

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Краткая аннотация: 15 марта 2013 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина.

Выступающие отметили важность научного наследия В.Д. Сорокина для развития административного и административно-процессуального права в России, высказали собственные мнения о возможных путях развития научных представлений о понятии и содержании административного процесса и административного судопроизводства, совершенствования административного и административно-процессуального законодательства, дали оценки обновлённому законодательству, регламентирующему деятельность органов внутренних дел, его роли в реформировании МВД России.

Annotation: the annual All-Russian scientific-practical conference devoted to the memory of doctor of law, professor, Honoured Scientist of Russia V.D. Sorokin took place in St. Petersburg University of the Interior of the Russian Federation on March 15, 2013.

Speakers noted the importance of the scientific heritage of V.D. Sorokin for the development of administrative and administrative procedural law in Russia, have expressed their own views on possible ways of developing scientific understanding of the concept and content of the administrative process and administrative law, improving the administrative and administrative procedural legislature gave the modern legislation regulating the activities of the internal Affairs, its role in the reform of the Ministry of the Interior of the Russian Federation a proper appreciation.

Ключевые слова: конференция памяти проф. В.Д. Сорокина, административное право, административный процесс, административное судопроизводство, административно-процессуальное право, реформирование МВД России.

Key words: conference in the memory of professor V.D. Sorokin, administrative law, administrative process, administrative proceedings, administrative procedural law, reformation of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

15 марта 2013 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась четвертая по счёту ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина.

Конференция, проведение которой стало традиционным для университета, привлекла внимание многих крупных учёных и практикующих юристов, специализирующихся на вопросах административного права и процесса. В работе конференции приняли участие руководители (заведующие), профессорско-преподавательский состав кафедр административно-правовых дисциплин и специалисты из ведущих государственных университетов страны (МГУ им. М.В. Ломоносова, МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), СПбГУ, Тюменского, Южно-Уральского, Кубанского), вузов и научно-исследовательских учреждений МВД России (Академия управления МВД России, ВНИИ МВД России, Московский университет МВД России, Омская академия МВД России, Дальневосточный, Барнаульский, Уральский, Воронежский, Белгородский институты МВД России), вузов других ведомств (Российская правовая академия Минюста России, Академия ФСИН России, Российская таможенная академия), различных вузов Санкт-Петербурга, а также практические работники. Ко дню проведения конференции был издан сборник тезисов докладов и выступлений участников конференции в двух частях.

Конференцию открыл **А.А. Кочин, первый зам. начальника Санкт-Петербургского университета МВД России, генерал-майор полиции, доктор пед. наук, проф.** В своём приветственном слове о роли административно-правовой

науки в реформировании МВД России он отметил, что минувший год знаменателен тем, что он стал своего рода “испытательным полигоном” для проверки качества тех законодательных новелл, которые определили модернизацию деятельности публичной власти, содержание первого этапа реформирования органов внутренних дел. Многие из этих новелл выдержали испытание временем, позволив не только обеспечить в полном объёме необходимый контроль над оперативной обстановкой в стране, но и выявить проблемы, возникшие в процессе реализации обновлённого административного и административно-процессуального законодательства.

Об этих проблемах применительно к деятельности МВД России 8 февраля 2013 г. шёл принципиальный разговор на расширенном заседании коллегии ведомства. В выступлении Президента РФ В.В. Путина, докладе министра внутренних дел В.А. Колокольцева чётко обозначены приоритетные направления дальнейшей модернизации ведомства, которые можно рассматривать и как приоритетные направления научных изысканий, в том числе и в рамках административно-правовой науки.

А.А. Кочин выразил уверенность, что вопросы и проблемы, которые будут обсуждаться на конференции, те обобщения, выводы и предложения, которые прозвучат в выступлениях, будут способствовать как дальнейшему развитию административно-правовой науки, совершенствованию теории и практики административно-правового регулирования, так и формированию практических решений в сфере обеспечения законности и правопорядка.

Ниже публикуется краткое содержание отдельных докладов, выступлений и материалов конференции.

Б.В. Россинский, проректор по учебной работе, зав. кафедрой административного и финансового права Российской правовой академии Минюста России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в докладе *“Производство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство”* отметил следующее.

Со вступлением в силу КоАП РФ резко возросло число дел об административных правонарушениях, рассматриваемых судьями. Количество составов административных правонарушений, находящихся в юрисдикции судей, с годами все увеличивается.

Поскольку административные правонарушения, совершаемые юридическими лицами и их должностными лицами, являются достаточно специфичными, по большинству составов административных правонарушений лица, уполномоченные рассматривать такие дела, должны обладать глубокими знаниями в области обширного административного законодательства, ориентироваться в его тонкостях и учитывать постоянные изменения. В противном случае многие доказательства могут быть исследованы без надлежащей полноты и всесторонности и оценены недостаточно объективно. Между тем рассмотрение большого числа административных правонарушений входит в компетенцию мировых судей, судей районных судов. Формирование двух самостоятельных систем специализированных судов (для разрешения административных споров и для рассмотрения дел об административных правонарушениях), судьи которых обладают глубокими знаниями в одних и тех же сферах административного законодательства, представляется нереальным.

Жизнь заставила задуматься над вопросом: есть ли необходимость рассматривать дела об административных правонарушениях в судах? Анализируя на протяжении уже более 10 лет административно-юрисдикционную практику судов общей юрисдикции, а также должностных лиц органов исполнительной власти, стало ясно: с передачей дел об административных правонарушениях в юрисдикцию судей законодатель сильно перегнул палку. Судебное рассмотрение таких дел не оказалось панацеей от всех бед. Суды перегружены рассмотрением других категорий дел, а на дела об административных правонарушениях нередко смотрят как на дела “третьего сорта”. Можно привести немало примеров, когда постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами органов исполнительной власти, значительно лучше аргументированы и обоснованы обстоятельствами, установленными при рассмотрении дела, чем постановления судей.

Думается, пришло время в принципе менять концепцию производства по делам об административных правонарушениях. Следует прежде всего разгрузить судей от рассмотрения многих составов административных правонарушений, передать их в юрисдикцию органов исполнительной власти. Ведь должностные лица этих органов, рассматривающие дела об административных правонарушениях, наделены всеми необходимыми полномочиями и являются полноправными субъектами административной юрисдикции.

А.П. Шергин, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юрид. наук., проф., заслуженный деятель науки РФ, выступил с докладом на тему *“Статусирование и институционализация административно-деликтного права”*. По его мнению, нормы об административной ответственности, прошедшие уже две кодификации (1984 и

2001 гг.), представляют в своей совокупности новую отрасль российского права – административно-деликтное право. В последние годы активизировались научные разработки его проблематики, защищены докторские диссертации, вопросы административно-деликтного права регулярно обсуждаются на многочисленных конференциях, “круглых столах”. По существу, формируется отечественная теория административно-деликтного права, зрелость которой определяется степенью разработки фундаментальных ее проблем, к которым относятся вопросы статусирования и институционализации административно-деликтного права. Ответы на них позволяют, во-первых, дать функциональную характеристику этой отрасли права, определить её место в системе российского права; во-вторых, установить основные структурные его элементы, служащие опорной конструкцией административно-деликтного права.

Статусирование административно-деликтного права. Правовая природа норм, регулирующих административную ответственность, не получила единообразной оценки в правовой науке. Традиционно их совокупность рассматривалась в качестве одного из институтов административного права, и многие ученые не склонны отказываться от такой трактовки. В последние годы появилась еще одна концепция, суть которой сводится к отождествлению норм об административной ответственности с подотраслью административного права (Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, А.В. Киринов и др.). Генетического родства рассматриваемой правовой общности с административным правом никто не отрицает. Характеристика норм об административной ответственности по основным критериям самостоятельности отрасли права (предмет, метод, наличие обособленной нормативной базы) свидетельствует о существенных отличиях административного и административно-деликтного права. Последнее имеет свой предмет регулирования в виде административно-деликтных отношений, свой метод регулирования – административные наказания, обособленную нормативную основу – КоАП РФ и законы субъектов Федерации об административных правонарушениях. Административное право регулирует управленческие отношения, административно-деликтное право – вопросы одного из видов юридической ответственности. Таким образом, административно-деликтное право – самостоятельная отрасль российского права, осуществляющее материально-правовое регулирование административной ответственности. Данные нормы определяют, какие деяния являются административными правонарушениями, а также административные наказания за их совершение. Административно-деликтное право является средством противодействия административной деликтности и входит в семью охранительного (деликтного) российского права.

Институционализация административно-деликтного права. Каждая отрасль права имеет свою внутреннюю организацию. Институционализация административно-деликтного права предполагает прежде всего обращение к основным его институтам, к которым относятся административное правонарушение и административное наказание, выполняющие роль его несущих конструкций. Необходимость такого рода институтов обусловлена потребностью единообразного регулирования наиболее общих вопросов административно-деликтного права. Не случайно основные институты данной отрасли права как бы выносятся вперед – в Общую часть КоАП РФ, подчеркивая их приоритетный характер по отношению к другим нормам административно-деликтного права. Тем самым основные институты не только содержат более обобщенные правовые предписания, но и осуще-

ствляют сквозное правовое регулирование, что находит отражение в однотипной структуре всех статей Особенной части КоАП РФ, имеют исходное значение при толковании и применении других норм административно-деликтного права. Такие правовые обобщения более высокого порядка – неотъемлемая составная часть административно-деликтного права.

Л.М. Колодкин, профессор кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России, доктор юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, в докладе *“Административная ответственность: проблемы разумности и социальной эффективности”* проанализировал практику административно-деликтной деятельности территориальных органов внутренних дел и констатировал, что привлечение граждан, должностных и юридических лиц к административной ответственности на основании действующего законодательства об административных правонарушениях далеко не достигает желаемого результата.

Не находит разумного объяснения процесс расширения правовых норм с санкциями в виде мер административного наказания и постоянного повышения размеров штрафов. КоАП РФ дополняется новыми составами. Аналогично ведут себя региональные законодатели, размеры административных штрафов превышают предельные штрафы, налагаемые за уголовные преступления. За пределами здравого смысла идёт процесс наделения все новых категорий должностных лиц правовой неприкосновенностью (187 категорий).

Административная ответственность (в отличие от уголовной) широко применяется во внесудебном порядке. Органы исполнительной власти в сфере внутренних дел являются одним из более 60 органов, наделённых правом привлечения к административной ответственности.

Личный состав органов внутренних дел составляет административные протоколы в количестве, превышающем пределы разумности, и не всегда добросовестно.

В 2010 г. составлено 70.6 млн, в 2011 г. – 66.2 млн, в 2012 г. – 68 млн протоколов при населении России в 147 млн человек! Крайне низка эффективность применения мер административного наказания.

В 2010 г. взыскано 64.4% наложенных в порядке административного наказания штрафов, а в 2011 г. – 52.5%.

При значительном удельном весе протоколов об административных правонарушениях на транспорте в общей массе производств Россия входит в десятку стран с самым высоким числом ДТП и жертв – погибших и раненых.

Предлагается законодательно (подобно гражданскому законодательству) установить в административном деликтном праве требования разумности, добросовестности и социальной эффективности применения сотрудниками органов внутренних дел норм административной ответственности. Внесение предложений о расширении мер административной ответственности необходимо осуществлять только после основательного социологического обеспечения необходимости принятия таких мер.

Социальную эффективность административных наказаний следует выявлять путём проведения выборочного, локального мониторинга применения мер административной ответственности за те или иные виды правонарушений. В процессе дальнейшего реформирования деятельности органов внутренних дел представляется необходимым обеспечить, чтобы контакты полиции с населением осуще-

ствлялись на основе разумности и добросовестности всех участников административно-деликтных правоотношений с ориентацией на социально-позитивную эффективность, а не погоней за количеством привлечённых к административной ответственности.

Ю.И. Попугаев, первый зам. начальника ВНИИ МВД России, канд. юрид. наук, доц., выступил с докладом *“О взаимодействии административной и уголовной ответственности и путях дальнейшего совершенствования административно-деликтного законодательства”*, отметив важность использования потенциала норм, устанавливающих административную и уголовную ответственность в предупреждении как административных правонарушений, так и преступлений.

Для выработки мер противодействия деликтности существенное значение имеет прогностическая информация обо всей совокупности административной деликтности – самого распространённого негативного, противоправного явления, опасность которого зачастую недооценивается.

Одной из форм взаимодействия уголовной и административной ответственности является наличие составов преступлений с административной преюдицией. Вводя такие составы преступлений, законодатель предусматривает, по существу, возможность предупреждения этой категории правонарушений административно-правовыми средствами. С момента принятия действующего УК РФ предпринимались неудачные попытки дополнить его текст положениями, восстанавливающими институт административной преюдиции. И только Федеральным законом “О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации” от 29 июля 2009 г. указанный институт был восстановлен и имеет перспективы дальнейшего расширения применения.

Вместе с тем сравнение уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях позволяет выявить в нем наличие прямой, “открытой” конкуренции между отдельными составами преступлений и административных правонарушений (например, ч. 4 ст. 222 УК РФ и ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ; ст. 149 УК РФ и ст. 5.38 КоАП РФ). По существу, одно деяние одновременно признается и преступлением, и административным правонарушением. Резонно возникает вопрос: к какой ответственности привлекать?

Кроме того, если тщательно проанализировать многие составы, можно обнаружить завуалированную, так называемую “скрытую”, конкуренцию уголовно-правовых и административно-правовых норм, что самым негативным образом отражается на правоприменительной практике.

Необходимость разграничения однотипных составов зачастую приводит правоприменителей к определенному правовому тупику при правовой оценке деяний, отраслевая принадлежность которых не только не ясна, но и в рамках имеющейся регламентации получила двойственную характеристику. Данное обстоятельство в своей основе может содержать коррупциогенную составляющую – наличие так называемого “люфта усмотрения”, причем не из-за отсутствия регламентации, а наоборот, чрезмерного, запутанного деликтного регулирования.

В связи с этим докладчик обратил внимание на проблему технологии научного сопровождения и подготовки соответствующих проектов законодательных актов и выразил солидарность с мнением А.П. Шергина, других ведущих ученых о необходимости пакетного рассмотрения однородных или смежных составов правонарушений и тщательной совмест-

ной научной проработки этих вопросов как криминалистами, так и административистами.

И.В. Гончаров, зам. начальника Академии управления МВД России, доктор юрид. наук, проф., в докладе *“Право и политика в современных условиях”* отметил, что в XXI в. роль права как универсального регулятора общественных отношений крайне сузилась. Особенно это касается права международного. Распад СССР привёл к доминированию в мире одной супердержавы, что крайне негативно сказывается на международных отношениях. Решения ООН зачастую противоречат духу и принципам Устава этой организации (бомбардировки Югославии, события в Ираке, Афганистане, Судане, Ливии, Сирии служат подтверждением этого). Существующая в настоящее время система международного сотрудничества государств переживает системный кризис. Такая ситуация однозначно неприемлема. Речь идёт о реализации политики так называемых “двойных стандартов”.

В международных отношениях она обычно принимает форму обвинения неудобных в нарушении принципов, конвенций, обязательств, “попрании общечеловеческих ценностей”, “нарушении прав человека”, “отступлении от норм международного права” при демонстративном игнорировании совершенно аналогичных собственных действий или действий союзников.

К сожалению, в полной мере это касается и вопросов взаимоотношений Российской Федерации и Совета Европы. С момента своего вступления в Совет Европы Россия неоднократно подвергалась критике со стороны стран-участниц за различные события. Решения Европейского Суда по правам человека зачастую также имеют весьма политизированный характер.

Как результат всего этого, российский политический и научный истеблишмент все более резко реагирует на данные факты. В обществе формируется общественное мнение: нужны ли России международные организации и зачем такое международное право?

Тем не менее, по мнению И.В. Гончарова, членство России в международных органах, выполнение Россией международных обязательств объективно необходимо.

1. Участие России в международных органах – это один из этапов ее интеграции в международную правовую систему, что, несомненно, позитивно сказывается на совершенствовании российского законодательства. Реально существующие европейские демократические ценности, институты гражданского общества, сформированные и отработанные на практике правила политической борьбы в этом плане будут востребованными при формировании в России подлинно демократического политического режима.

2. Участие в этих органах необходимо, поскольку это – трибуна, где Россия может высказать свою позицию по тем или иным проблемным вопросам и ее отстаять (события в Сирии служат подтверждением этого), а это напрямую влияет на авторитет России в мире.

3. Членство в Совете Европы позволяет России более эффективно защищать русскоязычное население, проживающее в государствах – членах Совета Европы.

4. Используя международные контрольные органы, граждане России защищают свои права. Так, с 1999 по 2012 г. граждане России направили в ЕСПЧ более 80 тыс. жалоб, что составляет 25% от общего числа жалоб. А это означает, что граждане Российской Федерации все более активно на-

чинают использовать международно-правовые средства для защиты своих прав и свобод.

5. Свертывание сотрудничества с Советом Европы вряд ли позитивно скажется на ситуации в Российской Федерации и неизбежно приведёт к ухудшению отношений России с европейскими государствами.

В.Е. Севрюгин, зав. кафедрой административного и финансового права Тюменского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, выступил с докладом на тему *“О формировании административно-процессуального права Российской Федерации как самостоятельной отрасли российского права”*, в котором отметил, что в российской правовой науке нет единого мнения о количестве отраслей права, правовых институтов, составляющих систему российского права.

В последние годы, особенно в постсоветский период, появилось большое количество научных работ и мнений, отождествляющих систему права и систему законодательства, комплексные, межотраслевые правовые институты с отраслями права (например, военное право, регистрационное право, служебное право, судебное право, образовательное право, конкурентное право, медицинское право, муниципальное право, избирательное право, горное право и т.п.). Одним из характерных примеров имеющихся заблуждений в этой области знаний является сравнительно недавно завершённая дискуссия об отнесении регистрационной области к самостоятельной отрасли российского права в связи с принятием Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”.

Анализ положений общей теории права о критериях выделения отраслей права в системе российского права, соотношении права и закона, юридической природы общественных отношений, возникающих в процессе регистрации между заявителями и регистрирующими органами, позволяет сделать вывод, что эти отношения регламентируются нормами административно-процессуального права. Закон о регистрации прав содержит в основном административно-процессуальные нормы, регламентирующие порядок проведения государственной регистрации, которые следует рассматривать в качестве института административно-процессуального права.

Рассмотрев сформулированные В.Д. Сорокиным критерии выделения процессуальной отрасли права и особенно предмета её правового регулирования, выступающий отметил, что лучшей памятью выдающемуся учёному-юристу будет оформление уже существующего в реальной действительности административно-процессуального права Российской Федерации, вопрос о существовании которого проф. В.Д. Сорокин поставил ещё в конце 60-х годов XX в.¹ Это сняло бы многие вопросы, возникающие как в теории административного права, так и в правоприменительной практике административно-юрисдикционных органов. Во-первых, это – констатация того факта, что административно-процессуальное право является самостоятельной отраслью российского права. Во-вторых, принятие уже разработанных учеными-административистами соответствующих кодексов: Административно-процессуального кодекса РФ и Кодекса Российской Федерации об административной ответственности.

¹ См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; Его же. Административно-процессуальное право. М., 1972.

С.А. Старостин, профессор кафедры административного права МГЮУ им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, в докладе на тему “Административная реформа в Российской Федерации: предварительные итоги, проблемы и перспективы” отметил, что реформирование государственного управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов субъектов и объектов управления, сколько пересмотр их полномочий, совершенствование административно-правового статуса, формирование эффективных механизмов реализации их полномочий и функций. Перераспределение полномочий, устранение дублирования и ликвидация излишних функций – объективно необходимая и важнейшая составляющая административной реформы. В то же время эта сложная и ответственная задача должна решаться с учётом недопустимости потери наиболее важных и необходимых обществу и государству функций.

В настоящий момент наконец-то сформировалось единое убеждение, что уход государства от регулирования общественных процессов, абсолютизация возможностей рынка не могут привести к желаемым результатам и ничего кроме хаоса обществу и государству не принесут. Целью административной реформы в России должно было стать не разрушение существующей системы государственного управления, а создание такой системы органов исполнительной власти, которая сделала бы государство социально более сплочённым и сильным, “приблизило” бы его к гражданину и обеспечило бы конкурентоспособность страны.

Важнейшим и первым в современной истории нормативным правовым актом, направленным на проведение административной реформы, стало распоряжение Правительства РФ “О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах” от 25 октября 2005 г. Концепция предусматривала значительное количество мероприятий по ее реализации, среди которых наиболее важные – внедрение в деятельность органов исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам, внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, разработка и внедрение административных и электронных административных регламентов и многие другие.

Через три года, когда стало понятно, что задачи Концепции не выполнены, принимается новая Концепция, формулируются новые цели, задачи и показатели². Целями Концепции на 2011–2013 гг. уже стали снижение административных барьеров и повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Тем не менее при всех этих недостатках мы видим, что государство наконец-то стало серьёзно подходить к решению накопившихся проблем. Важными достоинствами проведённых реформ стали следующие.

В административном законодательстве до 2004 г. не существовало официально установленной типологии функций органов исполнительной власти. В результате реализации Указов № 314 и № 649 была принята современная типология функций органов исполнительной власти.

Вплотную мы подошли к реализации важнейшего управленческого принципа, когда бесконечная реорганизация государственного аппарата может быть заменена давно ап-

робированным принципом: сначала – функции органа исполнительной власти, а уже потом – его структура и штаты.

Очередной попыткой решить некоторые проблемы государственного управления стал Указ Президента РФ “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” от 7 мая 2012 г., в соответствии с которым в России создаётся (в том числе) система раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Ю.Е. Аврутин, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, в своём выступлении “Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка” подчеркнул, что многообразие и сложность социальных связей, складывающихся в общественных местах, форм, методов и средств их административно-правовой охраны и защиты предопределяют необходимость введения понятия “административно-правовой режим обеспечения общественного порядка”. Его можно рассматривать как особый порядок правового регулирования, который призван установить процедуры и последовательность “подключения” юридических средств, необходимых для решения конкретных задач в сфере государственного управления и обеспечивающих:

во-первых, закрепление организационно-правовой структуры управления в сфере охраны правопорядка в целом либо в ее отдельных сегментах (в городской или сельской местности, на уровне региона, города или района) и конкретных ситуациях (проведение массовых спортивных мероприятий, несанкционированный митинг, блокирование местности и т.д.);

во-вторых, регламентацию целей и задач деятельности по поддержанию порядка (предупреждение и пресечение правонарушений, привлечение к ответственности виновных, охрана общественного порядка на улицах или в поездах и т.д.), а также закрепление административно-правового статуса субъектов ее осуществления (государственные или негосударственные структуры, органы внутренних дел или внутренние войска);

в-третьих, установление юридической ответственности за нарушение действующих в публичных (общественных) местах правил, оснований и процедур ее реализации;

в-четвертых, регламентацию конкретных процедур (алгоритмы, тактические приёмы) решения постоянных или внезапно возникающих, экстраординарных задач (например, патрулирование или сопровождение, опешение или блокирование, задержание или преследование нарушителей и т.д.).

В этой связи в выступлении приведены аргументы, доказывающие, что административно-правовой режим – это не только, как принято считать, функциональная, но и институциональная характеристика права и процессов его реализации.

Ю.Е. Аврутиным были также раскрыты юридические средства охраны и защиты правопорядка в общественных (публичных) местах, рассмотрены особенности правового статуса субъектов их реализации. В частности, высказана критика сохраняющейся на протяжении более полувека практики участия в обеспечении правопорядка в общественных местах, несении патрульно-постовой службы в населённых пунктах военнослужащими внутренних войск, одетых в полицейскую форму. Форменная одежда полиции – это

² См.: распоряжение Правительства РФ “Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции” от 10 июня 2011 г. (в ред. от 28 августа 2012 г.).

не просто униформа, а свидетельство определённых прав и обязанностей ее носителей. Военнослужащие специальных моторизованных частей не наделяются правами полиции, не являются они и сотрудниками органов внутренних дел, на которых эти права, ответственность, гарантии правовой и социальной защиты распространяются. Поэтому в современной России военнослужащие, одетые в полицейскую форму, – нонсенс. По мнению выступающего, лучше отказаться от такой практики, а вместо этого восстановить повсеместно разрушенную патрульно-постовую службу, выстроить на новой технической основе комплексное управление силами и средствами, решить правовые и организационные вопросы участия в охране правопорядка институтов гражданского общества.

Н.Ф. Попова, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, профессор кафедры административного и информационного права Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юрид. наук, доклад посвятила *проблемам антитеррористической защищённости объектов*, в котором на основе анализа законодательства и практики его применения обратила внимание на существующие проблемы антитеррористической защищённости объектов и предложила возможные пути их решения, суть которых сводится к следующему.

1. В законодательстве не установлены требования по антитеррористической защищённости различных категорий объектов (мест пребывания граждан). Такие требования установлены лишь для некоторых видов объектов (ТЭК, транспортных). В связи с этим необходимо в Федеральный закон “Технический регламент о безопасности зданий и сооружений” от 30 декабря 2009 г. ввести нормы, учитывающие предписания постановления Правительства РФ “О некоторых мерах по совершенствованию подготовки проектной документации в части противодействия террористическим актам” от 15 февраля 2011 г. и Приказа Минрегиона России от 5 июля 2011 г. № 320, которым утверждён свод правил “Обеспечение антитеррористической защищённости зданий и сооружений. Общие требования проектирования” (СП 132), а также дать определение антитеррористической защищённости объекта.

2. На законодательном уровне пока ещё не выработано единого подхода к определению видов объектов, представляющих повышенную опасность и одновременно являющихся потенциальными мишенями терроризма, что не позволяет оптимальным образом распределить эти объекты по категориям (дать их классификацию). Это, в свою очередь, затрудняет планирование мероприятий по защите данных объектов от террористических посягательств с учётом их особенностей. В этой связи необходимо упростить и унифицировать понятийный аппарат в этой области.

3. Пункт 21 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации предполагает совершенствование механизма ответственности должностных лиц за несоблюдение требований антитеррористической защищённости. Однако в настоящее время ответственность за нарушение требований антитеррористической защищённости установлена только для должностных лиц объектов топливно-энергетического комплекса (ст. 20.30 КоАП РФ и ст. 217.1 УК РФ). Для должностных лиц транспортного комплекса предусмотрена административная ответственность за непредставление или несвоевременное представление информации об угрозах совершения или о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах (ст. 19.7.5 КоАП РФ). В этой связи

необходимо действие ст. 20.30 и 19.7.5 КоАП РФ распространить и на другие виды объектов.

4. В законодательстве необходимо дать определение понятия “места массового пребывания людей” и их классификацию.

5. Оценка степени антитеррористической защищённости объекта должна производиться по таким показателям, как наличие паспорта безопасности объекта, периодичность его корректировки; ограждения объекта по периметру; объектовой (стационарной) охраны с организацией пропускного режима, возможностью патрулирования по периметру и территории; системы наружного и внутреннего видеонаблюдения; устройства освещения объекта и периметра территории в тёмное время суток; системы сигнализации (детектора движения и датчиков проникновения в замкнутый объём); устройства входной двери для людей и отдельных ворот (шлагбаума, барьера) для пропуска транспортных средств; защиты окон; системы контроля ввозимой на территорию объекта продукции; комплекса мер, исключающих возможность проникновения на объект через окна, двери, пожарные лестницы, из подвалов, с крыш, балконов; комплекса мер по досмотру автотранспорта, находящегося в непосредственной близости от объекта; инструкций по действиям сотрудников в нештатных ситуациях и т.д.

6. Необходимо разработать методики антитеррористической подготовки сотрудников, участвующих в противодействии терроризму.

7. В законодательстве установлена необходимость проведения экспертной оценки состояния антитеррористической защищённости объектов (ст. 5 Федерального закона “О транспортной безопасности” и др.). В этой связи необходимо разработать методики проведения такой оценки, в том числе и в системе МВД России.

А.П. Солдатов, профессор кафедры социально-экономических дисциплин Кубанского государственного университета, доктор юрид. наук, посвятил своё выступление *проблемам получения информации сотрудниками основных правоохранительных органов исполнительной власти в процессе осуществления функций по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, которые затрагивают конституционные права граждан*. Центральным звеном в системе правоохранительных органов, выполняющих указанную функцию, являются различные подразделения органов внутренних дел (полиции) МВД России.

Федеральным законом “О полиции” от 7 февраля 2011 г. на полицию возложены определённые обязанности, а именно: выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению; принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление (п/п. 4 ст. 12). Для выполнения этих обязанностей полиции предоставляются права: в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан необходимую информацию, в том числе персональные данные

граждан, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации (п/п. 4 ст. 13).

Как показывает практика, именно на концовку указанного подпункта “когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации” должностные лица полиции не обращают должного внимания. Данное словосочетание корреспондируется с п/п. 3 п. 4 ст. 13 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” от 21 ноября 2011 г., который допускает предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя по запросу органа дознания и следствия, суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством.

С запросами о психическом состоянии здоровья граждан обращаются в основном сотрудники инспекций по делам несовершеннолетних, участковые уполномоченные полиции, сотрудники подразделений ГИБДД, инспекций по личному составу, сотрудники других правоохранительных органов, например подразделений ФСБ, ФСКН, таможенных органов. В качестве основания для запроса указываются: “постановка на профилактический учёт” или “проверка заявления, жалобы гражданина”, проведение оперативно-розыскных мероприятий, проверка факта совершения правонарушения и др. Но таких оснований ст. 13 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” для раскрытия врачебной тайны не содержит. Во всех указанных случаях запросы сотрудников правоохранительных органов остаются без исполнения.

Так или иначе, но раскрытие врачебной тайны напрямую связано с конституционными правами граждан. Разглашение врачебной тайны без согласия гражданина может повлечь нарушение таких его конституционных прав, как право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право на защиту своей чести и доброго имени (ст. 23), право на возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53) и др.

Однако отсутствие у сотрудников правоохранительных органов полной информации, включая сведения о психическом здоровье граждан, при разрешении конфликтных ситуаций может впоследствии повлечь нарушение прав других граждан, участников возникших административных правоотношений. В определённых случаях, когда необходимо защитить права граждан и законные интересы государства, необходимо снять завесу врачебной тайны с психического состояния здоровья граждан. В таких случаях не надо ждать возбуждения административного или уголовного дела, а предоставить сотрудникам полиции и иных правоохранительных органов право на получение сведений, составляющих врачебную тайну. Пока же, как видим, сохранение врачебной тайны о состоянии здоровья психически больных лиц действует не в интересах большинства населения.

П.П. Глушенко, директор Юридического института Санкт-Петербургского университета управления и экономики, зав. кафедрой конституционного и международного права, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, почётный работник высшего профессионального образования РФ, в докладе “Административно-правовой статус сотрудника полиции: место и роль в механизме правозащитной деятельности” отметил, что под административно-правовым статусом сотрудника полиции следует понимать со-

вокупность прав, свобод, законных интересов, обязанностей и видов ответственности, регламентированных национальным административным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Рассматривая указанный статус, его особенности, важно помнить, что сотрудник полиции – прежде всего гражданин Российской Федерации, содержание статуса которого фактически представлено в ст. 2, 4, 15, 17–63 Конституции РФ. Однако он одновременно является государственным служащим, исполняющим свои полномочия на основе Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г., Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, иных законов и подзаконных актов.

Согласно ст. 3 Федерального закона “О полиции”, закрепляющей правовую основу деятельности полиции, на первом месте стоит Конституция РФ, а значит, каждый сотрудник обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Статья 18 Конституции РФ гласит, что “права и свободы человека и гражданина... определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием”.

Права и обязанности сотрудника полиции закреплены в ст. 12–29, ответственность – в ст. 33, а вопросы социально-правовой защиты – в ст. 42–48 Федерального закона “О полиции”.

Представленная информация о том, что административно-правовой статус сотрудника полиции определён ст. 2–4, 7, 15, 17–64 Конституции РФ, ст. 3, 12–29, 33, 42–48 Федерального закона “О полиции”, позволяет утверждать о том, что он имеет как общие права, свободы, обязанности, так и особые, присущие только ему – лицу, от деятельности которого, от соблюдения предписаний ст. 5–8 Федерального закона можно обеспечить общественное доверие и поддержку граждан, как того требует ст. 9 данного Федерального закона.

Содержание указанных выше статей Конституции РФ, Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г. позволяет утверждать, что сотрудник полиции обязан в совершенстве владеть методикой организации и осуществления правозащитной деятельности, ее механизмом.

Правозащитная деятельность представляет собой совокупность мероприятий экономического, политического, идеологического, социально-экономического, административно-управленческого и правового характера, регламентированных российским законодательством и общепризнанными принципами и нормами международного права, на основе которых обеспечиваются реализация и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Механизм правозащитной деятельности представляет собой совокупность правовых методов, средств и способов, регламентированных российским законодательством и общепризнанными принципами и нормами международного права, на основе которых обеспечиваются реализация и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

В свою очередь, механизм правозащитной деятельности включает в себя такие правовые методы, как убеждение, принуждение, обжалование, контроль и надзор; правовые средства (административное расследование, виды юридической ответственности (административную, материальную, дисциплинарную, уголовную, гражданско-правовую, му-

ниципально-правовую, конституционно-правовую) и возбуждение уголовных дел); правовые способы (административно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой, конституционно-правовой и международно-правовой).

Каждый сотрудник полиции, освоивший методику обращения к механизму правозащитной деятельности, обязательно добьётся общественного доверия и поддержки граждан, и наоборот, неподготовленность, игнорирование пунктуального, добросовестного исполнения полномочий согласно своему административно-правовому статусу чревато тем, что граждане не будут спешить на помощь, поддержку.

Предложенное содержание административно-правового статуса сотрудника полиции, естественно, претерпевает изменения, подвергается критике, однако, как представляется, основные его элементы вполне приемлемы, отражают современное понимание функций представителя правоохранительных органов.

П.И. Кононов, судья Второго арбитражного апелляционного суда, доктор юрид. наук, проф., изложил свои взгляды *о возможности существования административных правоотношений между гражданами.*

Подвляющее большинство современных отечественных ученых-административистов вслед за своими предшественниками советского периода категорически утверждают, что административное право не может регулировать отношения, в которых не участвуют субъекты исполнительной власти (государственного управления), в том числе отношения между гражданами, ни один из которых не наделён публично-властными полномочиями. Критически оценивая указанный выше классический подход к пониманию субъектного состава административных правоотношений, необходимо отметить следующее.

Если посмотреть на административное право с позиций существующей в настоящее время в России государственно-правовой действительности, то данная отрасль права уже не может, как это было в советский период, характеризоваться в качестве права государства, права управляющего по отношению к управляемому, одним словом, управленческого права в буквальном понимании. Современное административное право – это не столько право публичной администрации, сколько право всего общества и отдельных его членов (граждан) на юридическую защиту от произвола администрации, а также от произвола отдельных лиц, поведение которых не вписывается в рамки общего публичного правопорядка. Такой подход к пониманию сущности и назначения административного права соответствует концепции административно-правового регулирования, сформировавшейся в развитых правовых государствах. В этой связи настало время отказаться от сложившегося в отечественной юридической науке стереотипа, согласно которому административное право регулирует только властную деятельность публичной администрации и отношения, возникающие в ходе осуществления такой деятельности. На самом деле оно регулирует весь спектр общественных отношений, возникающих как с участием, так и без участия органов публичной администрации в сфере обеспечения и поддержания публичного правопорядка, т.е. установленного нормами права порядка публичного общения и взаимодействия всех физических лиц и организаций между собой, за исключением тех отношений, которые входят в предмет регулирования других отраслей публичного права (конституционного, финансового, муниципального и т.д.). Например, отношения в сфере обеспечения общественной безопасности (пожарной, санитарной, безопасности дорожного движения) – это не только отношения между компетентными контрольно-надзорными органа-

ми и гражданами, но и отношения между самими гражданами, от поведения которых зависит возможность соблюдения требований соответствующих административно-правовых норм и в конечном счете – безопасность жизни и здоровья других лиц. В структуре общерегулятивных административно-правовых отношений возникают и массовые, неиндивидуализированные правовые отношения, такие как отношения между участниками дорожного движения и участниками массовых публичных мероприятий (общественно-политических, культурных, спортивных и т.п.). Данные отношения обладают основными признаками правоотношения, выделяемыми в общей теории права, а именно: являются общественными отношениями и регулируются нормами права. Тот факт, что в указанных отношениях участвуют неиндивидуализированные поименно физические лица, не лишает их статуса правовых отношений, поскольку наличие такой индивидуализации не является обязательным признаком каждого правоотношения.

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, своё выступление посвятил *характеристике правовой основы применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.*

Анализ норм, закреплённых в ч. 1 и 9 ст. 18, ст. 19–23 Федерального закона “О полиции”, позволяет сделать вывод, что правовая регламентация применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия имеет следующие особенности:

при применении физической силы и специальных средств *к лицу, совершающему или совершившему административное правонарушение*, сотрудник полиции обязан строго соблюдать административно-правовые нормы, устанавливающие основания (случаи), порядок и условия их применения;

при применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия *к лицу, совершающему или совершившему уголовно наказуемое деяние*, сотрудник полиции обязан строго соблюдать административно-правовые нормы, устанавливающие основания (случаи), порядок и условия их применения, а также руководствоваться уголовно-правовыми нормами об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, предусмотренными ст. 37–39 УК РФ.

Вместе с тем нормы ч. 1, 8, 9 ст. 18 Федерального закона “О полиции”, закрепляющие модель правомерного применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, имеют общий, отсылочный и в значительной степени “безадресный” характер. В них отсутствуют положения, определяющие роль и значение норм административного и уголовного законодательства в правовом регулировании контркриминального применения сотрудником полиции силы и оружия. В связи с этим есть необходимость более детального разъяснения разработчиками Федерального закона “О полиции” в подготовленном ими постатейном комментарии содержания и пределов действия данных норм.

Не умаляя важности работы, которая была проделана в ходе разработки проекта вышеназванного Закона, по систематизации и легализации ряда норм, регламентирующих применение милицией (ныне – полицией) физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, следует констатировать, что отдельные нормы гл. 5 Федерального закона “О полиции” (закрепляющие прежде всего наиболее важные и принципиальные положения) не вполне понятны правоприменителю и могут быть по-разному истолкованы, являются оценочными и трудновыполнимыми в экстремаль-

ной ситуации при дефиците времени для принятия решения³, дают основу для усмотрения при оценке правомерности действий сотрудника полиции.

Кроме того, закреплённая в указанном Законе модель правомерного применения сотрудником полиции силы и оружия выдержана в рамках общих концептуальных идей данного Закона и ориентирована скорее не на “борьбу с преступностью” (о чем сказано в Федеральном конституционном законе “О Правительстве Российской Федерации”), а на “противодействие” преступности (согласно предназначению полиции, сформулированному в ст. 1 Федерального закона “О полиции”).

Как представляется, учёт всех требований, установленных нормами гл. 5 Федерального закона “О полиции”, возможен скорее на стадии предварительного расследования и судебного разбирательства по факту применения сотрудником полиции силы и оружия, нежели в момент пресечения сотрудником уголовно наказуемого деяния. В связи с этим сохраняется актуальность поиска такой модели применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, которая давала бы ему возможность **решительно** “противодействовать” преступности и при этом обеспечивала бы его надёжную правовую защиту.

М.А. Лапина, зав. кафедрой административного и информационного права Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юрид. наук, проф., свой доклад посвятила *административной деятельности в системе административного права и процесса*, отметив, что в административном праве России сложилась в последние годы вполне определённая система входящих в него институтов, чего нельзя утверждать в отношении сущности и структуры административного процесса. Природа правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти является *административной*, независимо от того, на материальных нормах какой отрасли права она основана. При этом исполнительная власть действует единообразно, применяя нормативно установленные правила проведения однотипных административных процедур или производств, которые определяются спецификой ее деятельности.

Административная деятельность представляет собой целевую деятельность, направленную на достижение определённых юридических результатов и оформляемую в документах. По сути, административная деятельность есть “правовая оболочка” управленческого процесса. В административную деятельность органов исполнительных власти докладчик предлагает включать правотворчество и правоприменение. Последнее делится на позитивную – регулятивную (исполнительно-распорядительную или правонаделительную деятельность) и правоохранительную (административно-юрисдикционную деятельность) формы правоприменения.

Кафедра административного и информационного права Финансового университета при Правительстве РФ разработала программу дисциплины “Административная деятельность” и обучает по ней. Цель изучения дисциплины – раскрыть содержание административной деятельности органов исполнительной власти (на примере федеральных органов

исполнительной власти). Студенты изучают административную деятельность федеральных органов исполнительной власти (на основе административных регламентов): по разработке и принятию нормативных правовых актов, по оказанию государственных услуг, контрольно-надзорную и по управлению государственным имуществом, а также административно-юрисдикционную деятельность федеральных органов исполнительной власти по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, исполнительного производства, по рассмотрению жалоб и по дисциплинарным делам. Данный курс характеризуется практической направленностью и будет способствовать качественной подготовке юристов для работы в системе исполнительной власти России.

М.Н. Кобзарь-Фролова, профессор кафедры административного и таможенного права Российской таможенной академии, доктор юрид. наук, обращаясь к вопросу *о понятии административной юрисдикции*, отметила, что дискуссия о содержании и сути понятия “административная юрисдикция” продолжается уже не один год. При внешней схожести с другими видами государственной деятельности административная юрисдикция имеет свои, свойственные лишь этому виду деятельности органа исполнительной власти характерные (сущностные) черты и признаки. Во-первых, основное отличие состоит в функциях и задачах административно-юрисдикционной деятельности, что главным образом отличает ее от деятельности судов. Во-вторых, административная юрисдикция органа исполнительной власти (должностного лица) регламентируется административно-процессуальным законодательством. В-третьих, особенностью административной юрисдикции является разнообразие органов, которые ее осуществляют. Административная юрисдикция осуществляется по правилам административного процесса с соблюдением принципов административного права.

Функции административной юрисдикции выражают основное назначение (направления) административно-юрисдикционной деятельности, её предназначение, раскрывают сущность и предметное содержание этой деятельности, имеют внешнюю направленность. Административная юрисдикция имеет две основные функции – разрешение конкретного индивидуального дела по существу (разбирательство) и функцию защиты. Причем функция “защита” несёт в себе нагрузку защиты интересов как государства, так и лиц, привлекаемых к ответственности. Имеются и другие функции, но они носят вспомогательный характер (например, профилактическая функция). Карательная функция не может быть основной, так как задача административного наказания – предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). Имеется также мнение о необходимости разграничения категорий “административная юрисдикция” и “административная судебная юрисдикция”.

Под административной юрисдикцией предлагается понимать установленную административно-процессуальными нормами административную (несудебную) деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, наделенных от имени государства полномочиями по разрешению индивидуальных дел по существу, направленную на предупреждение правонарушений, защиту прав и законных интересов государства, общества, физических и юридических лиц и применение юридических санкций в административном порядке.

А.А. Дёмин, доцент кафедры административного права МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. юрид. наук, в

³ Например, положение ч. 3 ст. 19 Федерального закона “О полиции”, согласно которому “сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учётом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба”.

своем выступлении на тему *“Включить в понятие государственного служащего всех лиц, выполняющих служебные функции в государственном аппарате Российской Федерации”* отметил следующее. Предполагающиеся изменения в законодательстве о государственной службе требуют снова уточнять понятие и статус государственного служащего.

1. Требуется последовательное разделение статуса государственных служащих на основе трудовой и служебной концепций государственной службы. Представляется, что это – одна из причин, почему в нормативных документах часто используется термин “работник” наряду с термином “государственный служащий”. Проводится дополнительная черта между понятиями государственных служащих в государственных органах и работниками в государственных учреждениях, однако при этом сохраняется их финансирование из единого государственного бюджета, а властными функциями обладают должностные лица обоих видов государственных организаций. Использование цивилического термина “наемитель” в отношениях государственной службы вместо термина “государство” – показатель непоследовательности в определении места государственной службы в государственном аппарате. Коррупционность – также следствие частноправового мышления на государственной службе.

2. Сводный перечень “государственных должностей”, имеющий, конечно, конституционный характер и нуждающийся в легитимации представительным органом власти, утвержден указом Президента РФ “О государственных должностях Российской Федерации” от 11 января 1995 г. Получается, что изъяты из ответственности по нормам о государственной службе лица, занимающие государственные должности (в данном случае Президент РФ), сами себе устанавливая статус, что недопустимо. Они имеют право пользоваться властью только потому, что государство (в конечном счете народ) предоставило им эту возможность. В таких условиях не называть их государственными служащими означает признать, что, занимая государственную должность, можно служить кому-то другому, нежели государству, народу.

С.Н. Бочаров, начальник кафедры административного права Московского университета МВД России, канд. юрид. наук, проф., и С.А. Сойников, зам. начальника той же кафедры, доктор юрид. наук, доц., рассмотрели вопрос *о правовом статусе и правовом режиме аппаратно-программного комплекса “Официальный Интернет-сайт МВД России”*.

В рейтинге открытости силовых ведомств, демонстрирующем степень информированности общества о своей работе, МВД России указано в числе лидеров. Открытость и публичность органов внутренних дел активно реализуют посредством ведомственных средств массовой информации, использующих для информирования общества о состоянии подконтрольной сферы информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

В январе 2013 г. официальный Интернет-сайт МВД России объединил все органы внутренних дел, что повысило эффективность взаимодействия министерства с прочими субъектами правовой охраны, гражданским обществом, прессой и населением, сделало реальным создание единой системы управления обширной информационной базой, обеспечило единообразное оформление и содержательное наполнение программных и технических решений. Однако сайты образовательных учреждений МВД России в данном аппаратно-программном комплексе представлены опосредованно и не обладают в полной мере изложенными возможностями, хотя

потребность в них, как подтверждают нормативные источники, достаточно высока.

Возможности нового аппаратно-программного комплекса, возрастающий объем уникального, высоко востребованного, ранее не доступного пользователям сети Интернет контента, требуют адекватного правового обеспечения, характер которого в зависимости от целей и задач будет различным. Создавая сайт, определяя объем, содержание, структуру информации, порядок ее поступления, размещения, обновления, устанавливая компетенцию сотрудников, критерии оценки результатов их деятельности и т.п., уместно вести речь о *правовом статусе* всего комплекса и составляющих его элементов. Что же касается *правового режима* Интернет-сайта, то необходимо отметить следующее: как правовое обеспечение, он уместен при функционировании указанного комплекса с соблюдением интересов всех участников данного процесса, предполагающего нормативное упорядочение допуска потребителей к информационным ресурсам; их регистрацию, учёт; контроль безопасной эксплуатации сайта; принятие мер по обеспечению информационной безопасности; анализ полученных результатов и т.п.

Эти подходы дополняют друг друга, раскрывая рассматриваемое явление с позиции статистики и динамики, и способствуют достижению желаемого эффекта в части совершенствования деятельности органов внутренних дел.

О.И. Бекетов, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, и А.Г. Чуянов, доцент кафедры управления и информационных технологий в деятельности органов внутренних дел той же академии, канд. техн. наук, обратили внимание на *потенциал развития взаимодействия органов внутренних дел с многофункциональными центрами (далее – МФЦ) по предоставлению государственных услуг в электронном виде*. Такое взаимодействие весьма перспективно и возможно в следующих организационных формах.

1. Непосредственное обращение заявителя на портал государственных услуг или на сайт подразделения органа внутренних дел, оказывающего услугу, с использованием домашнего компьютера.

2. Обращение заявителя с помощью оператора и телекоммуникационных возможностей МФЦ за услугой на портал государственных услуг или непосредственно на сайт подразделения органа внутренних дел, оказывающего данную услугу.

3. Наделение МФЦ полномочиями по исполнению части функции органа внутренних дел по оказанию государственной услуги.

Сотрудники МФЦ в этом случае исполняют только часть административного регламента по предоставлению государственной услуги органом внутренних дел: готовят заявление в электронном виде; отправляют заявление в подразделение органа внутренних дел, оказывающего услугу; предоставляют заявителю полный перечень (список) документов, необходимых для получения услуги; информируют заявителя о времени и адресе, куда необходимо явиться для получения услуги.

Завершающие действия по оказанию услуги осуществляются в специализированном подразделении органа внутренних дел.

4. Создание в территориальном органе внутренних дел подразделения или наделение сотрудника(ов) органа внутренних дел полномочиями по оказанию государственных

услуг в электронном виде, по взаимодействию с МФЦ. Технология в этом случае схожа с предыдущей, за тем лишь исключением, что часть административного регламента исполняется территориальным органом внутренних дел.

При практической реализации этого варианта предоставления услуги органу внутренних дел затруднительно будет выполнить стандарты комфортности, утвержденные постановлением Правительства РФ «Правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» от 3 октября 2009 г.

5. Создание специализированного МФЦ органов внутренних дел. При этом исполняется только часть административного регламента по предоставлению услуги органом внутренних дел, описанная в п. 3.

Перечисленные формы взаимодействия по оказанию услуг в электронном виде реализуют принцип «одного окна». Первые три варианта, на наш взгляд, наименее затратны и могут быть реализованы на практике. Следует отметить, что услуга может быть предоставлена заявителю независимо от места его жительства или регистрации.

Все вышесказанное не относится к государственной услуге (функции) по приему, регистрации и рассмотрению в органах внутренних дел Российской Федерации сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях, поскольку она относится к сфере исключительной компетенции указанных органов.

Д.А. Гришин, начальник кафедры административного и финансового права Академии права и управления ФСИН, канд. юрид. наук, доц., своё выступление посвятил рассмотрению вопросов *административно-правового обеспечения деятельности должностных лиц учреждений, исполняющих уголовные наказания, по ведению ими производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных сотрудникам ФСИН России.* Он отметил, что в настоящее время существует проблема применения в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы административного задержания граждан, в отношении которых ведётся производство по делу об административном правонарушении, а именно: практическая реализация данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях фактически является незаконной, так как в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 27.3 КоАП РФ перечень должностных лиц, правомочных осуществлять административное задержание, должен быть определён соответствующим федеральным органом исполнительной власти. Однако на сегодняшний день данного ведомственного приказа, закрепляющего категории сотрудников ФСИН России, уполномоченных осуществлять административное задержание, в уголовно-исполнительной системе нет.

Не урегулированными на ведомственном уровне остаются также вопросы хранения вещей и документов, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения. Отсутствие соответствующих ведомственных приказов порождает на практике в различных регионах нашей страны неоднозначные, а подчас и противоречивые подходы к применению КоАП РФ и, как следствие, различную эффективность противодействия поступлению на территорию исправительных учреждений запрещённых предметов и веществ, а также поддержания в исправительных учреждениях и на прилегающих к ним территориях установленного режима.

Л.С. Буторина, инспектор центра по исполнению административного законодательства УМВД России по Архангельской области, в выступлении на тему «*Деви-*

антное поведение несовершеннолетних и иные обстоятельства как основание применения административного принуждения к несовершеннолетним» отметила, что с юридической точки зрения девиантное поведение как основание для применения мер административного принуждения выражается в противоправных и наказуемых деяниях (действиях или бездействии) несовершеннолетних. Данные формы девиантного поведения закреплены в действующем законодательстве как административные правонарушения или преступления, за совершение которых предусмотрено, соответственно, административное или уголовное наказание. Поведение несовершеннолетних, нарушающее нормы морали, нравственности, обычаи, традиции, по общему правилу не является основанием для применения к ним мер административного принуждения. Следовательно, не любое девиантное поведение несовершеннолетнего, а только нарушающее действующие правовые предписания и запреты, может стать основанием для применения к нему административного принуждения.

В то же время основанием применения к несовершеннолетнему мер административного принуждения может выступать не только девиантное поведение самого несовершеннолетнего, но также и жизненная ситуация (условия, обстановка), в которой находится (оказался) несовершеннолетний. Так, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 21 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел имеют право «доставлять в подразделения органов внутренних дел» несовершеннолетних, совершивших как правонарушение, так и «антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных».

Для характеристики видов девиантного поведения несовершеннолетних и иных обстоятельств, являющихся основанием для применения к самим несовершеннолетним мер административного принуждения, по мнению Л.С. Буториной, в большей степени подходит используемый в юридической литературе термин «правовая аномалия».

Правовая аномалия как основание применения в отношении несовершеннолетних мер административного принуждения может быть выражена следующими формами: *противоправным и наказуемым* девиантным поведением несовершеннолетнего; *объективно противоправным* девиантным поведением несовершеннолетнего; *обстоятельствами*, которые являются следствием противоправного поведения родителей несовершеннолетних, лиц, их замещающих, и иных лиц; *обстановкой*, представляющей опасность для жизни или здоровья несовершеннолетнего либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, ставшей следствием его безнадзорности или беспризорности.

Обзор материалов конференции подготовили:

Владимир Юрьевич Ухов, начальник кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук (E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru);

Андрей Иванович Каплунов, профессор той же кафедры Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, проф. (E-mail: and-kaplunov@yandex.ru)