

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

© 2021 г. А. И. Каплунов*, В. Ю. Ухов**

Санкт-Петербургский университет МВД России

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

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

Поступила в редакцию 22.04.2021 г.

Аннотация. 26 марта 2021 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России прошло пленарное заседание Международной научно-практической конференции («Сорокинские чтения»), на котором были представлены материалы изданного к дню конференции сборника и состоялся обмен мнениями по проблемным вопросам модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права, по теоретическим и прикладным проблемам совершенствования законодательства об административных правонарушениях и административно-юрисдикционной деятельности, по проблемам обеспечения безопасности и общественного порядка, совершенствования полицейской и иной правоохранительной деятельности, а также подведены итоги конференции.

Ключевые слова: публичное управление, административное право, административно-процессуальное право, законодательство об административных правонарушениях, административно-юрисдикционная деятельность, полицейская и иная правоохранительная деятельность.

Цитирование: Каплунов А.И., Ухов В.Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2021. № 9. С. 185–197.

DOI: 10.31857/S102694520016739-3

ACTUAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

© 2021 А. И. Каплунов*, В. Ю. Ухов**

St. Petersburg University of the Russian interior Ministry

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

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

Received 22.04.2021

Abstract. March 26, 2021 in the St. Petersburg University of MIA of Russia held a plenary meeting of the International scientific-practical conference (“Sorokin readings”), which was presented to materials published to the day of the conference the collection and held an exchange of views on the problems of modernization of public administration, Administrative and Administrative Procedural Law, on theoretical and applied problems of improving legislation on administrative offenses and administrative-jurisdictional activities, security and public order, development of the police and other law enforcement activities.

Key words: public administration, Administrative Law, Administrative Procedure Law, legislation on administrative offences, administrative-jurisdictional activity, activities of police and other law enforcement agencies.

For citation: Kaplunov, A.I., Ukhov, V. Yu. (2021). Actual problems of Administrative and Administrative Procedural Law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 185–197.

26 марта 2021 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась 12-я по счету научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права», которая седьмой год подряд проходит под официальным названием «**Сорокинские чтения**». Первые девять лет она проводилась в статусе «ежегодной всероссийской», с 2019 г. стала международной. В этом году в подготовке материалов конференции приняли участие коллеги из Академии МВД Республики Беларусь (г. Минск), Могилёвского института МВД Республики Беларусь, Алматинской академии МВД Республики Казахстан им. Макана Есбулатова, Академии полиции МВД Азербайджанской Республики и Запорожского государственного университета (Украина).

Пленарное заседание конференции открыл **М.В. Бавсун, заместитель начальника Санкт-Петербургского университета МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ**, который отметил роль и значение «Сорокинских чтений» как постоянной научной площадки, на которой ученые-административисты и практические работники прежде всего из органов внутренних дел обсуждают актуальные проблемы совершенствования административного и административно-процессуального законодательства и правоприменительной практики по его реализации, поблагодарил всех, кто принял участие в подготовке материалов сборника конференции, и особенно участников пленарного заседания из России и зарубежных стран.

В пленарном заседании конференции очно приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих образовательных организаций и научные сотрудники из научно-исследовательских учреждений страны и системы МВД России: Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН) (**С.В. Запольский, Е.Л. Васянина, В.М. Редкоус**), Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)) (**С.М. Зубарев, Б.В. Россинский, А.В. Сладкова, Н.Н. Бакурова**), Воронежского государственного университета (**Ю.Н. Стариков**), Российского государственного университета правосудия (РГУП) (**А.И. Стахов, В.И. Кайнов**), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС при Президенте РФ) (**О.В. Гречкина**), Оренбургского государственного университета (**Л.И. Носенко**), Пензенского государственного университета (**С.А. Агамомедова**), Сибирского юридического университета (**Ю.П. Соловей**), Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя (**Ю.И. Попугаев**), Уральского государственного экономического университета

(**А.В. Коркин**), Южно-Уральского государственного университета (**Э.Л. Лещина**), Омской академии МВД России (**О.И. Бекетов, М.А. Бучакова, О.А. Дизер, В.И. Сургутсков, К.К. Бекмурзинова**), Научно-исследовательского института ФСИН России (НИИ ФСИН России) (**А.С. Дугенев**), Академии права и управления ФСИН России (**Д.А. Гришин, В.А. Поникаров**).

В режиме видеоконференцсвязи на пленарном заседании выступили зарубежные участники из Академии МВД Республики Беларусь (**Д.В. Гвоздев, И.Л. Федчук**), Могилёвского института МВД Республики Беларусь (**С.В. Ратош**).

К началу работы конференции были изданы в электронном виде на CD-диске ее материалы, включающие тезисы 157 докладов и научных сообщений, в подготовке которых приняли участие 181 автор из 48 научных и образовательных организаций, в т.ч. 12 авторов из четырех зарубежных государств (Беларуси, Казахстана, Азербайджана, Украины), 31 д-р юрид. наук, 90 канд. юрид. наук, 8 сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

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

Ниже представлено краткое содержание отдельных докладов и выступлений, прозвучавших на пленарном заседании, а также тезисов выступлений, включенных в сборник материалов конференции.

Б.В. Россинский, профессор кафедры административного права и процесса Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, свое выступление посвятил современным представлениям *о предмете административного права*. Он рассмотрел имевшиеся в литературе, начиная с 50-х годов прошлого века, суждения о предмете административного права и их трансформацию в свете существовавших в разные периоды научных и законодательных подходов к государственному управлению, пониманию исполнительной деятельности. Отметил, что, когда стала развиваться теория государственного управления с учетом кибернетических подходов, её начали формировать в основном исследователи, занимавшиеся проблемами административного права. Однако далеко не всегда в их работах и публичных выступлениях удавалось прийти к единому пониманию

предмета административного права с учетом положений теории государственного управления.

Выступающий подчеркнул, что блестящим компромиссом, возможным в 60-е годы XX в., явилось сформулированное Ю.М. Козловым классическое определение: «Советское административное право регулирует общественные отношения, возникающие в связи с исполнительно-распорядительной деятельностью органов советского государственного управления, а также в связи с осуществлением органами государственной власти, суда и прокуратуры, общественными организациями трудящихся деятельности управленческого характера».

После принятия Конституции РФ потребовалось по-новому определить предмет административного права. Дело в том, что после признания трёх равноправных, независимых друг от друга ветвей государственной власти, отхода в законодательстве от понятия «органы государственного управления», фактической замены его термином «органы исполнительной власти», возникла опасность невероятного расширения предмета административного права. Ведь отводившаяся ранее этой отрасли права строго определённая и в принципе достаточно узкая сфера общественных отношений, связанная с деятельностью органов государственного управления в их прежнем понимании, по сути, исчезала.

В связи с этим в литературе стало использоваться иное понимание предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти. Такое определение до самого последнего времени, в принципе, устраивало многих ученых-административистов. Слово «в принципе» обусловлено тем, что эта дефиниция не учитывает положения ст. 12 Конституции РФ, в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако, как известно, в Конституции РФ (в ред. 2020 г.) появилась ч. 3 ст. 132, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». С учетом этого Б.В. Россинский дал определение предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями. К последним он отнес в т.ч. администрацию учреждений и предприятий независимо от их организационно-правовой формы.

Однако данная обобщенная дефиниция достаточно лаконична и не может претендовать на изложение особенностей различных подходов к предмету административного права. Ведь оно рассматривается и как отрасль российской правовой системы, и как регулятор реализации соответствующих общественных отношений, и как наука.

Говоря о предмете административного права как отрасли российской правовой системы, выступающий отметил, что это правовые теории и совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями. При рассмотрении предмета административного права как регулятора общественных отношений было подчеркнуто, что следует говорить о совокупности административно-правовых форм и методов деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, способных обеспечения законности при реализации данных отношений, особенностях организации управления различными отраслями и сферами хозяйства страны.

В выступлении особое внимание было уделено предмету административного права как науки и предложен новый подход к его пониманию. Подчеркивалось, что при этом недостаточно указывать лишь на рассмотрение методологических вопросов изучения административно-правовых общественных отношений. Предмет любой науки состоит прежде всего в выявлении закономерностей объективной действительности, без познания которых невозможно построить достоверные теоретические модели, проанализировать реальные явления, ситуации, процессы, и на этой основе — разработать необходимые концепции, теории и практические рекомендации.

С учетом этого обстоятельства Б.В. Россинский дал определение предмета науки административного права, сказав, что он состоит в выявлении закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов публичной власти, иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, и разработке на этой основе необходимых теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса государственного управления.

Ю.Н. Старилов, декан юридического факультета, зав. кафедрой административного и административно-процессуального права Воронежского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, в докладе на тему «Предмет

российского административного процессуального права: главные подходы к определению и проблемы конкретизации» акцентировал внимание на том факте, что с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ у нас родилась своя процессуальная форма, которая претендует на завершенность административно-процессуального регулирования. По мнению докладчика, мы должны обосновывать неотъемлемую принадлежность административного судопроизводства, а это и есть, с его точки зрения, предмет административно-процессуального права, к системе административного правового, к системе публичного правового регулирования.

Судебный контроль за организацией и функционированием администрации позволяет отличительным образом по сравнению с арбитражным судопроизводством, гражданским судопроизводством посмотреть на сущность административно-процессуального права. Административно-процессуальная форма, которая сформирована КАС РФ, — важная категория, которая будет административистам давать хорошие возможности говорить о существовании административно-процессуального права.

Анализ конституционно-правового регулирования, а именно п. «о» ст. 71 и п. «к» ст. 72 Конституции РФ, позволил выступающему сделать вывод, что административно-процессуальное законодательство есть административное судопроизводство. Все остальное, что принято толковать как административный процесс, все остальное что движется в системе публичного административного права, что находится в какой-то динамике, движении, развитии в какой-то стадийности, нельзя называть административным процессом, это административные процедуры и административные акты. Согласно зарубежным подходам, если есть управление, публичное управление, есть эта публичная власть, есть государственное управление, значит, должны быть и административные акты, значит, должны быть и административные процедуры, но процесс административный он судебный.

Кроме того, Ю.Н. Стариков выразил мнение о неразумности держать КАС РФ в системе частного правового регулирования и включать изучение административного судопроизводства в укрупненную специальность по частноправовым юридическим наукам вместе с гражданским правом и гражданским процессом.

Д.В. Гвоздев, доцент кафедры административной деятельности ОВД факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь, канд. юрид. наук, доц., в докладе «*О предмете права административной юстиции*» отметил, что выделение процессуальных норм, регулирующих порядок разрешения административно-правовых споров, в самостоятельную группу имеет теоретическую основу

и представляется необходимым с точки зрения самостоятельного нормативно-правового регулирования складывающихся в данной сфере государственного управления общественных отношений. При этом, указанное утверждение основано на анализе их (отношений) структуры.

В частности, докладчик анализирует специфику субъектов административно-юстиционных процессуальных правоотношений, которая напрямую зависит от специфики материальных государственно-управленческих отношений, имеющих государственно-властный характер, что существенным образом влияет на процессуальный статус сторон административно-правового спора в процессе его судебного разрешения.

Обращено внимание на специфику объекта рассматриваемых правоотношений, к которому Д.В. Гвоздев относит сам административно-правовой спор, а точнее — административно-правовое противоречие или, говоря в более узком смысле, — несогласие подвластного субъекта с принятым в отношении него решением органа государственного управления.

Говоря о содержании административно-юстиционных процессуальных отношений, он предлагает рассматривать в качестве такового полноценный процесс доказывания всех обстоятельств, имеющих значение для судебного разрешения административно-правового спора.

Все вышеизложенное позволило сформулировать вывод о том, что совокупность правовых норм, регулирующих процесс судебного разрешения административно-правового спора, обладает всеми признаками самостоятельного элемента правовой системы (административно-юстиционного права), имеющего собственный предмет правового регулирования (административно-юстиционные правоотношения), а также обозначить позицию о необходимости придания им самостоятельной правовой формы в виде отдельного кодифицированного нормативного правового акта Республики Беларусь, комплексно регулирующего рассматриваемую группу общественных отношений.

А.И. Стахов, зав. кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой, главный научный сотрудник (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия РГУП, д-р юрид. наук, проф., в выступлении на тему «*Конституционные предпосылки для автономизации споров, разрешаемых в ходе административного процесса*» предложил «спор, разрешаемый в ходе административного процесса» рассматривать как разногласия о достижении баланса частных и публичных прав, законных интересов, вынесенные на рассмотрение органа публичной администрации, иного административно-публичного органа (их представителя — должностного

лица), уполномоченного разрешать внесудебные административные дела посредством административного производства, либо на рассмотрение суда (судьи), уполномоченного осуществлять административное судопроизводство.

Подчеркивая процессуальную самостоятельность судов и административно-публичных органов по разрешению споров в ходе административного процесса, предусмотренную ст. 10, 12, 33, 46, 118 Конституции РФ, предлагается разделить данные споры на два типа: 1) споры, разрешаемые в ходе судебного административного процесса — **судебные административно-процессуальные споры**; 2) споры, разрешаемые в ходе исполнительного административного процесса — **внесудебные административно-процессуальные споры**.

По мнению выступающего, важно также подчеркнуть, что в ст. 72 Конституции РФ выделяется из общей массы публичного законодательства Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство, тем самым предопределяя существенные различия в общественных отношениях, из которых возникают споры, разрешаемые в ходе административного процесса. Данные самостоятельные виды публичного законодательства позволяют размежевать внепроцессуальные (административно-правовые) и процессуальные (административно-процессуальные) основания для возникновения споров, разрешаемых в ходе административного процесса.

В этой связи в соответствии со ст. 72 Конституции РФ предлагается делить споры, разрешаемые в ходе административного процесса, на две категории в зависимости от основания их возникновения: 1) **споры в административном процессе, возникающие из административных правоотношений**; 2) **споры в административном процессе, возникающие из административно-процессуальных отношений**.

Статья 18 Конституции РФ, с одной стороны, устанавливает приоритет прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов публичной администрации (органов исполнительной власти и местного самоуправления), независимо от ее конкретной правовой формы. С другой — относит обеспечение прав и свободы человека и гражданина к предмету правосудия независимо от его правовой формы. В этой связи предлагается рассматривать положения ст. 18 Конституции РФ в качестве конституционной предпосылки для индивидуализации споров, разрешаемых в ходе судебного административного процесса.

В целях индивидуализации споры, разрешаемые в ходе административного процесса, предлагается рассматривать как юридико-фактическую ситуацию, связанную с урегулированием разногласий сторон спора о достижении баланса частных

и публичных интересов, которая трансформируется в самостоятельное индивидуализированное внесудебное или судебное административное дело (**административно-спорное дело**) либо в самостоятельный индивидуализированный вопрос о пересмотре итогового решения, принятого по внесудебному или судебному административному делу (**инстанционный административно-спорный вопрос**). При таком подходе будет логичным в структуре административного процессе различать **самостоятельные (автономные) и инстанционные споры, возникающие в ходе административного процесса**.

Углубляя положения ст. 17 Конституции РФ, логично в научно-практических целях категоризовать внесудебные и судебные административно-спорные дела, разрешаемые в ходе административного процесса, а также выделять «инстанционные ступени» по пересмотру внесудебных и судебных административных дел (в т.ч. исходные, апелляционные, кассационные).

Подводя итог предложенному пониманию споров, разрешаемых в ходе административного процесса, а также их ранжирование на отдельные виды в зависимости от конституционных предпосылок, А.И. Стахов сделал обобщающий вывод о том, что выдвинутый научный подход является исходной точкой комплексного научно-практического исследования крупной проблемы оптимизации административного процесса в Российской Федерации, а также систематизации отечественного административно-процессуального законодательства.

М.Н. Кобзарь-Фролова, врио зав. сектором административного права и процесса, главный научный сотрудник ИГП РАН, д-р юрид. наук, проф., в докладе на тему «Государственное управление: генезис понятия и сути» задалась вопросом: насколько в современных условиях развития государственности уместно поднимать вопрос об управлении экономикой, обществом, гражданами? Отвечая на него, она говорила о том, что политические и экономические преобразования, вступление в силу Закона о поправке к Конституции РФ неизменным образом отразились на сути и содержании указанных отношений. Изменился не только государственный строй, но приемы и способы взаимодействия государства, граждан и их объединений.

М.Н. Кобзарь-Фролова подвергла критике идею о том, что государственное управление после 1993 г. стали осуществлять все три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная. Эту идею никак нельзя поддерживать и распространять. Основываясь на нормах Конституции РФ, она аргументировала свою позицию тем, что ст. 11 Конституции РФ называет систему органов, которые осуществляют государственную власть, но не государственное управление. Законодательная власть представляет

интересы многонационального народа, а не управляет им (ст. 94). Основная задача судебной власти — отправление правосудия (ст. 118). Правительство РФ, обеспечивает исполнение законодательства, создаёт условия для его исполнения, осуществляет контроль за исполнением (гл. 6), при этом само обязано исполнять предписания законов. Государство должно и обязано принимать на себя вызовы современности. Государство обязано нести бремя защиты и обеспечения безопасности граждан, выполнять социальные обязательства, быть регулятором общественных отношений. Административное право как наука изучает отрасль, которая заметно меняется. Отрасль регулирует отношения между государством и свободными людьми, которые в силу Конституции РФ имеют право на выражение своей воли, мнения, использовать в полной мере свои права и свободы. А государственное управление имеет место быть, но оно трансформировалось. Его границы остались в пределах взаимоотношений законодательной власти, исполнительной власти и органов местного самоуправления, включая вопросы субординации в каждой системе.

С.М. Зубарев, зав. кафедрой административного права и процесса Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р. юрид. наук, проф., в выступлении *«О некоторых проблемах правового обеспечения цифровизации государственного управления»* отметил, что цифровизация выступает главным глобальным трендом общественного развития. Цифровизация и цифровая трансформация, безусловно, открывают новые возможности для государственного управления. По его мнению, цифровизацию государственного управления необходимо рассматривать в нескольких аспектах.

Во-первых, как государственное управленческое решение, под которым обычно понимается осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженного в официальной форме.

Во-вторых, цифровизацию государственного управления возможно рассматривать в качестве современной административной реформы.

В-третьих, цифровизацию следует рассматривать как процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации государственных функций и оказании государственных услуг, обеспечить информационную открытость органов власти и их взаимодействие с гражданами и организациями.

Общим недостатком правового обеспечения цифровизации государственного управления следует признать отсутствие закрепления применения цифровых технологий на законодательном уровне.

Нет упоминания о возможности их использования в деятельности Правительства РФ в статутном Законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ, фрагментарно говорится об информационно-коммуникационных технологиях в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Позитивное влияние на качество правового обеспечения цифровизации государственного управления могло бы оказать принятие федерального закона «Об административных процедурах», в котором целесообразно раскрыть содержание и определить порядок применения цифровых технологий в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц.

А.В. Равнюшкин, доцент кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук, тезисы своего доклада посвятил теме *внедрения системы оценки добросовестности функционирования органов государственного управления, юридических лиц и жизнедеятельности граждан как элемента систем социального и государственного управления (на основе опыта КНР)*. Отметив, что административное право является отражателем не только сущности государства, его модели, но и его эффективным инструментом построения самого государства, автор указывает на необходимость постоянно совершенствовать внутреннюю организационную систему управления, т.е. осуществлять эффективное администрирование в целях устранения патологий (избыточная роль бюрократии, имитация реализации стратегических планов или программ, отклоняющееся служебное поведение государственных служащих, невостребованный профессионализм, коррупция, элитизм, слабость гражданского общества и др.), накопившихся в системе государственного управления.

Все возрастающее влияние на развитие общественных отношений оказывают информационные технологии. Используя достижения в области современных информационных технологий (развитие Интернета и искусственного интеллекта, расширение доступа к платёжным системам посредством компьютера и телефона, систем контроля за транспортом, технологий распознавания лиц, технологий учета и перемещения товаров, сырья), совершенствуя модель «цифрового правительства», наблюдается переход некоторых национальных обществ к построению общества рейтинга (кредита).

В этом обществе высокие технологии есть инструмент государственного управления. Некоторые отечественные исследователи (Д.Б. Графов, Е.С. Ларина, В.С. Овчинский и др.) заинтересовались системой организационно-правовых мер, принимаемых в КНР.

Во многом воплощение концепции социального кредита стало возможным по той причине, что она опирается на основы китайского общества (на учениях конфуцианства, легизма и даосизма). Концепция социального кредита опирается на следующих положениях: честность в государственных делах, коммерческая целостность, общественная целостность, судебная достоверность. Сущность политики социального рейтинга (кредита) заключается в том, что в КНР возрастает количество сфер деятельности субъектов права, которые подлежат оценке по системе социального кредита (положительный и отрицательный рейтинг).

В основе развивающейся в Китае системы социального рейтинга лежит понятие добросовестности. Так, в ст. 7 ГК КНР закрепляется, что «в гражданской деятельности субъекты гражданских правоотношений обязаны следовать принципу добросовестности, твердо придерживаться честности и выполнять заверения». Исходя из изложенного следует, что система социального кредита (рейтинга) в КНР становится глобальной системой, распространяющаяся на многие (если не все) сферы деятельности субъектов, включая органы управления. На все субъекты (граждан, должностных лиц (госслужащих), юридических лиц) создаются банки данных на всех уровнях, в которых учитываются как противоправные, аморальные поступки (понижающие рейтинг (кредит), так и положительные (повышающие рейтинг).

В частности, в провинции Хэнань утверждено Положение о социальном кредите Хэнань (далее — Положение Хэнань), в ст. 3 которого закреплено, что термин «социальный кредит», используемый в Положении, относится к государству, в котором физические лица, юридические лица и неюридические организации и другие субъекты кредитования, обладающие гражданской дееспособностью, выполняют свои уставные или согласованные обязательства в социально-экономической деятельности.

Система социального кредита (рейтинга) стала одним из элементов системы государственного управления — методом управления, а его содержательной основой — принцип добросовестности. Принцип добросовестности как основополагающий принцип гражданского права в КНР вышел далеко за границы данной отрасли. Предусматривается административная система стимулирования за добросовестность и наказания за недобросовестность. Понятие добросовестности участников общественных отношений имеет два значения: как оценочная категория и как вектор развития общества и правосознания. В целом позиция принципа добросовестности как универсального регулятора общественных отношений усиливается, и характеризуется соблюдением требований, правил, условий жизни,

считающихся положительными и соответствующими интересам личности, общества и государства.

Докладчик резюмировал, что в Российской Федерации, несмотря на высокую степень коррупционных и мошеннических проявлений, не создана система, обеспечивающая добросовестность субъектов как в гражданских правоотношениях, так и в других сферах, включая государственное управление и местное самоуправление.

В России уровень технологического развития, урбанизации и функционирования электронного правительства может позволить развивать систему оценки добросовестности субъектов, но при этом нужно решить ряд актуальных вопросов концептуального, правового и организационно-технического характера. Вопрос формирования системы оценки добросовестности субъектов жизнедеятельности должен стать предметом широкой научной и общественной дискуссии.

Т.А. Коломеец, декан юридического факультета Запорожского национального университета, д-р юрид. наук, проф., член-корр. Национальной академии правовых наук Украины, заслуженный юрист Украины, в тезисах доклада на тему «*Мониторинг способа жизни публичных служащих: опыт нормативно-правового закрепления и применения в Украине*» обратила внимание на то, что одним из действенных средств предотвращения и предупреждения коррупции во всем ее многообразии внешних форм проявления в Украине является мониторинг способа жизни публичных служащих, правовые основания использования ресурса которого закреплены в Законе Украины «О предотвращении коррупции в Украине» и ряде подзаконных нормативно-правовых актов, в т.ч. и Национального агентства по предотвращению коррупции. Несмотря на кардинальные изменения в декабре 2020 г. положений антикоррупционного законодательства, обусловленных восстановлением институционального механизма предупреждения коррупции и установлением ответственности за декларирование недостоверной информации и неподачу декларации лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, мониторинг способа жизни публичных служащих фактически пристального внимания законодателя не привлек, в результате чего так и остались «дефекты» нормативной его модели и «дефектность» практики использования его ресурса. Как следствие, количественные показатели использования его ресурса не согласовываются с качественными показателями (привлечением виновных лиц к ответственности, снижением уровня проявления коррупции в действиях публичных служащих, ростом доверия населения к органам публичной власти и т.п.).

«Дефектность» связана со следующими моментами:

а) отсутствием нормы-дефиниции «мониторинг способа жизни публичных служащих», что

обуславливает предпосылки для субъективного усмотрения его толкования и применения. Хотя «базовый дефинитивный ряд» в антикоррупционном законодательстве закреплён, однако именно эта дефиниция отсутствует. Лишь анализ некоторых подзаконных актов (фактически формирующих «позицию НАПК») позволяет утверждать, что «мониторинг» законодатель рассматривает как пассивную форму контроля, как наблюдение и анализ, а «способ жизни публичных служащих» не столько как стиль поведения этих лиц, а как фактические затраты на его обеспечение. Иными словами, государство интересует источники получения публичными служащими средств на свой способ жизни, а также вероятность получения таких средств путем злоупотребления служебным положением, служебными полномочиями, в т.ч. и совершение коррупционных деяний;

б) «дефектностью» критериальности объекта. Определяя «выборочность способа жизни публичных служащих», законодатель не уточняет, какие именно критерии необходимы для использования этого антикоррупционного средства, фактически «открывает» широкие возможности для субъективного усмотрения со стороны НАПК для вмешательства в «частную автономию» не только самих публичных служащих, но и членов их семей. С учетом того, что Украина внедрила «смешанную («кабинетно-полевую») модель, предполагающую «работу с документами, реестрами, базами данных» («кабинетное исследование») и «наблюдение» (за перемещениями, имуществом, хобби, фотосъемкой, видеосъемкой и др.), что фактически является «полевым исследованием», это создает реальную угрозу для вмешательства со стороны государства в «частную автономию» и публичных служащих, и членов семей публичных служащих.

«Критериальная нормативная дефектность» позволяет оспаривать целесообразность использования НАПК мониторинга и его результативность. Тем более что закрепляется возможность его применения не только относительно способа жизни самих публичных служащих, но и членов их семей. Закрепление положения о том, что «мониторинг осуществляется с соблюдением законодательства о защите персональных данных, не должен предусматривать чрезмерного вмешательства в право на неприкосновенность личной и семейной жизни лица», одновременно предполагает использование оценочного понятия «чрезмерное вмешательство», что, в свою очередь, обуславливает разновекторность его толкования и применения. Не позволяют обеспечить определенность урегулирования этих отношений и интерпретационные акты НАПК со ссылками на необходимость соблюдения положений ст. 8 Европейской конвенции о правах человека на уважение частной и семейной жизни, учета позиции ЕСПЧ

относительно толкования словосочетания «вмешательства в частную жизнь»;

в) «дефектностью» закрепления источников получения сведений о возможном несоответствии уровня жизни субъектов декларирования и членов их семей задекларированным ими имуществу и доходам, а использование в тексте словосочетания «и иных открытых источников информации» вновь формирует предпосылки для разновекторного его толкования.

Позитивно оценивая в целом практику внедрения и активного использования мониторинга способа жизни публичных служащих и членов их семей как средства противодействия и предотвращения коррупции, во всем многообразии внешних форм ее проявления, необходимо учитывать, что его эффективность во многом зависит от «качества» нормативной его модели, и «дефекты» национального антикоррупционного законодательства это подтверждают, а их анализ позволяет определить вектор их устранения.

А. М. Воронов, главный научный сотрудник НИЦ 4 ВНИИ МВД России, д-р юрид. наук, проф., в тезисах доклада на тему *«Публичное администрирование в сфере правоохранительной деятельности»* отметил, что конституционализацию развития предмета административного права уместно аргументировать тем, что любая деятельность публичной администрации именно в редакции 2020 г. Конституции РФ нашла свое правовое обоснование и границы.

Особой вехой реформирования государственности стало принятие поправок к Конституции РФ, инициированных Президентом РФ, которые вводят новое понятие «публичная власть». Эта формулировка объединила в себе «федеральную», «региональную» и «местную (муниципальную)» власти, таким образом закрепив принцип единства системы публичной власти, призванной служить интересам многонационального народа Российской Федерации.

При обращении к ст. 2, 3 Конституции РФ усматривается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. При этом носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

По мнению докладчика, на основе этого представляется целесообразным констатировать, что публичная власть представляет собой взаимосвязанную триаду, включающую в себя помимо

государственной (федеральной и региональной) и местной (муниципальной) властей, основополагающий фундамент публичной власти — народовластие. При этом институты гражданского общества входят в содержание понятия публичной власти и являются в нем коренными.

При таком подходе органы публичной власти осуществляют реализацию задач и функций государства во всех сферах жизнедеятельности. Именно такую деятельность, осуществляемую на основании и во исполнение закона по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач государства в социально-экономической, правоохранительной и иных сферах, следовало бы именовать публичным администрированием. Предлагается универсальный, соответствующий реалиям термин «публичное администрирование», который уверенно входит в оборот.

В развитие вышеизложенной аргументации следует констатировать, что существенной новацией Конституции РФ стало наделение Правительства РФ в п. «е» ст. 114 компетенцией по осуществлению мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, законодательно прописан такой институт гражданского общества как волонтеры. При этом уместно отметить, что волонтерское движение стало реалией России, которое актуализировалось в период пандемии коронавируса COVID-19. Законодательное закрепление также получили вопросы взаимодействия исполнительной власти с общественными объединениями по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Добровольцы (волонтеры) и некоммерческие организации, в т.ч. правоохранительной направленности — это авангард гражданского общества, и поправки к Конституции РФ только укрепили их правовое положение. Содействие и участие институтов гражданского общества в обеспечении правопорядка и общественной безопасности есть существенный резерв правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

Для того чтобы это не было простой декларацией, А.М. Вороновым представляется целесообразным прописать механизм такого взаимодействия в законе «Об участии институтов гражданского общества в сфере обеспечения национальной безопасности». Закон определит сущность, содержание, формы и методы деятельности институтов гражданского общества именно правоохранительной направленности, где в основе поведения субъектов правоотношений лежит безвозмездное следование гражданскому долгу.

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета

МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ, в своем выступлении «*О правомерности применения мер административного пресечения при нарушении участниками публичного мероприятия установленного порядка его проведения*» отметил, что опасность для стабильности государства и легитимной публичной власти представляют т.н. протестные «несанкционированные уличные акции», с помощью которых, как показала практика, запускается сценарий «оранжевых революций», конечной целью которых являются государственный переворот и захват государственной власти.

События на Болотной площади в Москве 6 мая 2012 г. и массовые беспорядки в Республике Беларусь после объявления результатов президентских выборов, состоявшихся 3 сентября 2020 г., свидетельствуют, что наибольшую опасность представляют протестные «уличные акции» по результатам выборов президента государства.

Следующими по степени опасности, как показывает практика, являются протестные акции в поддержку оппозиционных лидеров, особенно в случаях привлечения их к юридической ответственности.

Нельзя исключать возможность протестных несанкционированных уличных акций по результатам выборов в представительные органы государственной власти.

Для организации перечисленных выше протестных уличных акций используются социальные сети (информация передается оперативно и огромному количеству пользователей), они финансируются из-за рубежа, открыто поддерживаются руководством ряда зарубежных государств, в зарубежных и оппозиционных национальных средствах массовой информации, и прежде всего в интернет-пространстве на платформе *YouTube*, развязывается «информационная война» против легитимно избранных институтов государственной власти.

В этих условиях сотрудники полиции (военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации) должны действовать в рамках закона, особенно при применении мер административного пресечения, предусмотренных гл. 5 Федерального закона «О полиции». Для этого сотрудникам необходимо уметь безошибочно квалифицировать действия протестующих, а именно:

1) точно определять момент, когда действия (бездействие) участников уличной акции начинают подпадать под признаки объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.2 КоАП РФ, прежде всего ч. 5 (Нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования) и ч. 6.1

(Участие в несанкционированных собраниях, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры);

2) своевременно определять момент перерастания массового мероприятия в массовые беспорядки, которые сопровождаются насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением оружия, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих либо иных веществ и предметов, представляющих опасность для окружающих.

И в первом, и во втором случаях силам правопорядка необходимо действовать решительно, исходя из складывающейся ситуации в месте проведения массовой акции.

Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения, предусмотренных гл. 5 Федерального закона «О полиции», для пресечения указанных противоправных действий, должно быть не только обоснованным, но и соразмерным как совершаемому противоправному деянию, так и силе оказываемого противодействия. Так, согласно ч. 3 ст. 19 указанного Закона «сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учетом

создавшейся обстановки,

характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых они применяются,

характера и силы оказываемого ими сопротивления».

Данная норма устанавливает пределы ситуационного усмотрения. Необходимость учета сотрудником указанных в ней условий свидетельствует о том, что его действия должны быть не только законными, но и соразмерными характеру и опасности самой правовой аномалии, т.е. «правомерными». Как отметил А.И. Каплунов, законность в данном случае выступает ключевым, но не единственным условием правомерности применения меры административного принуждения.

Процитированная норма ч. 3 ст. 19 Федерального закона «О полиции» чаще всего рассматривается в ограничительном контексте, учитывая, что она заканчивается словами о том, что «при этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба». Однако проецируя ее на ситуации с несанкционированными уличными акциями, в ней можно обнаружить и расширительный потенциал для применения мер административного

пресечения, обусловленный возрастанием «возникшей опасности и существующей угрозы».

В качестве примера правомерного применения силы для пресечения несанкционированных уличных акций выступающий привел действия сотрудников милиции по пресечению массовых протестов в Республике Беларусь после официального оглашения результатов голосования на выборах Президента Беларуси, состоявшихся 3 сентября 2020 г. После того, как среди протестующих появились группы боевиков, которые начали нападать на сотрудников ОМОНа и совершать иные насильственные действия, коллективные действия всех протестующих необходимо было рассматривать уже через призму признаков преступления, предусмотренного ст. 357 УК РБ (действия, совершаемые с целью захвата или удержания государственной власти неконституционным путем), как соучастие в нем, а не только как участие в несанкционированном публичном мероприятии. А соответственно, в такой ситуации применение сотрудниками ОМОНа специальных палок и слезоточивого газа, задержание лиц, оказавших злостное неповиновение, было правомерным.

По мнению А.И. Каплунова, опыт белорусских коллег по пресечению протестных несанкционированных уличных акций в сентябре 2020 г. должен быть оценен как положительный и учтен в Российской Федерации при обеспечении общественного порядка и безопасности на подобного рода публичных мероприятиях.

О.И. Бекетов, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ; А.В. Куянова, заместитель начальника той же кафедры, канд. юрид. наук, доц., в тезисах доклада на тему «*Нормы административного законодательства, обусловленные пандемией, их применение и влияние на преступность*» отметили, что реально существующая угроза распространения в России новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, потребовала принятия неотложных мер.

В соответствии с действующим законодательством органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать меры, ограничивающие передвижение лиц и транспортных средств, направленные на борьбу с пандемией, с учетом территориального и временного характера их действия, не допуская при этом несоразмерного ограничения конституционных прав и свобод граждан. Для этого был установлен режим «повышенной готовности», предусмотренный п. 6 ст. 4¹ Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

2 апреля 2020 г. Правительством РФ были утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении такого режима, в т.ч. выполнять законные требования представителей органов управления; использовать средства коллективной и индивидуальной защиты; иметь при себе и предъявлять по требованию необходимые документы.

Комплексные силы безопасности — полиция и должностные лица органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, призванные обеспечить соблюдение нового порядка, становятся публичным лицом реакции государства на опасность распространения вируса. С учетом этого МВД России было подготовлено распоряжение от 17 марта 2020 г. № 1/2851 «О комплексе дополнительных мер по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции», в соответствии с которым сотрудники полиции принимают непосредственное участие в:

выявлении и пресечении административных правонарушений, связанных с нарушением карантинных ограничений, привлечении виновных к ответственности;

охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, в т.ч. в местах дислокации обсервационных пунктов и лечебных учреждений;

предупреждении распространения инфекционных заболеваний среди задержанных полицией лиц;

информировании граждан о необходимости в период обострения санитарно-эпидемиологической обстановки предпринимать меры для защиты себя и своих близких от угрозы заражения;

выявлении и пресечении деликтов, посягающих на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и др.

Сотрудники полиции и должностные лица органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций получили право осуществлять административное преследование правонарушителей, составлять протоколы (ст. 28.3 КоАП РФ), направлять дела по подведомственности для их рассмотрения и назначения административных наказаний (ст. 23.1 КоАП РФ).

Параллельно в течение марта-июня 2020 г. в Российской Федерации стали активно внедряться системы контроля передвижения граждан с использованием спецпропусков и QR-кодов. Личные данные граждан (включая температуру тела человека, их перемещения, используемый автомобиль, карты

проезда в общественном транспорте и т.д.) перешли под публичный контроль.

Обширные и сверхбыстрые изменения законодательства не могли не повлечь противоречивость правоприменительной практики, затруднения в оценке правовой сущности происходящего. В то же время, по мнению докладчиков, можно утверждать, что меры, принятые государством, правоприменительная деятельность сотрудников полиции, изменение стандартов поведения и образа жизни населения в период пандемии повлияли на состояние и динамику преступности в 2020 г.

Так, по данным ГИАЦ МВД России, по итогам 2020 г. зарегистрировано на 22.6% меньше квартирных краж, грабежей — на 16.2%, разбоев — на 21.7%. В общественных местах (на улицах, площадях, в парках и скверах) было зарегистрировано на 9.9% меньше преступлений, в т.ч. меньше краж — на 18.5%, грабежей — на 24.8%, разбойных нападений — на 23.3%. На 9.5% снизилось число преступлений в семейно-бытовой сфере, в т.ч. на 15.8% — фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, на 13.5% — вреда средней тяжести, на 10% — легкого вреда здоровью.

В то же время цифровизация общества, ограничения, введенные для контроля над распространением коронавируса, в результате которых миллионы людей находились лишь в домашнем окружении, были изолированы, ограничены в экономических возможностях, создали спрос на незаконный бизнес — «киберпредпринимательство». При этом на 73.4% выросло количество преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в т.ч. с использованием сети Интернет — на 91.3%, средств мобильной связи — на 88.3%.

Очевидно, что вызванные пандемией бурные преобразования «репрессивной» части законодательства, расширение масштабов административного и полицейского контроля, опирающегося на технологическую основу, изменение стандартов поведения граждан и образа жизни населения способствовали усилению тенденции перемещения значительных сегментов преступности в киберпространство. Явственным видится формирование запроса на подготовку для полиции уникальных специалистов, в равной степени разбирающихся в телекоммуникационных технологиях и юриспруденции.

Ю.И. Попугаев, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, д-р юрид. наук, доц., в выступлении на тему «*Об уточнении процессуальной компетенции субъектов административной юрисдикции*» обосновал необходимость уточнения и оптимизации процессуального статуса некоторых субъектов административной юрисдикции, что представляется

актуальным в связи с разработкой нового административно-деликтного законодательства. Сопоставление ч. 3 ст. 28.3 КоАП РФ со ст. 13 Федерального закона «О полиции» дало основание сделать выступающему вывод об избыточности многих составов административных правонарушений, перечисленных в указанной ч. 3 ст. 28 КоАП РФ, при обнаружении признаков которых органы внутренних дел (полиции) обязаны составлять протоколы. Так, по его мнению, некоторые полномочия органов внутренних дел (полиции) по возбуждению дел об административных правонарушениях в ряде сфер не коррелируют с полномочиями, предусмотренными статусным полицейским законом, который предусматривает исчерпывающий перечень задач и направлений деятельности полиции. Например, в обозначенной статье КоАП РФ говорится о водоохраных зонах водных объектов, подключении к центральным системам водоснабжения, нарушении правил обращения с пестицидами и агрохимикатами при хранении, карантинных мероприятиях и т.п. Тогда резонно возникает вопрос о необходимости многочисленной армии чиновников в виде различных министерств, федеральных служб и агентств, в ведении которых находятся перечисленные объекты. При этом органы внутренних дел (полиции) отвлекаются от решения задач, выполнения функций, возложенных на них Федеральным законом «О полиции». С точки зрения Ю.И. Попугаева, неоправданное расширение подведомственности, «разбухание» на основе многочисленных изменений и дополнений ч. 3 ст. 28.3 КоАП РФ на практике ведет к правоприменительным ошибкам, к нарушениям законности. Они предопределяются отсутствием должной квалификации для адекватной правовой оценки событий и явлений, по которым необходимо принимать процессуальные решения, в разнообразных управленческих сферах и областях жизнедеятельности.

В последнее время постоянно заостряется вопрос о необходимости разгрузки судов, мировых судей в связи с большим количеством дел об административных правонарушениях, находящихся у них на рассмотрении. В этой связи эпизодически появляются предложения о сужении их административно-юрисдикционных полномочий. Причем противоречивостью отличаются и установки концепции проекта КоАП РФ, касающиеся корректировки объемов юрисдикционных полномочий органов и должностных лиц. Например, в концепции ставятся задачи совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях и усиления судебного контроля за действиями органов административной юрисдикции. В то же время предполагается сокращение судебной подведомственности дел об административных правонарушениях, ограничив ее только видами правонарушений, предусматривающими административные

наказания, назначение которых есть прерогатива суда. Кроме того, концепция проекта КоАП РФ предусматривает передачу значительной части полномочий мировых судей коллегиальным органам, создаваемым субъектами Российской Федерации для рассмотрения дел об административных правонарушениях, что является, безусловно, шагом в сторону ограничения судебного контроля правоприменительных действий других субъектов административной юрисдикции. При этом в тексте анализируемого документа не содержится доводов, обосновывающих необходимость и целесообразность сокращения полномочий судов (судей) по рассмотрению дел об административных правонарушениях и расширения в связи с этим системы органов административной юрисдикции, создаваемых субъектами Российской Федерации. Н.Г. Салищева в свое время критически высказывалась по вопросу необходимости перераспределения полномочий между судами (судьями) и другими субъектами административной юрисдикции в пользу последних.

Выступающий подчеркнул, что судебной системой накоплен важный юрисдикционный опыт, наработана практика по рассмотрению наиболее сложных дел об административных правонарушениях. Представляется, что именно на судебной системе и возглавляющем ее Верховном Суде РФ должна лежать обязанность по совершенствованию управления административно-юрисдикционной практикой, по обобщению данной практики, подготовке руководящих разъяснений по применению административно-деликтного законодательства всеми субъектами административной юрисдикции.

А.В. Шевцов, заместитель начальника кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России, канд. юрид. наук, доц., в тезисах выступления *«О перспективах правового регулирования полномочий должностных лиц полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях»* отметил, что одним из приоритетных направлений совершенствования полномочий должностных лиц полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях, является оптимизация процессуальных процедур установления, фиксации противоправного деяния, рассмотрения дела и назначения административного наказания. Это подразумевает уменьшение количества процессуальных действий, осуществляемых должностными лицами полиции. При этом такого рода оптимизация должна основываться на упрощении вышеперечисленных процедур с учетом применения средств автоматической фиксации правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Накопленный опыт проведения крупномасштабных мероприятий свидетельствует

о приемлемости идентификации личности посредством индивидуальных QR-кодов и удостоверений личности Fan-ID.

Системы видеофиксации противоправных действий и распознавания личности по антропометрическим (физиогномистическим) данным позволяют повысить правоприменительную значимость административно-правового воздействия на правонарушителей. Подобные системы, использующие технологию электронного мониторинга местоположения, уже применяются на территории города Москвы для выявления нарушений в период действия режима повышенной готовности, а также в целях установления лиц, несоблюдающих карантинные ограничения, связанные с угрозой распространения коронавирусной инфекции COVID-19.

Получаемые при этом данные являются основанием для возбуждения и рассмотрения дел без составления протоколов (ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ). В таких случаях рассмотрение дела и привлечение к административной ответственности должно стать более быстрым. Экономия времени позволит уделить больше внимания профилактическим мероприятиям, а также оптимизировать властно-принудительные процессы, соблюсти процессуальные сроки, минимизировать риски при применении мер административного принуждения.

Отдельного внимания, по мнению выступающего, требует порядок применения некоторых процессуально-обеспечительных мер. Один из актуальных вопросов — документирование факта нахождения лица, привлекаемого к административной ответственности, в состоянии опьянения. С января 2021 г. сотрудники полиции вправе доставлять таких лиц в создаваемые специализированные муниципальные или региональные учреждения по

оказанию помощи гражданам, находящимся в общественных местах в состоянии опьянения и утратившим способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке.

В связи с расширением сферы государственно-частного и муниципально-частного партнерства по вопросам создания подобных специализированных организаций появятся и особенности освидетельствования помещаемых туда лиц. Очевидно, что сеть таких социальных учреждений будет создаваться не сразу, да и предназначены они будут преимущественно для лиц, находящихся в состоянии алкогольной, наркотической или токсической комы. Поэтому освидетельствование на состояние алкогольного опьянения лиц, привлекаемых к административной ответственности, должно предусматривать быструю процессуальную фиксацию соответствующего физиологического состояния с использованием технических средств измерения алкоголя в выдыхаемом воздухе (алкотестеров). В этой связи указанное освидетельствование может осуществляться не только в отношении водителей транспортных средств, но и лиц, посягающих на правопорядок в общественных местах.

Перспективным представляется выступающему и совершенствование института доказательств по административному делу. Так, законодательная интеграция понятия «специализированное программное обеспечение портативных электронных устройств, являющихся предметом экипировки сотрудников ОВД (полиции)» в процессуальный порядок назначения административного наказания без составления протокола упростит процедуру выявления противоправных деяний и обеспечит активное применение упрощенной формы административно-уголовного производства.

Сведения об авторах

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

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

Authors' information

KAPLUNOV Andrey I. — Doctor of Law, Professor, Honored worker of higher school of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia; 1 Letchika Pilyutova str., 198206 St. Petersburg, Russia

UKHOV Vladimir Yu. — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia; 1 Letchika Pilyutova str., 198206 St. Petersburg, Russia