

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**март
2013
№3**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 от 22.12.2011 г.

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 3 (15) 2013 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - ПИ № ФС 77-47916, 22.12.2011 г.

IS PUBLISHED MONTHLY. THE MAGAZINE HAS BEEN PUBLISHED SINCE JANUARY, 2012.

Главный редактор журнала
Кизилев В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета
Денисенко В.В., д.ю.н., г. Краснодар

Редакционный совет:

Щукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва

Майле А.Д., Доктор права, г. Шпайер (Германия)

Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарьян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:

Denisenko V.V., d.j.s., Krasnodar

The editorial board:

Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk

Kositsin I.A., c.j.s., Omsk

Lapina M. A., d.j.s., Moscow

Maile A.D., Doctor of law, Speyer (Germany)

E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, ул. 11-ая Любинская, 79

E-mail: topispublaw@mail.ru

Address for correspondence:

Omsk, 79 11th Lyubinskaya st.,

Zip-code 644073.

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 09.04.2013 г.

Усл. печ. л. 5.67

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 9th of April,
2013.

Nominal print 5.67 sh.

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision
ZAO (CJSC) «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или
редакции преследуется по закону

Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial
is prosecuted

© Кизилев В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

Некоторые аспекты административно-правового регулирования репатриации в России Горохов Д. Ю.	3
Ретроспективный анализ практики осуществления ротации в государственной службе Российской Федерации Горшков Н. Н.	13
Нормативное правовое обеспечение охраны общественной нравственности в российском административном законодательстве Капустин В. Г.	26
Значение информации в предупреждении налоговой деликтности Кобзарь-Фролова М. Н.	40
Особенности государственного регулирования рынка юридических услуг в странах постсоветского пространства Колобашкина С. С.	52
Проблемы правовой регламентации врачебной тайны в законодательстве РФ Мокина Т. В.	61
Административно-правовой статус пешехода: вопросы совершенствования Молчанов П. В., Островский А. В.	73
Человек как одушевленное орудие совершения административного правонарушения Никитин А. С.	83
Добровольное раскрытие информации относительно фактов коррупции и мошенничества (зарубежный опыт) Трунцевский Ю. В., Богатов А. В.	96
Административная ответственность за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения по КоАП Республики Казахстан Филин В. В.	102

Горохов Д. Ю. / Gorokhov. D. Yu.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕПАТРИАЦИИ В РОССИИ

SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF REPATRIATION IN RUSSIA

Горохов Дмитрий

Юрьевич,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного-правовых дисциплин Московского университета им. С. Ю. Витте, dmgorokhov@yandex.ru

Дается критический анализ миграционной политики современной России. Отмечаются недостатки государственной Программы добровольного переселения в РФ соотечественников по сравнению с зарубежным опытом, в том числе в контексте ограничений, накладываемых на ее участников.

Критикуется не достаточно активный характер политики репатриации в современной России и предлагается расширение перечня льгот и компенсаций в отношении участников государственной Программы, например, освобождение от уплаты государственной пошлины, предоставление материальной помощи мигрантам, переселяющимся вне рамок Программы.

Ключевые слова: репатриация, политика репатриации, мигранты, соотечественники, демографическое развитие России, добровольное переселение соотечественников.

Gorokhov Dmitrii

Yur'evich,

*c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor of state and
legal disciplines department of
Moscow University named after
S. Yu. Vitte,*

dmgorokhov@yandex.ru

The article provides a critical analysis of the migration policy in modern Russia. Here are noted some disadvantages of the state program of voluntary resettlement of compatriots in Russia compared with foreign experience, including in the context of the constraints imposed on its participants.

The author criticizes insufficiently active nature of repatriation policy in modern Russia and proposes expansion of the list of benefits and compensations to participants of the state program, such as exemption from payment of state fees, provision of material assistance to migrants moving outside of the program.

Keywords: repatriation, repatriation policy, migrants, compatriots, demographic development of Russia, voluntary resettlement of compatriots.

Одной из многих проблем, стоящих перед современным российским государством является ухудшающаяся демографическая ситуация. Преодоление демографического спада зависит от множества факторов включающих обеспечение стабильного экономического роста уменьшение дифференциации по доходам, развитие человеческого капитала и создание эффективной социальной инфраструктуры, рынка доступного жилья, гибкого рынка труда, улучшение санитарно-эпидемиологической и экологической обстановки. Однако перечисленные факторы будут способствовать улучшению ситуации лишь в долгосрочной перспективе. Поэтому в настоящее время наиболее существенным фактором является повышение качества управления миграционными процессами, поскольку только управление миграцией людей позволяет создать условия для демографического роста не в будущей перспективе, а уже сейчас.

Цели демографической политики могут быть достигнуты за счет сокращения эмиграции и увеличение иммиграции, но, в первую очередь, цели демографической политики позволяет достигнуть умелое управление

процессом репатриации (добровольное возвращение соотечественников на родину).

Так, в государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, принятой 22 июня 2006 года [3] определены три цели, каждая из которых отвечает интересам демографического развития России:

- а) стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию;
- б) содействие социально-экономическому развитию регионов;
- в) решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения.

Российский законодатель понимает под соотечественниками лиц, родившихся в одном государстве, проживающих либо проживавших в нем и обладающих признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также их потомков. Под понятием «соотечественники за рубежом» (соотечественники) подразумеваются:

- граждане РФ, постоянно проживающие за пределами РФ;
- лица, состоявшие в гражданстве СССР;
- выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и РФ, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;
- потомки указанных лиц.

Отметим, что подход к определению категории соотечественников в отечественном законодательстве является достаточно широким. В понятие соотечественник законодатель включает не только этнический признак, как это делается в некоторых зарубежных странах (ФРГ, Казахстан). В указанную группу входят представители нетитульных групп ближнего зарубежья, а также титульные группы, пока они сохраняют элементы так называемой «советской идентичности», что значительно расширяет круг потенциальных соотечественников.

Реализация государственной Программы добровольного переселения в РФ соотечественников стала одним из приоритетных направлений миграционной политики России по преодолению негативных тенденций в сокращении численности населения страны, социально-экономическому развитию регионов, обеспечению экономики страны трудовыми и кадровыми

ресурсами. Однако результаты проводимой политики репатриации остаются скромными. Так, за время действия вышеуказанной Программы (с 2006 года по настоящее время) на территорию Российской Федерации прибыло около 65 тысяч переселенцев [10].

Несомненно, принятие программы (и последующее продление ее действия в новой редакции до 2015 года) являются одним из важнейших шагов государства на пути решения многих проблем, связанных с демографическим кризисом и миграцией населения в целом. Однако, по нашему мнению, правовое регулирование репатриации не позволяет в достаточной степени удовлетворить демографические интересы государства, поскольку при реализации программы на протяжении длительного времени не удалось устранить многих ее недостатков. Приходится констатировать, что Программа предусматривает многие ограничения, накладываемые на ее участников, в то время как зарубежный опыт демонстрирует создание в отношении репатриантов беспрецедентных льгот.

Отдельное внимание стоит уделить правовым нормам, касающимся предоставления различных услуг компенсационного характера.

Участникам Программы имеют право на различные компенсации:

- а) на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания, включая оплату проезда и провоз личных вещей в соответствии с разделом VII Государственной программы;
- б) на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации;
- в) на получение за счет средств федерального бюджета подъемных;
- г) на получение за счет средств федерального бюджета ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации (но не более чем в течение шести месяцев). Размер пособия определяется с учетом прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Однако указанные компенсационные гарантии предоставляются не всем участникам Программы, так, например, «подъемные» выплачиваются только участникам программы, переселяющимся на территории категории «А» и «Б», а ежемесячное пособие выплачивается только переселяющимся на территории вселения категории «А» [4].

При этом представленные виды содействия участникам Программы носят компенсационный характер и не предусматривают создания предпосылок для стимулирования процесса репатриации. В целом же российское законодательство предусматривает существенно меньшие размеры материальной помощи репатриантам, чем во многих зарубежных странах. В таких условиях основным фактором, влияющим на данный миграционный процесс, является неблагоприятные условия жизни соотечественников в странах их исхода. Таким образом, политика репатриации в современной России носит не достаточно активный характер, так как до настоящего времени не создано существенных предпосылок для привлечения репатриантов на постоянное жительство в Россию. По этой причине представляется необходимым расширение перечня льгот и компенсаций в отношении участников государственной Программы, что позволит создать некоторые механизмы стимулирующие данный миграционный процесс.

Реализацию программы также затрудняют различные процедурные механизмы. Например, не совсем ясна необходимость механизма выплаты участникам Программы компенсации расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов [5]. Из логики законодателя можно предположить, что уплата участником Программы государственной пошлины за оформление документов, определяющих его правовой статус на территории РФ является своего рода гарантией добросовестного его участия в процессе реализации своих намерений переселиться в Россию. В случае успешной реализации данных намерений расходы на уплату пошлины компенсируются государством в течение 15 дней. Для этого участник программы должен подать заявление. По нашему мнению данная процедура неоправданно усложнена, создает необоснованные затруднения для репатриантов по возвращение затраченных средств, частично усложняет процесс репатриации.

Как уже было отмечено, участники Программы освобождаются от уплаты большинства таможенных платежей, по нашему мнению данный механизм может быть применен и в налоговом законодательстве. Гораздо проще было бы совсем избавить участников программы от уплаты пошлины. Так Налоговый Кодекс РФ [1] в ст. 333.35 предусматривает льготы для отдельных категорий физических лиц и организаций по уплате государственной пошлины. Вполне логичным представляется дополнить данный перечень посредством внесения в п. 1 ст. 333.35 НК РФ, следующей нормы:

«16) физические лица – являющиеся участниками государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую

Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей за действия, связанные с оформлением документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации».

Важным вопросом также является реализация участником программы и членами его семьи своих основных обязанностей по прибытии в РФ, одной из которых является воинская обязанность.

Отечественное законодательство не предусматривает специальных отсрочек, для лиц подлежащих призыву на военную службу в связи с недавним переселением на территорию РФ и получением гражданства. Очевидно, что наиболее предпочтительной категорией репатриантов являются именно молодые семьи, супруг или дети в которых могут быть призваны на военную службу. Поэтому вопрос о предоставлении отсрочки от такого призыва представляется важным стимулом политики репатриации, поскольку предоставляет репатриантам возможность для социальной интеграции в России. Представляется возможным включить в п. 1 ст. 24. ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [2] (Отсрочка от призыва граждан на военную службу) норму следующего содержания:

«м) граждане, являющие участниками Программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом – на один год с момента получения гражданства РФ».

По нашему мнению данные изменения позволят в некоторой степени расширить социальные гарантии участников Программы, тем самым стимулировать миграционный процесс репатриации.

Важно также отметить, что действие Программы распространяется только на непосредственных ее участников и игнорирует лиц, соответствующих критериям, но переселяющихся в Россию самостоятельно. Представляется, что для наибольшей эффективности данного миграционного процесса государство должно гарантировать таким мигрантам определенный минимум социальных гарантий или, возможно, даже материальную помощь.

Говоря о данном миграционном процессе, более глобально следует отметить, что стимулирование возвращения в РФ соотечественников не может полностью удовлетворить демографические интересы государства. Так, например, А. В. Топилин, оценивая численность русскоязычной диаспоры в странах СНГ и Балтии, отмечает, что с момента распада Союза ССР эта диаспора значительно постарела и стала менее мобильной [7]. В тоже время молодое поколение, сформировавшееся в период после обретения бывшими

союзными республиками самостоятельности, имеет значительные этносоциальные отличия и иные ценностные ориентиры. Культурно более далекие и менее адаптированные мигранты – серьезный вызов миграционной политике, которая должна учитывать происходящие изменения [9]. По этому, определяя миграционный процесс репатриации в качестве основного законодатель должен создать определенные предпосылки для проведения политики иммиграции. В. И. Мукомель отмечает, что «иммиграционная политика, политика интеграции и политика натурализации тесно связаны, их можно рассматривать как последовательные стадии политики приема, обустройства и трансформации вчерашнего мигранта в полноправного члена принимающего общества» [6, 258].

Указанные обстоятельства значительно повышают актуальность интеграционных мероприятий в отношении переселенцев, при разработке которых необходимо учитывать возрастающую социокультурную дистанцию между гражданами государств СНГ – потенциальных источников репатриантов и иммигрантов. Однако приходится констатировать, что на современном этапе политике интеграции иммигрантов в России уделяется недостаточно внимания.

Необходимо отметить, что проблема интеграции мигрантов в принимающее общество имеет как политический, так и культурный аспекты. Представляется, что оба этих аспекта должны быть в равной степени учтены при проведении интеграционной политики. По нашему мнению, политика интеграции должна основываться на языковой, культурной и социальной адаптации, важнейшую роль в которой играет образование. Процесс аккультурации осуществляется в первую очередь через языковую подготовку, которая является одновременно и инструментом и составной частью интеграции мигрантов в культуру принимающего общества, поскольку снижение уровня владения русским языком приводит к утрате интереса к русской культуре не только в стране, но и во всем мире.

Целенаправленное проведение российским государством политики иммиграции и репатриации все более настойчиво требует создания механизмов адаптации переселенцев, основным из которых будет являться образование, языковая подготовка.

Проводимая РФ политика репатриации ориентирована на соотечественников, не потерявших социально-культурных связей с Россией, что придает данному направлению пассивный характер. Более предпочтительным для государства, по нашему мнению, является осуществление более активной

политики репатриации, направленной на повышение интереса к российской культуре и русскому языку в странах потенциального исхода соотечественников. При создании стратегии миграционной политики РФ необходимо включать в нее наряду с политическими, правовыми и экономическими вопросами вопросы интеграции и социализации иммигрантов, поскольку процесс интеграции является важнейшим аспектом миграционной политики любого современного государства.

Список литературы:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000 г. № 32. Ст. 3340.
2. Федеральный закон от 28 марта 1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998 г. № 13. Ст. 1475.
3. Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2006 г. № 26. Ст. 2820.
4. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 8 «О порядке выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности» // СЗ РФ. 2007 г. № 3. Ст. 454.
5. Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2008 № 715 «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008 г. № 39. Ст. 4452.
6. Мукомель В. И. Миграционная политика России: постсоветские контексты // Институт социологии РАН М.: Дитополь-Т. 2005.
7. Топилин А. В. Прогноз миграции населения Росстата и национальные интересы России // Международная экономика. 2006. № 3.
8. Тюркин М. Л. Миграционная система России. М.: Стратегия. 2005.

9. Тюрюканова Е. В. Управление трудовой миграцией: долгосрочные тенденции и оперативные решения. / Сб. науч. статей под общ. ред. К. О. Ромодановского и М. Л. Тюркина. М.: 2009.
10. URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 12.02.2013).

References:

1. Tax Code of the Russian Federation (part 2) from August 05, 2000, No. 117-FL [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya) ot 05 avgusta 2000 № 117-FZ]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2000, no. 32, article 3340.
2. Federal law No. 53-FL from March 28, 1998 “On Military Duty and Military Service” [Federal’nyi zakon ot 28 marta 1998 № 53-FZ «O voinskoi ob-yazannosti i voennoi sluzhbe»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1998, no. 13, article 1475.
3. RF Presidential Decree no. 637 from 22.06.2006 “On Measures to Assist Voluntary Resettlement to the Russian Federation of Compatriots Living Abroad” [Ukaz Prezidenta RF ot 22.06.2006 № 637 «O merakh po okazaniyu so-deistviya dobrovol’nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federatsiyu sootchestven-nikov, prozhivayushchikh za rubezhom»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 26, article 2820.
4. RF Presidential Decree no. 8 from 15.01.2007 “On the Order of Pay-ments Monthly Allowance to the Participants of the State Program on Assist-ing the Voluntary Resettlement to the Russian Federation of Compatriots and their Families Living Abroad in the Absence of Income from Labor, Business and other Activity” [Postanovlenie Pravitel’sstva RF ot 15.01.2007 № 8 «O poryadke vyplaty uchastnikam Gosudarstvennoi programmy po okazaniyu sodeistviya dobrovol’nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federatsiyu sootchestvennikov, prozhivayushchikh za rubezhom, i chlenam ikh semei ezhemesyachnogo posobi-ya pri otsutstvii dokhoda ot trudovoi, predprinimatel’skoi i inoi deyatel’nosti»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2007, no. 3, article 454.
5. RF Government Decree of September No. 715 from September 25, 2008 “On Approval the Rules of Payment to the Participants of State Program on Assisting the Voluntary Resettlement to the Russian Federation of Compatriots and their Families Living Abroad Compensation of Payment of State Duty for Registration of Documents, Determining Legal Status of Migrants in the Russian Federation at the Expense of the Federal Budget” [Postanovlenie Pravitel’sstva

RF ot 25 sentyabrya 2008 № 715 «Ob utverzhdenii Pravil vyplaty uchastnikam Gosudarstvennoi programmy po okazaniyu sodeistviya dobrovol'nomu pereseleniyu v Rossiiskuyu Federatsiyu sootchestvennikov, prozhivayushchikh za rubezhom, i chlenam ikh semei kompensatsii za schet sredstv federal'nogo byudzheta raskhodov na uplatu gosudarstvennoi poshliny za oformlenie dokumentov, opredelyayushchikh pravovoi status pereselentsev na territorii Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2008, no. 39, article 4452.

6. Mukomel' V. I. *Migration Policy of Russia: Post-Soviet Contexts* [Migratsionnaya politika Rossii: postsovetskie konteksty]. Sociology Institute of Russian Academy of Sciences, Moscow: Ditopol'-T, 2005.

7. Topilin A. V. Rosstat Migration Forecast and National Interests of Russia [Prognoz migratsii naseleniya Rosstata i natsional'nye interesy Rossii]. *Mezhdunarodnaya ekonomika – International Economics*, 2006, no. 3.

8. Tyurkin M. L. *Migration System of Russia* [Migratsionnaya sistema Rossii]. Moscow: Strategiya, 2005.

9. Tyuryukanova E. V. *Management of Labor Migration: Long-term Trends and Immediate Decisions*. [Upravlenie trudovoi migratsiei: dolgosrochnye tendentsii i operativnye resheniya]. Collection of scientific papers under general edition of K. O. Romodanovskii and M. L. Tyurkin, Moscow: 2009.

10. Available at: <http://www.fms.gov.ru> (accessed: 12.02.2013).

Горшков Н. Н. / Gorshkov N. N.

**РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
РОТАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

**RETROSPECTIVE ANALYSIS OF PRACTICE OF ROTATION IN THE
PUBLIC SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*Горшков Николай
Николаевич,
начальник отдела МВД Рос-
сии по Нагорному району
ЮАО г. Москвы.*

На примере ГТК и Госнарконтроля России исследуется нормативное регулирование ротации государственных служащих. Отмечаются недостатки проводившейся ротации кадров, в том числе ее эпизодичность в условиях отсутствия четкого планирования, отсутствие контроля за проведением ротации, отсутствие оценки эффективности ротации и мониторинг ее влияния на производительность труда служащих, на результаты деятельности служб и подразделений, руководители которых перемещались в порядке ротации.

Сформулированы и предложены требования к нормативному правовому регулированию и организации ротации руководящих кадров.

Ключевые слова: государственная служба, ротация в государственной службе, реформирование системы государственной службы, ротация кадров.

Gorshkov Nikolai

Nikolaevich,

Head of Department of the Russian Interior Ministry in district Nagornyi of Moscow Southern Administrative District.

Normative regulation of rotation of public servants is investigated in the article on the example of the SCC and Russian Federal Drug Control Service. Here are noted the shortcomings of carried out personnel rotation, including its episodic nature without a clear planning, the lack of control over the rotation, the lack of evaluation of rotation effectiveness and monitoring of its impact on the productivity of employees, on the performance of services and departments, whose heads have been moved in order of rotation.

Formulated and suggested requirements to the normative legal regulation and organization of managerial personnel rotation.

Keywords: public service, rotation in public service, reforming of public service system, personnel rotation.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2012 годы)» [6] в законодательство о государственной службе были внесены новеллы, регламентирующие осуществление ротации [1; 2]. Эти новеллы подлежат применению в государственной гражданской службе с 2013 г., а в органах внутренних дел – с 1 января 2012 г. Однако такой метод организации государственной службы известен в нашей стране уже довольно давно. Опыт ротации в государственной службе необходимо изучать для того, чтобы в процессе реализации новых антикоррупционных мероприятий учесть допущенные ошибки, выявить возможные препятствия.

Ротация кадров ранее предусматривалась Временным положением о Комитете по охране государственной границы СССР, утвержденным Указом Президента СССР от 3 декабря 1991 г. № УП-2951 [4]; Положением о Комитете правительственной связи при Президенте СССР, утвержденном Указом Президента СССР от 10 октября 1991 г. № УП-2690 [3]. В соответствии

с Положением о надзорной и контрольной деятельности в системе Госгортехнадзора России (РД 04-354-00), утвержденным приказом Госгортехнадзора России от 26 апреля 2000 г. № 50 ротация была предусмотрена для инспекторов, закрепляемых за определенными опасными производственными объектами, при этом продолжительность закрепления конкретного за определенным объектом ограничена пятью годами, запрещено направлять вновь поступившее на должность должностное лицо с проверками в поднадзорную организацию, в которой специалист работал до перехода в надзорный орган, в течение пяти лет.

Задача разработать механизмы ротации кадрового состава государственных служащих ставилась в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р [7].

Первый и наиболее изученный опыт [11; 13; 14, 13-16] реализации института ротации служащих правоохранительной службы в Российской Федерации был получен таможенными органами. Решение об отработке механизма ротации кадров во всех таможенных органах и учреждениях с учетом их профиля и специфики деятельности было принято в 1994 г. Мероприятия по совершенствованию работы, связанной с ротацией кадров в таможенных органах Российской Федерации в 1994-1995 годы [10] предполагали основательный подход к разработке механизма ротации. Требовалось собрать информацию об укомплектованности региональных таможенных органов по категориям штатных должностей; оценить возможность их укомплектования за счет местных ресурсов или с привлечением специалистов из других таможенных органов; определить сроки привлечения специалистов; оценить резервы для размещения иногородних сотрудников, обустройства их быта; составить списки сотрудников, готовых участвовать в процессе ротации кадров; учесть привлекательность тех или иных регионов для сотрудников.

Затем были составлены перечни таможенных органов, которые целесообразно комплектовать с использованием краткосрочных командировок («вахтовым» методом), долгосрочных командировок (2-3 года или 4-5 лет). Был составлен расчет количества сотрудников, необходимых для обеспечения ротации кадров, с учетом сотрудников, желающих повысить выслугу лет за счет службы в льготных условиях.

Приказом ГТК России от 12 января 1996 г. № 21 «О ротации кадров в таможенных органах Российской Федерации» была утверждена Инструкция

о порядке ротации кадров в таможенных органах. В соответствии с ней ротация должна осуществляться планомерно и систематически, что предполагает координацию этой деятельности между центральным аппаратом и территориальными органами. Координация, контроль и решение иных организационных вопросов было возложено на управление кадров и учебных заведений ГТК России.

В целях информационного обеспечения механизма ротации был создан банк данных о наличии вакантных должностей, сведений о резерве кандидатов для ротации. Представляется, что наиболее значимой информацией в данном случае, позволяющей обеспечить именно плановое осуществление ротации кадров, явился кадровый резерв, поскольку решения о замещении вакантных должностей, а тем более, решения о целесообразности замены конкретных должностных лиц позволяют осуществлять лишь точечное воздействие, что не предполагает плановости. Инструкцией были установлены сроки замещения должностными лицами таможенных органов должностей:

- 5 лет для должностных лиц, состоящих в основной номенклатуре должностей ГТК;
- 3 года для должностных лиц, состоящих в основной номенклатуре должностей регионального таможенного управления;
- 3 года для других должностных лиц таможенных органов.

Ротация в таможенных органах могла проводиться как внутри таможенного органа, так и между таможенными органами. При этом предусматривалась необходимость получения согласия служащего в случае перемещения в таможенный орган, расположенный в другой местности. В таких случаях также требовалось перезаключение контракта. В случае перевода служащего в другое структурное подразделение того же таможенного органа получение согласия не требовалось. Инструкция содержала норму, запрещающую расторжение срочного трудового договора (контракта) по собственному желанию служащего. Такая норма, конечно же, является антиконституционной и существенно умаляет трудовые права государственного служащего.

Излишним представляется требование подписания перемещаемым служащим заявления, которое «в необходимых случаях» подлежит согласованию с вышестоящими таможенными органами. Если ротация внутри таможенного органа проводится без учета согласия служащего, то, очевидно, требовать от него заявления, в котором он просит назначить его на должность, на которую его перемещают против его желания, по меньшей мере, нелогично.

Это выглядит как операция «прикрытия» управленческого решения инициативой самого сотрудника. В таких случаях достаточно правоприменительного акта уполномоченного руководителя, с которым служащий должен согласиться. В случае несогласия, отказа служащего от замещения новой должности, он мог быть уволен из государственного органа.

Положительной оценки заслуживает положение об обязательном прохождении перемещаемым служащим, если при перемещении предполагается изменение характера служебных обязанностей, курса соответствующей теоретической и практической подготовки по профилю структурного подразделения, в которое он переводится. Допуск к самостоятельному исполнению должностных обязанностей разрешается начальником таможенного органа после стажировки перемещаемого сотрудника.

Перемещение между таможенными органами осуществлялось уже после изучения предложений о потребности в направлении специалистов для замещения конкретных вакантных должностей в таможенных органах и списков служащих, рекомендованных на службу в других таможенных органах, которые представляли соответствующие сведения в Управление кадров и учебных заведений ГТК России.

Обязательным условием перемещения служащих между таможенными органами в порядке ротации было обеспечение социальных гарантий по размеру денежного содержания, дополнительных выплат и льгот, возможность бронирования жилого помещения по прежнему месту службы, предоставление жилой площади для служащего и членов его семьи по новому месту службы, выплаты компенсаций, связанных с переездом. После окончания срока трудового договора (контракта) служащему должна была быть обеспечена возможность вернуться для дальнейшего прохождения службы в тот таможенный орган, откуда он был перемещен в порядке ротации, что не препятствовало дальнейшему перемещению в другую местность.

Конечно, условность связи между ротацией (в частности, проводимой без согласия служащего, в некоторой степени против его воли) и служебной (производственной) необходимостью создавала угрозу возникновения конфликтов, для разрешения которых отсутствовала необходимая законодательная база. А перемещению служащих между таможенными органами препятствовало отсутствие необходимых материальных ресурсов, прежде всего, служебного жилого фонда. Вследствие этого ГТК России не удалось обеспечить стабильное функционирование механизма ротации в плановом режиме.

Отдельные факты перемещений всегда были вызваны необходимостью замещения вакантных должностей либо перемещения конкретных сотрудников в целях урегулирования разного рода конфликтов.

Еще одним недостатком установленного приказом ГТК России 1996 г. порядка ротации кадров явилось отсутствие точных сроков. Инструкция устанавливала сроки в формуле «как правило», что всегда позволяло завершить «эксперимент» с конкретным служащим до истечения срока либо, напротив, оставить его на службе в новой должности на больший срок.

В органах по контролю за оборотом наркотиков ротация служащих вводилась приказом Госнарконоконтроля России от 17 февраля 2004 г. № 36 «Об утверждении Инструкции о порядке приема граждан Российской Федерации на службу, назначения на должности, освобождения от должностей и присвоения специальных званий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» [8]. Основанием для нее стал п. 71 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 613, предусматривающий возможность перевода сотрудника на другую должность в том же органе Госнарконоконтроля, в иной орган Госнарконоконтроля в той же местности или на службу в другую местность по инициативе начальника органа Госнарконоконтроля и с согласия сотрудника [5].

Инструкция требовала получения согласия в письменном виде. При этом различалось несколько видов перевода по службе:

- на вышестоящую должность (выше должностной оклад или выше специальное звание) – в порядке продвижения по службе;
- на равную должность (тот же оклад и то же специальное звание) – при служебной необходимости; в связи с ротацией кадров; в других случаях;
- на нижестоящую должность (ниже специальное звание или более низкий оклад) – на основании заключения аттестационной комиссии; при проведении организационно-штатных мероприятий; по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии; по просьбе сотрудника; в других случаях.

Инструкция также предусматривала в качестве основания для перевода сотрудника его рапорт и представление о назначении на должность, подписанное начальником органа, в котором сотрудник проходит службу. При перемещении между органами необходимо также согласование между начальниками соответствующих органов.

Таким образом, в данном случае также имелось несоответствие между целями ротации и формой ее осуществления. Если ротация проводится в плановом порядке, должности, между которыми производится перемещение, заранее определены, а сотрудники перемещаются в соответствии с утвержденным графиком, составленным с учетом целого ряда существенных параметров, включая уровень квалификации, организационные способности и деловые качества, основанием ротации никак не может быть рапорт сотрудника. Рапорт необходим для принятия решения о переводе служащего на другую должность или в другую местность по его собственному желанию, которое далеко не всегда совпадает с интересами службы. Ротация всегда должна быть направлена на удовлетворение интересов службы.

Кроме того, необходимо отметить, что в органах Госнарконтроля России нормативное правовое, организационно-техническое и материальное обеспечение ротации было на порядок ниже, чем в ГТК России. Рассмотренный приказ Госнарконтроля не учитывал особенности ротации, отличающие ее от иных видов перемещения по службе; не регламентировал процедуры ротации, не требовал проведения аналитической работы по выявлению вакантных должностей и должностей, наиболее подвергнутых коррупции, по составлению списков сотрудников, подлежащих перемещению в порядке ротации, по созданию кадрового резерва и по составлению планов, графиков проведения ротации.

Общим для обоих рассмотренных актов недостатком, по нашему мнению, является отсутствие механизмов контроля и мониторинга. Ротация предусматривается, как бы, «для галочки», либо на усмотрение уполномоченных руководителей. Как следствие этого, отсутствует аналитическая информация о влиянии ротации на уровень коррупционных правонарушений, на производительность труда служащих, на уровень их профессиональной квалификации.

Вместе с тем, руководители таможенных органов отмечают в ежегодных докладах, начиная с 2006 г., что проводимая ротация рассматривается в качестве одного из наиболее эффективных механизмов противодействия коррупции. При этом необходимо учитывать, что проведение мероприятий по противодействию коррупции требует Всемирная таможенная организация. В частности, требования контроля, подотчетности, проведения ротации кадров, повышения денежного содержания, установления механизмов стимулирования сотрудников и др. содержатся в Арушской декларации, одобренной сессией Совета Всемирной таможенной организации в июне 2003 г.

Во исполнение требований Арушской декларации ФТС России была принята аналитическая программа по борьбе с проявлениями коррупции и должностными преступлениями, предусматривавшая проведение комплекса мероприятий в срок до 2009 г. В рамках ее реализации 3 сентября 2007 г. был издан приказ ФТС России № 1050 «О порядке формирования служебного жилищного фонда и оформления жилых помещений в таможенных органах Российской Федерации, находящихся в ведении ФТС России» [9].

Приказ требовал:

- утвердить расчетную потребность в служебных жилых помещениях, необходимых для обеспечения ротации руководящих кадров, и Инструкцию о порядке оформления и предоставления жилых помещений;
- утвердить План распределения бюджетных средств, выделяемых на приобретение жилья;
- строго контролировать приобретение служебных квартир на государственной границе Российской Федерации и в местностях с неблагоприятными климатическими и экологическими условиями;
- осуществлять внеплановую ротацию только после всесторонней проработки жилищного вопроса.

Несмотря на все изложенное, изучение отчетов таможенных органов показывает, что принцип плановости соблюдается не достаточно. Так, в 1995 г. было перемещено 18 начальников таможен, 22 заместителя начальников таможен, 29 служащих, замещающих другие должности, всего 74 сотрудника. Следующая массовая ротация была проведена лишь через 10 лет. В 2005 г. было переназначено 73 начальника таможен, но из них собственно ротировано было 43 человека, а 30 начальников назначено вновь.

В 2008 г. ротации подверглись 7 начальников и 15 заместителей начальников главных управлений центрального аппарата, более 50 начальников таможен и 150 начальников таможенных постов.

На основе проведенного ретроспективного анализа представляется возможным сформулировать некоторые требования к нормативному правовому регулированию и организации ротации руководящих кадров:

- 1) правовые основы ротации должны быть заложены федеральным законом;
- 2) необходим комплексный подход к организации ротации, включающий в качестве обязательного этапа анализ состояния кадров государственного органа, уровня коррупционных нарушений;

3) должны быть созданы материальные условия для переезда государственных служащих к новому месту службы;

4) ротация руководящих должностей проводится в интересах государственной службы, поэтому основанием для перемещения конкретного служащего должен быть мотивированный правоприменительный акт, а не заявление (рапорт) служащего. При этом, разумеется, акт перемещения должен быть согласован со служащим, который должен быть вправе отказаться от перемещения с последующим увольнением с государственной службы (при отсутствии уважительных причин, которые также должны быть нормативно определены);

5) ротацию необходимо рассматривать как целенаправленную деятельность, что предполагает осуществление мониторинга продвижения к цели;

6) необходимы контроль за осуществлением ротации, а также дисциплинарное воздействие на должностных лиц, виновных в нарушении требований и порядка проведения ротации руководящих кадров.

Надо отметить одно важное обстоятельство: ротации подлежат служащие, замещающие руководящие должности. В то же время, приказами руководителей государственных органов утверждаются перечни должностей, замещение которых сопряжено с обязанностью представлять сведения об имуществе и обязательствах имущественного характера. Эти должности являются по определению коррупциогенными. Исследователи отмечают, что особенно желательно создание гибкой системы ротации кадров органов исполнительной власти, в чьи функции входят прямые контакты с лицами и структурами предпринимательской деятельности [12]. К таким должностям в правоохранительной службе относятся должности инспекторов, реализующих полномочия по контролю (надзору), регистрации и выдаче разрешений.

Отечественный опыт проведения ротации государственных инспекторов Госгортехнадзора России, служащих таможенных органов и Госнарконтроля России свидетельствует о наличии проблем, с которыми сталкивается правоприменитель, позволяет выявить типичные ошибки и сформулировать требования к организации проведения ротации руководящих кадров органов внутренних дел. В отличие от Госгортехнадзора России, в котором ротация предусматривалась в отношении государственных инспекторов, замещающих наиболее коррупционноопасные должности, в правоохранительных органах ротации подвергались руководящие кадры.

Основные проблемы, с которыми сталкивается правоприменитель, связаны с отсутствием (на тот момент) законодательного закрепления ротации

кадров, что препятствовало применению мер принуждения в целях обеспечения выполнения кадровых решений, отсутствием регламентов и методического обеспечения, а также с отсутствием материальных ресурсов, необходимых для обеспечения прав перемещаемых служащих.

Основными недостатками проводившейся ротации кадров следует признать ее эпизодичность в условиях отсутствия четкого планирования. Имели место случаи перемещения сотрудников, в отношении которых появлялась информация о причастности к коррупции, конфликтам интересов. В качестве ротации представлялись случаи перемещения на вышестоящие должности, на должности с иным характером работы. Отсутствовал контроль за проведением ротации. Не проводились аналитическая работа в части оценки эффективности ротации, мониторинг ее влияния на производительность труда служащих, на результаты деятельности служб и подразделений, руководители которых перемещались в порядке ротации.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215;
2. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
3. Указ Президента СССР от 10 октября 1991 г. № УП-2690 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 42. Ст. 1169.
4. Указ Президента СССР от 3 декабря 1991 г. № УП-2951 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 50. Ст. 1443.
5. Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2012 годы)» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
7. Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Приказ Госнаркоконтроля России от 17 февраля 2004 г. № 36 «Об

утверждении Инструкции о порядке приема граждан Российской Федерации на службу, назначения на должности, освобождения от должностей и присвоения специальных званий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

9. Приказ Федеральной таможенной службы от 3 сентября 2007 г. № 1050 «О порядке формирования служебного жилищного фонда и оформления служебных жилых помещений в таможенных органах Российской Федерации и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

10. Письмо ГТК России от 9 августа 1994 г. № 01=13/9073 «О мероприятиях по ротации кадров» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

11. Макаров А. А. Организационно-экономические меры противодействия коррупции в системе органов внутренних дел РФ // Административное и муниципальное право. 2009. № 2.

12. Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах. // Адвокат. 2007. № 10.

13. Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Создание и апробация механизмов ротации государственных служащих», выполненной Автономной некоммерческой организацией «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» в 2009 году в соответствии с Планом по выполнению в МВД России федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы) в 2009 году (контракт № 21/10 от 09 октября 2009 г.) // URL : http://mvd.ru/userfiles/file/reforming...rep_rotation.doc. (дата обращения : 12.03.2013).

14. Савосина Н. Г. Организационно-правовые основы работы психолога в таможенных органах // Таможенное дело. 2010. № 2.

References:

1. Federal Law No. 79-FL of July 27, 2004 “On the Public Civil Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. SZ RF – *Collection of laws of the Russian Federation*, 2004, no. 31, article 3215.

2. Federal Law No. 342-FL from November 30, 2011 “On Service in the Internal Affairs of the Russian Federation and on Amendments to Certain

Legislative Acts of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 30 noyabrya 2011 g. № 342-FZ «O sluzhbe v organakh vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v otchel’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. SZ RF – *Collection of laws of the Russian Federation*, 2011, no. 49 (part 1), article 7020.

3. Decree of the President of the USSR No. UP-2690 from October 10, 1991 [Ukaz Prezidenta SSSR ot 10 oktyabrya 1991 g. № UP-2690]. *Vedomosti SND SSSR i VS SSSR – Gazette of the Congress of People’s Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR*, 1991, no. 42, article 1169.

4. Decree of the President of the USSR No. UP-2951 from December 03, 1991 [Ukaz Prezidenta SSSR ot 3 dekabrya 1991 g. № UP-2951]. *Vedomosti SND SSSR i VS SSSR – Gazette of the Congress of People’s Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR*, 1991, no. 50, article 1443.

5. Decree of the President of the Russian Federation No. 613 from July 05, 2003 “On the Law-enforcement Service in the Bodies to Monitor Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances” [Ukaz Prezidenta RF ot 5 iyunya 2003 g. № 613 «O pravookhranitel’noi sluzhbe v organakh po kontrolyu za oborotom narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Decree of the President of the Russian Federation No. 261 from March 10, 2009 “On the Federal Program “Reform and Development of the State Service of the Russian Federation (2009-2012)” [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 10 marta 2009 g. № 261 «O federal’noi programme «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2009-2012 gody)»]. SZ RF – *Collection of laws of the Russian Federation*, 2009, no. 11, article 1277.

7. Decree of the Government of the Russian Federation No. 1163-r from August 15, 2003 [Rasporyazhenie Pravitel’sstva RF ot 15 avgusta 2003 g. № 1163-r]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. The order of Russian Federal Drug Control Service No. 36 from February 17, 2004 “On Approval Instructions on the Procedure of Admission Citizens of the Russian Federation for Service, Appointment, Removal from Office and Assigning Special Ranks in the Bodies to Monitor Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances” [Prikaz Gosnarkokontrolya Rossii ot 17 fevralya 2004 g. № 36 «Ob utverzhdenii Instruktsii o poryadke priema grazhdan Rossiiskoi Federatsii na sluzhbu, naznacheniya na dolzhnosti, osvobozhdeniya ot dolzhnostei i prisvoeniya spetsial’nykh zvanii v organakh po kontrolyu za oborotom narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. The order of Federal Customs Service No. 1050 from September 03, 2007 "On Forming Service Housing and Registration of Service Dwellings in the Customs Authorities of the Russian Federation and Institutions under the Jurisdiction of the Federal Customs Service of Russia" [Prikaz Federal'noi tamozhennoi sluzhby ot 3 sentyabrya 2007 g. № 1050 «O poryadke formirovaniya sluzheb-nogo zhilishchnogo fonda i oformleniya sluzhebnykh zhilykh pomeschenii v tamozhennykh organakh Rossiiskoi Federatsii i uchrezhdeniyakh, nakhodyashchikhsya v vedenii FTS Rossii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. Letter from Russian State Customs Committee No. 01 = 13/9073 from August 9, 1994 "On Personnel Rotation" [Pis'mo GTK Rossii ot 9 avgusta 1994 g. № 01=13/9073 «O meropriyatiyakh po rotatsii kadrov»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. Makarov A. A. Organizational and Economic Measures against Corruption in Law-enforcement Bodies of the Russian Federation [Organizatsionno-ekonomicheskie mery protivodeistviya korruptsii v sisteme organov vnutrennikh del RF]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo –Administrative and Municipal Law*, 2009, no. 2.

12. Nozdrachev A. F. Corruption as a Legal Problem in Question-and-answer [Korruptsiya kak pravovaya problema v voprosakh i otvetakh]. *Advokat – Lawyer*, 2007, no. 10.

13. *Report on the research work on the topic: "Creating and testing mechanisms of rotation of civil servants", made by the autonomous nonprofit organization "National Institute of System Studies of Business Issues" in 2009, in accordance with the Plan for the implementation in the Russian Interior Ministry the federal program "Reform and Development of Civil Service of the Russian Federation (2009-2013)" in 2009 (contract number 21/10 from 09 October 2009) [Otchet o nauchno-issledovatel'skoi rabote po teme: «Sozдание i aprobatsiya mekhanizmov rotatsii gosudarstvennykh sluzhashchikh», vypolnennoi Avtonomnoi nekommercheskoi organizatsiei «Natsional'nyi institut sistemnykh issledovaniy problem predprinimatel'stva» v 2009 godu v sootvetstvii s Planom po vypolneniyu v MVD Rossii federal'noi programmy «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2009-2013 gody) » v 2009 godu (kontrakt № 21/10 ot 09 oktyabrya 2009 g.)]. Available at: [http://mvd.ru/userfiles/file/reforming... rep_rotation.doc](http://mvd.ru/userfiles/file/reforming...rep_rotation.doc). (accessed: 12.03.2013).*

14. Savosina N. G. Organizational and Legal Basis for Work of a Psychologist in Customs Bodies [Organizatsionno-pravovye osnovy raboty psikhologa v tamozhennykh organakh]. *Tamozhennoe delo – Customs Affairs*, 2010, no. 2.

Капустин В. Г. / Kapustin V. G.

**НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ
ОБЩЕСТВЕННОЙ НРАВСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОМ
АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

**NORMATIVE LEGAL PROTECTION OF PUBLIC MORALITY IN RUSSIAN
ADMINISTRATIVE LAW**

*Капустин Вадим
Геннадьевич,
Московский университет МВД
России.*

На основе анализа законодательства отмечается, что для охраны общественной нравственности законодатель использует два основных инструмента: перевод наиболее значимых общественных отношений, регулируемых моральными нормами, в разряд правоотношений (нормы морали имплементируются законодателем в правовую систему и становятся нормами права); и установление юридических запретов и санкций за их нарушение.

Подчеркивается разобщенность федерального законодательства, установление запретов, ограничений, обязанностей осуществляется фрагментарно, что ни в одном из федеральных законов не дается легальной дефиниции понятия «нравственность», что существенно расширяет свободу усмотрения правоприменителя, создает условия для коррупциогенности.

Ключевые слова: нравственность, общественная нравственность, правовая охрана общественной нравственности.

*Kapustin Vadim
Gennad'evich,
Moscow University of the RF
MIA*

Basing on the analysis of the legislation here is stated that to protect public morals legislator uses two main tools: the transfer of the most important social relations governed by moral norms to the category of legal relations (morality norms are implemented by the legislator in legal system and become law norms); and the establishment of legal prohibitions and sanctions for their violation.

The author emphasizes the disunity of federal legislation, that establishment of prohibitions, restrictions and duties is fragmentary carried out, that none of the federal law provides a legal definition of the concept of "morality", which significantly expands the discretion of a law enforcement official, creates conditions for corruption.

Keywords: morality, public morals, legal protection of public morals.

Общественная нравственность – общечеловеческая ценность, имеющая публичное значение. Не случайно, поэтому, нормы, направленные на регулирование общественных отношений в различных областях общественной жизни, имеют своим предметом общественную нравственность.

В то же время, сама категория «общественная нравственность» и более общая по отношению к ней категория «нравственность» как понятия не юридические, а социальные, философские, не имеют четкого и однозначного определения. Широко известна близкая нравственности философская категория «мораль». Нередко эти категории употребляются как синонимы [33, 429]. Однако большинство ученых указывают на принципиальные различия между ними. Кант и его сторонники рассматривали мораль как внутренние убеждения человека («моральный закон»), а нравственность – как практическую реализацию этих убеждений, совершение действий (бездействие) на их основе («нравственный поступок») [30, 183].

Для Гегеля важнейшим признаком моральных принципов являлась их опора на собственные, самостоятельные размышления человека о добре и зле. Нравственные нормы, по его мнению, носят наиндивидуальный характер, являются частью коллективного сознания, ориентированы на внешнее содержание поступков человека [29, 36].

Одна из сложнейших проблем философии – проблема объективности моральных и нравственных норм. Нормы, призванные регулировать, формировать внутренние убеждения человека, отражаясь в его сознании, приобретают сугубо субъективный характер, преломляются в сознании под воздействием личностных установок, воспитания, воздействия окружающей среды. В то же время, нормы морали как регуляторы, действующие независимо от воли и желания людей, являются императивами, и в этом проявляется их объективность. Объективность моральных норм, по нашему мнению, наиболее ярко выражена в категорических императивах Канта: «Поступай только согласно такой максиме, руководствуясь которой ты в то же время можешь пожелать, чтобы она стала всеобщим законом» [30, 260-270]. Действительно, если человек, выбирая то или иное действие, оценивает его последствия, примеряя их на себя – хотел бы он, чтобы также поступили по отношению к нему другие люди – он будет поступать только в соответствии с моральными принципами, т. е. нравственно. Иначе говоря, не делай другим того, чего не хочешь, чтобы причиняли тебе.

Тем самым нравственность охраняется моральными нормами, устанавливающими требования к человеческому поведению, определяющими общественные отношения. Однако, учитывая публичное значение некоторых моральных норм, охраняющих общественные ценности, возникает необходимость в использовании более действенных средств их охраны. Таковыми, конечно же, являются правовые средства.

Анализ законодательства позволяет утверждать, что для охраны общественной нравственности законодатель использует два основных инструмента. Во-первых, он переводит наиболее значимые общественные отношения, регулируемые моральными нормами, в разряд правоотношений, утверждая соответствующие правовые нормы. Во-вторых, он устанавливает юридические запреты и санкции за их нарушение (административную и уголовную ответственность).

С. В. Тасаков утверждает, что понятие «нравственность» используется в административном и уголовном законодательстве [32]. Ограниченное представление об общественной нравственности и ее административно-правовой

охране встречается и в специальной литературе. Так, О. А. Дизер, исследуя законодательство Российской Федерации в области общественной нравственности, не выходит за рамки гл. 6 КоАП РФ и сосредоточивает свое внимание на правонарушениях сексуального характера [28]. Некоторые авторы называют также правонарушения (и преступления), связанные с оборотом наркотиков [31]. Как будто нормы морали регулируют исключительно половую сферу общественной жизни. С таким ограниченным представлением согласиться нельзя. Термин «нравственность» широко распространен в российском законодательстве. И этому есть объективные причины. Дело в том, что категория «мораль» находится в тесной взаимосвязи с категорией «справедливость». Несправедливость аморальна, безнравственна. А справедливость – цель права. То есть, цели морали и права как социальных регуляторов, по большому счету, совпадают. Поэтому, нередко нормы морали имплементируются законодателем в правовую систему и становятся нормами права.

В российском законодательстве термин «общественная нравственность» встречается в 22 федеральных законах, а термин «нравственность» – в 42 федеральных законах.

На основании положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающей ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, целый ряд федеральных законов вводит такие ограничения, причем, как правило, текстуально повторяя конституционную норму. Так, в ч. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ допускает «на основании федерального закона» ограничение гражданских прав в целях защиты нравственности [1]; ограничение (также только федеральным законом) прав граждан на осуществление местного самоуправления в целях защиты нравственности допускается ст. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [18]; возможность ограничения жилищных прав предусматривается ч. 3 ст. 1 Жилищного кодекса РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ [2], а ограничения прав граждан в семье – ч. 4 ст. 1 Семейного кодекса РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ [3].

Кроме того, возможность ограничения прав граждан предусматривается федеральными законами от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ограничение доступа к информации) [21], от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (право на образование) [9], от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных

объединениях» (право на свободу совести и свободу вероисповедания) [10], от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» [11].

Ограничению прав могут быть подвергнуты и иностранные граждане и лица без гражданства. Такая возможность предусмотрена ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [8].

Отдельный блок законодательных актов образуют федеральные законы, устанавливающие ограничения на осуществление отдельных видов деятельности. Например, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» определяет правовые основы государственного регулирования и устанавливает ограничения на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации в целях защиты нравственности (ст. 1) [23].

Достаточно распространенным является установление запретов и ограничений в целях защиты нравственности. Так, ст. 23 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» называет в качестве основания для отказа в регистрации общественного объединения выбор учредителями наименования общественного объединения, оскорбляющего нравственность [6] (аналогичная норма содержится в ст. 23.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [7]). В целях защиты нравственности может быть отказано в аккредитации филиала иностранного юридического лица (см.: ст. 21 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» [14], ст. 22.1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [15]). Статья 13 Основ таможенных законодательств государств-участников СНГ предусматривает запрет ввоза на территорию государства и вывоза с территории государства отдельных товаров и транспортных средств из соображений защиты нравственности населения.

Статьи 331, 351.1 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 18.07.2011) [4], статья 17 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» [25], ст. 127 Семейного кодекса РФ ограничивают допуск отдельных категорий лиц (имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или

подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности) к работе с детьми.

Встречаются федеральные законы, которыми предусматривается осуществление государственных функций или создание государственных структур, направленных на защиту нравственности. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в целях защиты нравственности и путем противодействия незаконной миграции осуществляется миграционный учет [20]. В соответствии с ч. 1 ст. 5 и ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти на осуществление гарантий прав ребенка относится выбор приоритетных направлений деятельности по охране его нравственности, проведение экспертиз настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей [12]. В соответствии со ст. 8 Основ таможенных законодательств государств-участников Содружества Независимых Государств от 10 февраля 1995 г. [27] и ст. 12 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [24], таможенные органы содействуют осуществлению мер по защите нравственности населения.

Необходимо также назвать акты федерального законодательства, гарантирующие деятельность по защите нравственности. Например, Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» устанавливает, что федеральные государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и которые осуществляют производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для защиты нравственности, являются стратегическими [17]. Особый порядок приватизации государственного и муниципального имущества стратегических предприятий и акционерных обществ устанавливает Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [16] (См. также: ст. 15 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ

«Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [13], ст. 4 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» [14]).

Федеральными законами от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» [22], от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» [19] устанавливаются специальные информационно-правовые режимы (трансграничной передачи персональных данных, коммерческой тайны), в числе целей которых присутствует защита нравственности. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в целях защиты нравственности устанавливает контроль за деятельностью некоммерческих организаций [7], а Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» устанавливает режим «золотой акции» в целях защиты нравственности в сфере деятельности открытых акционерных обществ [16].

В целях защиты нравственности федеральными законами могут устанавливаться обязанности субъектов права. Например, ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» устанавливается обязанность определенных лиц предоставлять свои персональные данные для их обработки [22].

Особое место в российском законодательстве занимают юрисдикционные нормы. Среди них встречаются нормы, гарантирующие защиту нравственности (например, правило о рассмотрении юридических дел в закрытом заседании установлено Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ [5]); определяющие правовые последствия деяний, совершаемых с целью, противной основам нравственности (например, ст. 169 Гражданского кодекса РФ о недействительности сделок), в том числе, административную и уголовную ответственность; требующие прекращения деятельности организаций (См. ст. 14 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ [10]); предусматривающие установление судом ограничений прав граждан и установление «административного надзора» (См. ст. 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ [26]).

Анализ направленных на защиту нравственности положений рассмотренных нами актов федерального законодательства свидетельствует, прежде всего, об их разобщенности, об установлении запретов, ограничений, обязанностей фрагментарно. И, что еще более важно, ни в одном из федеральных законов не дается легальной дефиниции понятия «нравственность»,

что существенно расширяет свободу усмотрения правоприменителя, создает условия для коррупциогенности. Приведем в качестве примера норму, содержащуюся в ч. 1 ст. 127 Семейного кодекса РФ, устанавливающую признаки, препятствующие гражданам быть усыновителями.

В представленной норме в качестве самостоятельных ценностей заявлены:

- жизнь;
- здоровье;
- свобода;
- честь и достоинство личности;
- половая неприкосновенность и половая свобода личности;
- семья и несовершеннолетние;
- здоровье населения;
- общественная нравственность;
- общественная безопасность.

Учитывая, что в специальной литературе под противоправными посягательствами на общественную нравственность, как правило, понимают посягательства на половую неприкосновенность и половую свободу личности, здоровье населения (заражение венерическими болезнями), семейные ценности, включая воспитание несовершеннолетних, содержание каждого из перечисленных понятий уточнить и отграничить одно понятие от смежных не представляется возможным.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 06.04.2011) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 04.06.2011) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.
3. Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 04.05.2011) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
4. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 18.07.2011) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
5. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
6. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 01.07.2011) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

7. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 18.07.2011) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
8. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 21.04.2011) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
9. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ред. от 16.06.2011) // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.
10. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ред. от 01.07.2011) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.
11. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ред. от 06.04.2011) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.
12. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 17.12.2009) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.
13. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (ред. от 23.07.2010) // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.
14. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ред. от 29.04.2008) // СЗ РФ. 1999. № 28. ст. 3493.
15. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 01.07.2011) // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.
16. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. от 18.07.2011) // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.
17. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 01.07.2011) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
18. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 18.07.2011) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
19. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (ред. от 11.07.2011) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

20. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 01.07.2011) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.
21. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 06.04.2011) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.
22. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (ред. от 04.06.2011) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.
23. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.11.2010) // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 7.
24. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.
25. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011 № 1. Ст. 48.
26. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.
27. Решение Совета глав государств СНГ от 10.02.1995 «Об Основах таможенных законодательств государств-участников Содружества Независимых Государств» // Бюллетень международных договоров. 1995. № 9.
28. Дизер О. А. Законодательство Российской Федерации в области общественной нравственности / Административное и муниципальное право. 2009. № 7.
29. Гегель. Лекции по истории философии. Т.2. СПб., 1994.
30. Кант И. Критика практического разума. СПб., 1995.
31. Кухарук В. В. Об ответственности за посягательство на здоровье населения и общественную нравственность / Журнал российского права. 2003. № 5.
32. Тасаков С. В. Общественная нравственность и ее роль в преодолении кризиса / Российская юстиция. 2009. № 5
33. Философский энциклопедический словарь. М., 1989.

References:

1. Civil Code of the RF from November 30, 1994, No. 51-FL (edition of 06.04.2011) [Grazhdanskii kodeks RF ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ (red. ot 06.04.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1994, no. 32, article 3301.
2. Housing Code of the RF from December 29, 2004, No. 188-FL (edition of 04.06.2011) [Zhilishchnyi kodeks RF ot 29.12.2004 № 188-FZ (red. ot 04.06.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2005, no. 1 (part 1), article 14.
3. Family Code of the RF from December 29, 1995, No. 223-FL (edition of 04.05.2011) [Semeinyi kodeks RF ot 29 dekabrya 1995 g. № 223-FZ (red. ot 04.05.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1996, no. 1, article 16.
4. Labor Code of the RF from December 30, 2001, No. 197-FL (edition of 18.07.2011) [Trudovoi kodeks RF ot 30 dekabrya 2001 g. № 197-FZ (red. ot 18.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2002, no. 1 (part 1), article 3.
5. Federal constitutional law No. 1-FCL from July 21, 1994 “On Constitutional Court of the Russian Federation” (edition of 28.12.2010) [Federal’nyi konstitutsionnyi zakon ot 21 iyulya 1994 g. № 1-FKZ «O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 28.12.2010)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1994, no. 13, article 1447.
6. Federal law No. 82-FL from May 19, 1995 “On Public Associations” (edition of 01.07.2011) [Federal’nyi zakon ot 19 maya 1995 g. № 82-FZ «Ob obshchestvennykh ob’edineniyakh» (red. ot 01.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1995, no. 21, article 1930.
7. Federal law No. 7-FL from January 12, 1996 “On Non-profit Organizations” (edition of 18.07.2011) [Federal’nyi zakon ot 12 yanvarya 1996 g. № 7-FZ «O nekommercheskikh organizatsiyakh» (red. ot 18.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1996, no. 3, article 145.
8. Federal law No. 114-FL from August 15, 1996 “On the Procedure of Departure from and Entry into the Russian Federation” (edition of 21.04.2011) [Federal’nyi zakon ot 15 avgusta 1996 g. № 114-FZ «O poryadke vyezda iz Rossiiskoi Federatsii i v’ezda v Rossiiskuyu Federatsiyu» (red. ot 21.04.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1996, no. 34, article 4029.
9. Federal law No. 125-FL from August 22, 1996 “On Higher and Postgraduate Education” (edition of 16.06.2011) [Federal’nyi zakon ot 22 avgusta 1996

g. № 125-FZ «O vysshem i poslevuzovskom professional'nom obrazovanii» (red. ot 16.06.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1996, no. 35, article 4135.

10. Federal law No. 125-FL from September 26, 1997 “On Freedom of Conscience and Religious Associations” (edition of 01.07.2011) [Federal'nyi zakon ot 26 sentyabrya 1997 g. № 125-FZ «O svobode sovesti i o religioznykh ob"edineniyakh» (red. ot 01.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1997, no. 39, article 4465.

11. Federal law No. 3-FL from January 08, 1998 “On Narcotic Drugs and Psychotropic Substances” (edition of 06.04.2011) [Federal'nyi zakon ot 8 yanvarya 1998 g. № 3-FZ «O narkoticheskikh sredstvakh i psikhotropnykh veshchestvakh» (red. ot 06.04.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1998, no. 2, article 219.

12. Federal law No. 124-FL from July 24, 1998 “On Basic Guarantees of Children's Rights in the Russian Federation” (edition of 17.12.2009) [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 1998 g. № 124-FZ «Ob osnovnykh garantiyakh prav rebenka v Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 17.12.2009)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1998, no. 31, article 3802.

13. Federal law No. 39-FL from February 25, 1999 “On Investment Activity in the Russian Federation Implemented in the Form of Capital Investments” (edition of 23.07.2010) [Federal'nyi zakon ot 25 fevralya 1999 g. № 39-FZ «Ob investitsionnoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii, osushchestvlyаемoi v forme kapital'nykh vlozhenii» (red. ot 23.07.2010)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1999, no. 9, article 1096.

14. Federal law No. 160-FL from July 09, 1999 “On Foreign Investments in the Russian Federation” (edition of 29.04.2008) [Federal'nyi zakon ot 9 iyulya 1999 g. № 160-FZ «Ob inostrannykh investitsiyakh v Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 29.04.2008)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1999, no. 28, article 3493.

15. Federal law No. 129-FL from August 08, 2001 “On State Registration of Legal Entities and Individual Entrepreneurs” (edition of 01.07.2011) [Federal'nyi zakon ot 8 avgusta 2001 g. № 129-FZ «O gosudarstvennoi registratsii yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei» (red. ot 01.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2001, no. 33 (part 1), article 3431.

16. Federal law No. 178-FL from December 21, 2001 “On Privatization of State and Municipal Property” (edition of 18.07.2011) [Federal'nyi zakon ot 21

dekabrya 2001 g. № 178-FZ «O privatizatsii gosudarstvennogo i munitsipal'nogo imushchestva» (red. ot 18.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2002, no. 4, article 251.

17. Federal law No. 127-FL from October 26, 2002 “On Insolvency (Bankruptcy)” (edition of 01.07.2011) [Federal'nyi zakon ot 26 oktyabrya 2002 g. № 127-FZ «O nesostoyatel'nosti (bankrotstve)» (red. ot 01.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2002, no. 43, article 4190.

18. Federal law No. 131-FL from October 06, 2003 “On General Principles of Local Self-government in the Russian Federation” (edition of 18.07.2011) [Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 18.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2003, no. 40, article 3822.

19. Federal law No. 98-FL from July 29, 2004 “On Commercial Secret” (edition of 11.07.2011) [Federal'nyi zakon ot 29 iyulya 2004 g. № 98-FZ «O kommercheskoi taine» (red. ot 11.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2004, no. 30, article 3283.

20. Federal law No. 109-FL from July 18, 2006 “On Migration Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation” (edition of 01.07.2011) [Federal'nyi zakon ot 18 iyulya 2006 g. № 109-FZ «O migratsionnom uchete inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva v Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 01.07.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 30, article 3285.

21. Federal law No. 149-FL from July 27, 2006 “On Information, Informational Technologies and Protection of Information” (edition of 06.04.2011) [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i o zashchite informatsii» (red. ot 06.04.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 31 (part 1), article 3448.

22. Federal law No. 152-FL from July 27, 2006 “On Personal Data” (edition of 04.06.2011) [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 152-FZ «O personal'nykh dannykh» (red. ot 04.06.2011)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 31 (part 1), article 3451.

23. Federal law No. 244-FL from December 29, 2006 “On the State Regulation of Activities Associated with Organization of and Carrying on Gambling and on Amending Individual Legislative Acts of the Russian Federation” (edition of 03.11.2010) [Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 2006 g. № 244-FZ «O gosudarstvennom regulirovanii deyatel'nosti po organizatsii i provedeniyu azartnykh igr i o vnesenii izmenenii v nekotorye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»

(red. ot 03.11.2010)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2007, no. 1 (part 1), article 7.

24. Federal law No. 311-FL from November 27, 2010 “On Customs Regulation in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 noyabrya 2010 g. № 311-FZ «O tamozhennom regulirovanii v Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 48, article 6252.

25. Federal law No. 436-FL from December 29, 2010 “On Protection of Children against Information that may be Harmful to their Health and Development” [Federal’nyi zakon ot 29 dekabrya 2010 g. № 436-FZ «O zashchite detei ot informatsii, prichinyayushchei vred ikh zdorov’yu i razvitiyu»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 1, article 48.

26. Federal law No. 64-FL from April 06, 2011 “On Administrative Supervision of Persons Released from Prison” [Federal’nyi zakon ot 6 aprelya 2011 g. № 64-FZ «Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdenymi iz mest lisheniya svobody»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 15, article 2037.

27. Decision of the Council of CIS Heads from 10.02.1995 “About the Basis of Customs Legislations of the States-participants of the Commonwealth of Independent States” [Reshenie Soveta glav gosudarstv SNG ot 10.02.1995 «Ob Osnovakh tamozhennykh zakonodatel’stv gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv»]. *Byulleten’ mezhdunarodnykh dogovorov – Bulletin of International Treaties*, 1995, no. 9.

28. Dizer O. A. Legislation of the Russian Federation in the Field of Public Morals [Zakonodatel’sтво Rossiiskoi Federatsii v oblasti obshchestvennoi нравstvennosti]. *Administrativnoe i munitsipal’noe pravo – Administrative and municipal Law*, 2009, no. 7.

29. Gegel’. *Lectures on the History of Philosophy* [Leksii po istorii filosofii]. Vol. 2, St. Petersburg: 1994.

30. Kant I. *Critique of Practical Reason* [Kritika prakticheskogo razuma]. St. Petersburg: 1995.

31. Kukharuk V. V. On the Responsibility for an Attack on Public Health and Public Morals [Ob otvetstvennosti za posyagatel’sтво na zdorov’e naseleniya i obshchestvennuyu нравstvennost’]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2003, no. 5.

32. Tasakov S. V. Public Morals and its Role in Crisis Overcoming [Obshchestvennaya нравstvennost’ i ee rol’ v preodolenii krizisa]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2009, no. 5.

33. *Encyclopedic Dictionary of Philosophy*. Moscow: 1989.

Кобзарь-Фролова М. Н. / Kobzar'-Frolova M. N.

ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ НАЛОГОВОЙ ДЕЛИКТНОСТИ

SIGNIFICANCE OF INFORMATION IN PREVENTING TAX DELINQUENCY

*Кобзарь-Фролова Маргарита
Николаевна,
доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и таможенного
права Российской таможенной
академии, г. Москва,
e-mail: MargoKFMN@Yandex.ru*

Дается обзор нормативных правовых актов, которыми регламентируется оборот информации, в том числе выделение и закрепление статусов видов информации в зависимости от ее содержания или обладателя.

В связи со значимостью информационных ресурсов в обеспечении устойчивых темпов экономического роста, различных видов безопасности, акцентируются направления государственной политики в области сбора, обработки, накопления информации налоговыми органами.

Обосновывается создание Межрегиональной инспекции по централизованной обработке данных и необходимость всестороннего анализа всей информации о налогоплательщиках перед отбором объектов для проведения выездных налоговых проверок.

Ключевые слова: налоговая деликтность, налоговый контроль, информация о налогоплательщике, классификация информации о налогоплательщике, обмен информацией.

Kobzar'-Frolova Margarita

Nikolaevna,

*Doctor of law, Professor of the
Department of administrative
and customs law at Russian Cus-
toms Academy, Moscow,*

e-mail: MargoKFMN@Yandex.ru

In the article is given the review of normative legal acts that regulate the circulation of information, including the emphasizing and consolidation of statuses of information types according to its content or the owner.

Because of the significance of information resources to ensure sustainable economic growth, various types of security, directions of government policy are focused in the field of collection, processing, and storage of information by the tax authorities.

The author justifies the creation of an Inter-Regional Inspectorate for centralized processing of data and the need for a comprehensive analysis of all the information about taxpayers before selection of objects for field tax audits.

Keywords: tax delinquency, tax control, information about a taxpayer, classification of information about a taxpayer, exchange of information.

Информация как основной компонент единого мирового информационного пространства оказывает универсальное влияние практически на все стороны жизнедеятельности человека, общества и государства. Информационные правоотношения интенсивно устанавливаются и реализуются в различных сферах государственного управления. Важным направлением в их развитии является законодательная регламентация данного вида деятельности, путем формирования национального законодательства, регулирующего порядок сбора, обработки, хранения и распространения информации, реализации права на поиск и получение информации, создание и мобильность информационных систем и технологий их достоверность, безопасность, защищенность данных [11, 308-322].

В русском языке латинский термин *informatio* приобретает несколько значений: излагать, разъяснять, знакомиться. Предположительно, в силу

множественности значений, существует и большое количество различных определений понятия «информация». Впервые легальное определение понятия «информация» было дано в ст. 2 Федерального закона от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» [2]: «информация есть сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их предоставления».

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [4] и от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» [5] закреплены: основные принципы взаимодействия и организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, порядок осуществления координации и контроля между федеральными исполнительными органами власти; порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при предоставлении, обмене и получении информации; порядок взаимодействия структурных подразделений федерального органа исполнительной власти по формированию и обновлению информационного ресурса и др. Эффективность использования информации в деятельности налоговых органов зависит от «...ее связи с основными задачами и функциями органа» [10, 51].

В настоящее время действует Федеральный закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [3] (далее по тексту: Закон «Об информации»). Принятием указанного закона законодатель внес весомый вклад в формирование и закрепление таких дефиниций как: «информационная система», «информационные технологии», «информационно-телекоммуникационная сеть» и другие. В статье 2 предлагается понятие информации – «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления». Весьма важным шагом в развитии законодательства об информации, который, несомненно, отразился на качестве работы исполнительных органов власти по сбору, обработке, обмену информации, стало выделение и закрепление статусов видов информации в зависимости от ее содержания или обладателя.

Информация – это не всякие сведения, а только те, которые объективированы, т. е. зафиксированы, восприняты в качестве таковых. С помощью развития информационных технологий общество приобретает возможность формировать уникальный потенциал – национальные информационные ресурсы, обеспечивающие устойчивые темпы экономического роста, обеспечение различных видов безопасности.

Информация вносит неоценимый вклад в предупреждение деликтности во всех сферах общественной жизни. Значение информации в повседневной деятельности исполнительных органов власти трудно переоценить. Так деятельность налоговых, таможенных органов по исполнению фискальной и контрольной функций предполагает внедрение и использование современных информационных технологий.

В связи с высокой значимостью информации в деятельности налоговых органов, среди направлений государственной политики в области сбора, обработки, накопления информации налоговыми органами следует выделить:

- создание общероссийского информационного банка данных о налогоплательщиках, субъектах и объектах налогообложения;
- создание и развитие федеральных и региональных систем и сетей информатизации с обеспечением их совместимости и взаимодействия в едином информационном пространстве России;
- формирование и защита информационных ресурсов и обеспечение интересов безопасности распространения информации и соблюдения тайны распространения информации;
- обеспечение единства ведомственных стандартов при сборе, учете, накоплении, хранении, передаче информации;
- разработка и осуществление единой политики по вопросам сбора, получения, накопления, хранения, передаче информации, отвечающей современному мировому уровню;
- поддержка проектов информатизации, способствующих развитию информационных сетей и систем.

Всю информацию, в зависимости от категории доступа к ней, подразделяют на общедоступную (система налогов и сборов, принципы законодательства о налогах и сборах, сведения о государственной регистрации налогоплательщика и др.), а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). Все разнообразие информации, находящейся в ведении налоговых органов предлагается подразделять на:

- 1) информацию общедоступную или свободно распространяемую;
- 2) информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях;
- 3) информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению (по запросу судебных органов, органов полиции, судебных приставов и др.);

4) информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается [11, 308-322].

К общедоступной информации относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен. Основным источником получения общедоступной или свободно распространяемой информации, является официальный сайт ФНС России, средства массовой информации и др. Общедоступная информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению. Часть 2 статьи 7 Закона «Об информации» устанавливает режим использования общедоступной информации.

В настоящее время, деятельность налоговых органов по сбору, получению, обработке, хранению информации получила широкую правовую регламентацию. Только с января 2007 подготовлено и действует более 70 актов различного содержания (преимущественно ведомственных актов), регламентирующих вопросы сбора, обработки, хранения, обмена информацией и др. Исследование этих актов позволило их классифицировать.

1. По видам актов: постановления, распоряжения, приказы, инструкции, письма;

2. По органу, принявшему акт: акты Правительства Российской Федерации, акты Минфина России, акты ФНС России, акты ЦБ России, совместные акты министерств и ведомств;

3. По кругу лиц: акты для внутреннего пользования; акты межведомственного пользования; акты, имеющие распространение на неограниченный круг лиц;

4. По функциональному назначению:

- акты о порядке получения, предоставления, распространения информации;

- акты о порядке учета, накопления, хранения информации;

- акты о порядке взаимодействия;

- акты об обмене информацией;

5. По степени доступности информации:

- акты об информации, имеющей свободный доступ;

- акты о пользовании информацией, составляющей тайну;

Классификацию можно было бы продолжить по таким признакам как, например: по времени, по действию в пространстве, по объему, по конфиденциальности и др.

На значимость вопросов информационного обеспечения деятельности налоговых органов в связи с предупреждением налоговых правонарушений

и придания стабильности доходам бюджетной системы обращено внимание в Письме ФНС РФ от 23 марта 2009 № ММ-18-1/54 «О мерах налогового администрирования».

Налоговые органы, осуществляя налоговое администрирование, обрабатывают большие объемы информации. Это связано с ростом числа налогоплательщиков, а также ростом объема информации, получаемой от различных органов и организаций. Эффективность налогового администрирования существенно сдерживается большим объемом трудоемких, рутинных операций, выполняемых работниками налоговых органов всех уровней. В значительной мере это вызвано тем, что основной поток информации поступает в налоговые органы на бумажных носителях. По-прежнему высока доля информации, обрабатываемой вручную.

Обмен информацией в электронном виде с другими органами государственной власти, осуществляющими налоговое администрирование, позволит оперативно получать и использовать в аналитической работе косвенные сведения о хозяйственной деятельности налогоплательщиков, необходимые для контроля, выявления, предупреждения и пресечения нарушений законодательства о налогах и сборах.

Важным элементом информационного взаимодействия является обмен информацией с налоговыми и таможенными органами, особенно для уменьшения возможностей ухода от уплаты налога на добавленную стоимость при осуществлении экспортно-импортных операций. Для разрешения этой проблемы Правительство предложило создать в составе Федеральной налоговой службы Минфина России межрайонные инспекции по централизованной обработке данных. Межрегиональные инспекции являются территориальными органами, осуществляющими функции по автоматизированному контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, ведению в установленном порядке федеральных информационных ресурсов и информационному обеспечению деятельности ФНС России, органов государственной власти и местного самоуправления, налогоплательщиков в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации [6]. Межрегиональные инспекции осуществляют автоматизированную обработку и ввод получаемой от налогоплательщиков, плательщиков сборов информации; доводят обработанную информацию до территориальных органов ФНС России; ведут справочную информацию и классификаторы, а также фонд алгоритмов и программ ФНС России; осуществляют формирование отчетности по формам, утвержденным ФНС России, осуществляют архивное хранение федеральных

информационных ресурсов ФНС России на основе электронных хранилищ данных и централизованное архивное хранение информации, поступающей на бумажных носителях; предоставляют в установленном порядке информацию органам государственной власти и местного самоуправления, налогоплательщикам в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, обеспечивают обмен информацией в электронном виде с органами государственной власти в соответствии с межведомственными соглашениями. Межрегиональная инспекция по централизованной обработке данных ведет: Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ), Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП), Единый государственный реестр налогоплательщиков (ЕГРН), реестры лицензий, разрешений, свидетельств и иные федеральные информационные ресурсы.

Создание Межрегиональной инспекции по централизованной обработке данных существенным образом облегчило работу налоговых органов и работу органов МФД России. Особенно в вопросах выявления, предупреждения и пресечения нарушений законодательства о налогах и сборах, поскольку и функции по осуществлению контроля ФНС России и построение организационной деятельности МВД РФ по предупреждению преступности строятся на информационном обеспечении этой деятельности.

Обоснованный отбор объектов для проведения выездных налоговых проверок невозможен без всестороннего анализа всей информации, поступающей в налоговые органы, как из внутренних, так и внешних источников. Выбор объектов для проведения выездных налоговых проверок осуществляется путем анализа информации, поступающей в налоговые органы из внутренних и внешних источников. При этом к информации, получаемой налоговыми органами из внутренних источников, относится информация о налогоплательщиках, полученная налоговыми органами самостоятельно в процессе выполнения ими функций, возложенных на налоговую службу. К информации из внешних источников относится информация о налогоплательщиках, полученная налоговыми органами в соответствии с действующим законодательством или на основании соглашений по обмену информацией с контролирующими и правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления, а также иная информация, в том числе общедоступная [8].

Проводимый с целью отбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок анализ финансово-экономических показателей их деятельности содержит несколько уровней, в том числе:

- анализ сумм исчисленных налоговых платежей и их динамики, который позволяет выявить налогоплательщиков, у которых уменьшаются суммы начислений налоговых платежей;

- анализ сумм уплаченных налоговых платежей и их динамики, проводимый по каждому виду налога (сбора) с целью контроля за полнотой и своевременностью перечисления налоговых платежей;

- анализ показателей налоговой и (или) бухгалтерской отчетности налогоплательщиков, позволяющий определить значительные отклонения показателей финансово-хозяйственной деятельности текущего периода от аналогичных показателей за предыдущие периоды или же отклонения от среднестатистических показателей отчетности аналогичных хозяйствующих субъектов за определенный промежуток времени, а также выявить противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах, и (или) несоответствие информации, которой располагает налоговый орган;

- анализ факторов и причин, влияющих на формирование налоговой базы.

В случае выбора объекта для проведения выездной налоговой проверки налоговый орган определяет целесообразность проведения выездных налоговых проверок контрагентов и (или) аффилированных лиц проверяемого налогоплательщика (см. например: ст. 4 Закона РСФСР от 23 марта 1991 г № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» [1]). Выбор объектов не зависит от формы собственности и сумм налоговых обязательств налогоплательщиков. Приоритетными для включения в план выездных налоговых проверок являются те налогоплательщики, в отношении которых у налогового органа имеются сведения об их участии в схемах ухода от налогообложения или схемах минимизации налоговых обязательств, и (или) результаты проведенного анализа финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика свидетельствуют о предполагаемых налоговых правонарушениях.

В настоящее время в налоговых службах внедрена и функционирует автоматизированная информационная система (АИС) по обработке информации, включающая общесистемное и прикладное программное обеспечение, повсеместное представление налогоплательщиками – организациями в налоговые органы налоговой отчетности в рамках программы «налогоплательщик», а также Единая государственная автоматизированная информационная система учета (ЕГАИС) [7; 9] по учету объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. АИС по

обработке информации, выполняет функции сбора, хранения, обработки и распространения данных, используемых в деятельности налоговых органов, в следующих ключевых процессах: учет, контроль и обработка налоговых деклараций и отчетности; учет информации о налогоплательщиках, поступившей из внешних источников; контроль за уплатой налогов и сборов; регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и учет налогоплательщиков; информационное взаимодействие с налогоплательщиками; выявление нарушений законодательства о налогах и сборах; управление задолженностью; управление санкциями и взысканиями.

Централизованная обработка данных должна создать массив полной информации о хозяйственной деятельности налогоплательщиков, электронный паспорт налогоплательщика, т. е. обеспечить решение текущих задач налогового контроля. Информатизация предназначена для использования в деятельности подразделений Федеральной налоговой службы России, ускоренной обработки поступающей информации и включает ведение государственного реестра налогоплательщиков, интегрированную многоуровневую базу данных банковских счетов, базу данных обязательных отчетных документов, банк данных нарушений налогового законодательства.

Использование информации налоговыми органами в своей ежедневной деятельности по налоговому администрированию и превенции налоговой деликтности, предполагает наличие определенных требований к такой информации: достоверность, полнота, систематичность, непрерывность, своевременность, обновляемость, доступность машинной обработке. Эффективность использования информации в деятельности налоговых органов зависит от «ее связи с основными задачами и функциями органа» [10, 51].

Правильная и четкая организация работы налоговых органов по сбору, обработке, хранению, обмену, передаче информации, правовая регламентация этой деятельности, формирование единой информационной базы налогоплательщиков позволит налоговым органам:

- повысить эффективность работы при исполнении фискальной функции и осуществлении мероприятий налогового контроля;
- минимизировать материальные и людские ресурсы;
- создать единое информационное пространство налоговых органов РФ;
- наиболее эффективно выявлять и предупреждать налоговую деликтность;
- оптимизировать структуру налоговых органов за счет их специализации и функциональной организации др.

Список литературы:

1. Закон РСФСР от 23 марта 1991 г № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (ред. от 26 июля 2006) // Бюллетень нормативных актов, 1992. № 2-3.
2. Федеральный закон от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // СЗ РФ, 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Приказ Минфина РФ от 09 августа 2005 № 101н «Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2005. № 38.
7. Приказ Минфина РФ от 19 августа 2008 № 82н «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Российская газета, 2008. № 210, 08 октября.
8. Приказ ФНС РФ от 30 мая 2007 № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок» // Экономика и жизнь, 2007. – № 23, июнь.
9. Письмо ФНС РФ от 11 октября 2007 № ЧД-6-13/772@ «О порядке внедрения ЕГАИС» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
10. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976.

References:

1. RSFSR Law No. 948-1 from March 23, 1991 "On Competition and Restriction of Monopolistic Activity at Commodity Markets" (as amended on July 26, 2006) [Zakon RSFSR ot 23 marta 1991 g № 948-1 «O konkurentsii i ogranichenii monopolisticheskoi deyatel'nosti na tovarnykh rynkakh»(red. ot 26 ijulja 2006)]. *Byulleten' normativnykh aktov – Bulletin of Normative Acts*, 1992. No. 2-3.
2. Federal Law No. 24-FL from February 20, 1995 "On Information, Informatization and Protection of Information" [Federal'nyi zakon ot 20 fevralya 1995 goda № 24-FZ «Ob informatsii, informatizatsii i zashchite informatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal law No. 149-FL from July 27, 2006 "On Information, Information Technologies and Information Security" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 31 (part 1), article 3448.
4. Decree of the Government of the Russian Federation No. 30 from January 19, 2005 "On the Standard Regulation of the Interaction of Federal Bodies of Executive Power" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 19 yanvarya 2005 g. № 30 «O Tipovom reglamente vzaimodeistviya federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Decree of the Government of the Russian Federation No. 452 from July 28, 2005 "On the Standard Regulation of the Internal Organization of Federal Bodies of Executive Power" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 19 yanvarya 2005 g. № 30 «O Tipovom reglamente vnutrennei organizatsii federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. Order of the RF Ministry of Finance No. 101n from August 09, 2005 "On Approval Provisions on Territorial Bodies of Federal Tax Service" [Prikaz Minfina RF ot 09 avgusta 2005 № 101n «Ob utverzhdenii Polozhenii o territorial'nykh organakh Federal'noi nalogovoi sluzhby»]. *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti – Bulletin of Normative Acts of Federal Bodies of Executive Power*, 2005, no. 38.

7. Order of the Ministry of Finance No. 82N from August 19, 2008 "On Approval of the Administrative Regulations on the Implementation by the Federal Tax Service State Function of Maintaining a Unified State Automated Information System for Recording Volume of Production and Turnover of Ethyl Alcohol and Alcohol Products" [Prikaz Minfina RF ot 19 avgusta 2008 № 82n «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta po ispolneniyu Federal'noi nalogovoi sluzhboi gosudarstvennoi funktsii po vedeniyu edinoi gosudarstvennoi avtomatizirovannoi informatsionnoi sistemy ucheta ob"ema proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkohol'noi i spirtosoderzhashchei produktsii»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, no. 210 from October 08, 2008.

8. Order of the Federal Tax Service of the Russian Federation No. MM-3-06/333 @ from May 30, 2007 "On Approval the Concept of System for Planning Field Tax Audits" [Prikaz FNS RF ot 30 maya 2007 № MM-3-06/333@ «Ob utverzhdenii Kontseptsii sistemy planirovaniya vyezdnykh nalogovykh proverok»]. *Ekonomika i zhizn' – Economics and Life*, 2007, no. 23, June.

9. Letter of the Federal Tax Service of the Russian Federation No. ChD-6-13/772 @ from October 11, 2007 "On the Order of Introduction USAIS (Unified State Automated Information System)" [Pis'mo FNS RF ot 11 oktyabrya 2007 № ChD-6-13/772@ «O poryadke vnedreniya EGAIS»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. Bachilo I. L. *Functions of Managerial Bodies (legal problems of registration and implementation)* [Funktsii organov upravleniya (pravovye problemy oformleniya i realizatsii)]. Moscow: 1976.

11. Kobzar'-Frolova M. N. *Theoretical-legal and Practical Basis of Tax Tort Study*: thesis of a Doctor of law [Teoretiko-pravovye i prikladnye osnovy nalogovoi deliktologii: diss... dokt. yurid. nauk]. Moscow: 2011.

Колобашкина С. С. / Kolobashkina S. S.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ЮРИДИЧЕСКИХ УСЛУГ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

PECULIARITIES OF STATE REGULATION OF LEGAL SERVICES MARKET IN THE COUNTRIES OF POST-SOVIET SPACE

*Колобашкина Светлана
Сергеевна,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель
кафедры «Административное
и информационное право»
ФГОБУ ВПО «Финансовый
университет при Правительстве
Российской Федерации», г. Москва.*

Дается сравнение нормативных дефиниций адвокатской деятельности в национальном законодательстве стран – бывших республиках СССР. Отмечается, что представленные определения адвокатской деятельности исходят из законодательного закрепления некоторых теоретических признаков адвокатской деятельности, как общих, применительно ко всем рассмотренным дефинициям, так и специальных, характерных для отдельных из них. Подчеркивается попытка характеристики адвокатской деятельности в законодательстве Грузии через ее отдельные виды без указания общих черт, характеризующих данные виды.

Делается вывод о том, что происходит постепенное изменение концептуального подхода к нормативному регулированию адвокатуры в национальном законодательстве стран – бывших республиках СССР.

Ключевые слова: юридические услуги, адвокатская деятельность, адвокатура, юридическая помощь, рынок юридических услуг, национальное законодательство об адвокатуре.

*Kolobashkina Svetlana
Sergeevna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Senior lecturer of Department of administrative and informational law at Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Vocational Education "Financial University affiliated to the Government of the Russian Federation", Moscow.*

Comparison of normative definitions of advocacy in the national legislation of former Soviet republics is provided in the article. Here is noted that presented definitions of advocacy come from the legislative enshrining of some theoretical signs of advocacy, as general ones applicable to all the definitions considered, and special specific to individual definitions. Emphasized the attempt to characterize advocacy in Georgian legislation through its individual types without specifying common signs that characterize these types.

The conclusion is done that there is a gradual change in the conceptual approach to normative regulation of advocacy in the national legislation of former Soviet republics.

Keywords: legal services, advocacy, practice of law, legal assistance, legal services market, national legislation on the practice of law.

Проводя анализ законодательства ряда стран постсоветского пространства об адвокатской деятельности и адвокатуре, можно сделать вывод о том, что все рассматриваемые нормативно-правовые акты делятся на две группы в зависимости от того, каким способом в них определяется понятие адвокатской деятельности.

К первой группе относятся законы, в которых прямо сформулировано определение адвокатской деятельности. Так, в соответствии с ч. 2, 3 ст. 1 закона Туркменистана [1], вступившего в силу с 1 июля 2010 г. – ст. 48 закона – адвокатской деятельностью является профессиональная юридическая помощь адвоката, оказываемая в порядке, установленном законом, в целях защиты прав и свобод человека, законных интересов юридических лиц, содействия обеспечению и укреплению законности в обществе. Адвокатская деятельность является непредпринимательской и оплата, получаемая адвокатом за оказание юридической помощи, является его заработной платой. Из представленной дефиниции видно, что в ней сочетаются как современные представления о природе адвокатской деятельности (содержание, профессиональный не предпринимательский характер деятельности специального

субъекта – адвоката, цели), так и черты нормативного регулирования задач адвокатуры, содержащиеся в ст. 1 Закона СССР «Об адвокатуре в СССР» от 30 ноября 1979 г. в части указания на такую цель адвокатской деятельности как содействие обеспечению и укреплению законности в обществе.

Интересная конструкция представлена в законодательстве Таджикистана [2], в соответствии с которой адвокатская деятельность – деятельность адвокатов по оказанию юридической помощи. Юридическая помощь – вид социальной помощи, оказываемой в правовой области физическим и юридическим лицам, заключающейся в использовании любых законных средств и способов с целью защиты прав и законных интересов этих лиц (ст. 2 Закона РТ). Таким образом, данное нормативное регулирование имеет определенную специфику, состоящую в том, что существенные признаки адвокатской деятельности приведены опосредованно – через определение юридической помощи как ее содержание. Кроме того, указание на возможность использования любых законных средств и способов при оказании помощи следовало ограничить указанием на их юридический характер, что подчеркнет возможность влияния на проблему лица, лежащую в правовой плоскости, специально юридическими средствами и способами.

Описание сущности адвокатской деятельности через ее теоретические основы характерно для законодательства Армении. В соответствии с Законом республики Армения «Об адвокатуре» [3] адвокатская деятельность – это вид правозащитной деятельности, направленной на осуществление не запрещенными законом средствами и способами законных интересов, преследуемых получателем юридической помощи (ст. 5 Закона Армении).

В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» [4] адвокатская деятельность – юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе адвокатами в порядке, предусмотренном настоящим Законом, физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, а также государству (далее, если не предусмотрено иное, клиенты) в целях осуществления и защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию. Под юридической помощью в названном Законе понимается деятельность по оказанию содействия клиентам в понимании, правильном использовании и соблюдении законодательства, которая направлена на осуществление и защиту прав, свобод и интересов клиентов, а также представительство клиентов в судах, государственных органах, иных организациях и перед физическими лицами. В рассматриваемой законодательной

конструкции представляется интересным отнесение к адресатам юридической помощи адвоката государства. Пунктом 1 ст. 11 Закона установлено, что адвокаты вправе осуществлять адвокатскую деятельность только после получения лицензии в порядке, предусмотренном законодательными актами, и вступления в члены территориальной коллегии адвокатов, которая обязана принять адвоката. Разрешительное начало при допуске к профессии адвоката еще более усиливается нормативным предписанием, в соответствии с которым продление срока действия лицензии производится Министерством юстиции Республики Беларусь по заявлению адвоката с учетом соблюдения им законодательства об адвокатуре по результатам аттестации, проведенной в порядке, предусмотренном законодательством (ст. 11 Закона). Адвокатура участвует в правовом воспитании граждан (ст. 5 Закона). Последнее положение также можно считать заимствованием из более раннего акта – ст. 1 Закона СССР «Об адвокатуре в СССР» от 30 ноября 1979 г.

Законом Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» [5] установлено, что адвокатская деятельность – независимая профессиональная деятельность адвоката относительно осуществления защиты, представительства и предоставления других видов правовой помощи клиенту (п. 1 ст. 1 Закона). Защитой рассматриваемым Законом признается вид адвокатской деятельности, которая заключается в обеспечении защиты прав, свобод и законных интересов подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, оправданного, лица, относительно которого предусматривается применение принудительных мер медицинского или воспитательного характера или решается вопрос об их применении в уголовном производстве, лица, относительно которого рассматривается вопрос о выдаче иностранному государству (экстрадиции), а также лица, которое привлекается к административной ответственности во время разбирательства дела об административном правонарушении.

Наиболее близкое к действующему законодательству Российской Федерации об адвокатуре определение адвокатской деятельности дано в ст. 2 закона Киргизии [6]: адвокатская деятельность представляет собой деятельность адвоката по оказанию квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам при осуществлении защиты их прав, свобод и законных интересов. Адвокатская деятельность является лицензируемым государством видом деятельности. Вместе с тем, указание на лицензирование государством адвокатской деятельности свидетельствует о применении государственного разрешительного порядка осуществления деятельности,

а также о последующем контроле со стороны государственных органов за осуществлением адвокатской деятельности.

Таким образом, представленные определения адвокатской деятельности исходят из законодательного закрепления некоторых теоретических признаков адвокатской деятельности, как общих, применительно ко всем рассмотренным дефинициям, так и специальных, характерных для отдельных из них.

Вместе с тем существует попытка характеристики адвокатской деятельности через ее отдельные виды без указания общих черт, характеризующих данные виды. Ст. 2 Закона Грузии [7] указывает, что адвокатская деятельность включает: дачу адвокатом юридических советов лицам, обратившимся к нему за помощью (клиентам); представительство клиента в ходе конституционного спора, по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях в суде, арбитраже, органах предварительного задержания, дознания и следствия; подготовку правовых документов в отношении третьих лиц и представление любой документации от имени клиента; оказание юридической помощи, не связанной с представительством перед третьими лицами. Ст. 2 закона Грузии «О юридической помощи» [8] указывает, что юридическая помощь – составление правовых документов, представительство в суде и административном органе в связи с административными и гражданскими делами, а так же за счет государства на уголовном процессе. В соответствии со ст. 3 данного Закона, разновидностями юридической помощи являются:

- а) составление правовых документов;
- б) защита интересов обвиняемого и осужденного во время процесса уголовного права;
- в) защита потерпевшего в процессе уголовного права в соответствии с Уголовным кодексом Грузии, в случаях обеспечения защиты за счет государства;
- г) представительство в суде в связи с административными и гражданскими делами;
- д) представительство в административном органе.

Ко второй группе законодательных актов относятся законы, в которых понятие адвокатской деятельности прямо не закреплено, а его сущность определяется через понятие адвокатуры и ее задачи. Например, ч. 1 ст. 1 закона Азербайджана «Об адвокатах и адвокатской деятельности» [9] устанавливает, что адвокатура в Азербайджанской Республике – это независимый юридический институт, который профессионально осуществляет деятельность по юридической защите. Основные задачи адвокатуры заключаются в защите

прав, свобод и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц и оказании им высококачественной юридической помощи (ст. 3 Закона АР). Особенностью рассматриваемого акта является то, что понятия юридической и правовой помощи использованы как синонимы, что вытекает, например, из формулировки: адвокаты участвуют в следующих вопросах, связанных с оказанием правовой помощи (ч. 3 ст. 4 Закона АР).

В соответствии с ч. 1 ст. 1 закона Молдовы «Об адвокатуре» [10] адвокатская деятельность осуществляется квалифицированными лицами, уполномоченными в соответствии с законом выступать и действовать от имени своих клиентов, практиковать право, представлять перед судебной инстанцией или консультировать и представлять своих клиентов по юридическим вопросам. Из представленного определения видно, что понятие «адвокатская деятельность» раскрывается через отдельные виды юридической помощи.

Следующие определения достаточно близки как по периоду принятия соответствующих актов, так и по юридической технике. Законом Узбекистана «Об адвокатуре» [11] предусмотрено, что адвокатура – правовой институт, включающий независимые, добровольные, профессиональные объединения лиц, занимающихся адвокатской деятельностью, и отдельных лиц, занимающихся частной адвокатской практикой. Адвокатура в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан оказывает юридическую помощь гражданам Республики Узбекистан, иностранным гражданам, лицам без гражданства, предприятиям, учреждениям, организациям (ст. 1 закона Узбекистана). Аналогичная юридическая техника применена и в более позднем акте – Законе Эстонии «Об адвокатуре» [12], предусматривающем, что Адвокатура Эстонии является профессиональным объединением адвокатов, учрежденным 14 июня 1919 года и действующим по принципам самоуправления, целью которого является организация оказания юридических услуг в частных и публичных интересах, а также защита профессиональных прав адвокатов. Адвокатура является публично-правовым юридическим лицом (п. 1, 2 ст. 1 закона Эстонии).

Кроме приведенных дефиниций существует определение адвокатуры через ее назначение. В соответствии с п. 1 ст. 1 Закона Казахстана «Об адвокатской деятельности» [13] адвокатура в Республике Казахстан призвана содействовать реализации гарантированного государством и закрепленного Конституцией Республики Казахстан права человека на судебную защиту своих прав, свобод и получение квалифицированной юридической помощи. Законом Республики Казахстан от 28 декабря 2011 г. № 523-IV ЗРК норма ст. 1

была дополнена п. 3, в соответствии с которым адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе адвокатами в порядке, установленном настоящим Законом, в целях защиты и содействия в реализации прав, свобод и законных интересов физических лиц, а также прав и законных интересов юридических лиц. Данное обстоятельство также позволяет сделать вывод о том, что происходит постепенное изменение концептуального подхода к нормативному регулированию адвокатуры.

Из представленных дефиниций видно, что они сформулированы с использованием понятий «юридическая помощь», «квалифицированная юридическая помощь», т. е. часть нормативной конструкции совпадает с примененной для интерпретации адвокатской деятельности в Российской Федерации. Данный аспект корреспондирует с соответствующим конституционным правом лица.

Одной из последних тенденций государственного регулирования рынка юридических услуг является принятие новых нормативных актов, свидетельствующих о концептуальном изменении профильного законодательства. Указанная тенденция наиболее полно прослеживается на примере Беларуси и Украины, в которых было принято новое законодательство в сфере адвокатуры, закрепившее определение адвокатской деятельности и завершившее переход указанных государств из второй группы в первую.

Список литературы:

1. Закон Туркменистана «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Туркменистане» // URL: http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01gm (дата обращения: 22.02.2013).
2. Закон Республики Таджикистан «Об адвокатуре» (в ред. Закона РТ от 3 марта 2006 г. № 161) // URL: <http://tabiat.narod.ru/LAWDB/ZAKON90.htm> (дата обращения: 22.02.2013).
3. Закон Республики Армения «Об адвокатуре» от 14 декабря 2004 года // URL: http://base2.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=31180 (дата обращения: 22.02.2013).
4. Закон Республики Беларусь «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» от 30 декабря 2011 года № 334-З // URL: http://www.tamby.info/zakon/zakon-334_2011.html (дата обращения: 22.02.2013).
5. Закон Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» от 5 июля 2012 года № 5076-VI // URL: http://base2.spininform.ru/show_doc.

fwx?rgn=53866 (дата обращения: 22.02.2013).

6. Закон Кыргызской Республики «Об адвокатской деятельности» от 21 октября 1999 г. № 114 // URL: http://base2.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=33 (дата обращения: 22.02.2013).

7. Закон Грузии «Об адвокатах» от 20 июня 2001 года № 976-Ис // URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?Regnom=3724 (дата обращения: 22.02.2013).

8. Закон Грузии «О юридической помощи» от 19 июня 2007 № 4955 // URL: http://www.legalaid.ge/cms/site_images/Documents/kanoni%20RUS.pdf (дата обращения: 20.01.2013).

9. Закон Азербайджанской Республики «Об адвокатах и адвокатской деятельности» // URL: <http://lawforum.kz/contents/7037/> (дата обращения: 22.01.2013).

10. Закон Республики Молдова «Об адвокатуре» от 19 июля 2002 года № 1260 // URL: http://base2.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=5110 (дата обращения: 22.01.2013).

11. Закон Республики Узбекистан «Об адвокатуре» от 27 декабря 1996 года № 34 // URL: <http://lawforum.kz/contents/7032/?L=3> (дата обращения: 22.02.2013).

12. Закон Эстонии «Об адвокатуре», принят 21 марта 2001 года (с изм. от 17.02.2011) // URL: <http://www.advokatuur.ee/?id=492> (дата обращения: 22.02.2013).

13. Закон Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности» от 5 декабря 1997 года № 195 // URL: http://base2.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1359 (дата обращения: 22.02.2013).

References:

1. *Law of Turkmenistan "On Advocacy and Legal Practice in Turkmenistan"* [Zakon Turkmenistana «Ob advokature i advokatskoi deyatel'nosti v Turkmenistane»]. Available at: http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01gm (accessed: 22.02.2013).

2. *Law of the Republic of Tajikistan "On Advocacy"* (amendment of the Law of RT No. 161 as of March 03, 2006) [Zakon Respubliki Tadzhikistan «Ob advokature»]. Available at: <http://tabiat.narod.ru/LAWDB/ZAKON90.htm> (accessed: 22.02.2013).

3. *Law of the Republic of Armenia "On Advocacy" from December 14, 2004* [Zakon Respubliki Armeniya «Ob advokature» ot 14 dekabrya 2004 goda]. Available at: http://base2.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=31180 (accessed: 22.02.2013).

4. *Law of the Republic of Belarus "On Advocacy and Legal Practice in the Republic of Belarus"* No. 334-Z from December 30, 2011 [Zakon Respubliki Belarus' «Ob advokature i advokatskoi deyatel'nosti v Respublike Belarus'» ot 30 dekabrya 2011 goda № 334-Z]. Available at: http://www.tamby.info/zakon/zakon-334_2011.html (accessed: 22.02.2013).

5. *Law of Ukraine "On Advocacy and Legal Practice"* No. 5076-VI from July 05, 2012 [Zakon Ukrainy «Ob advokature i advokatskoi deyatel'nosti» ot 5 iyulya 2012 goda № 5076-VI]. Available at: http://base2.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=53866 (accessed: 22.02.2013).

6. *Law of the Kyrgyz Republic "On Legal Practice"* No. 114 from October 21, 1999 [Zakon Kyrgyzskoi Respubliki «Ob advokatskoi deyatel'nosti» ot 21 oktyabrya 1999 g. № 114]. Available at: http://base2.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=33 (accessed: 22.02.2013).

7. *Law of Georgia "On Lawyers"* No. 976-III from June 20, 2001 [Zakon Gruzii «Ob advokatakh» ot 20 iyunya 2001 goda № 976-III]. Available at: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Regnom=3724 (accessed: 22.02.2013).

8. *Law of Georgia on "Legal Assistance"* No. 4955 from June 19, 2007 [Zakon Gruzii «O yuridicheskoi pomoshchi» ot 19 iyunya 2007 № 4955]. Available at: http://www.legalaid.ge/cms/site_images/Documents/kanoni%20RUS.pdf (accessed: 20.01.2013).

9. *Law of the Azerbaijan Republic "On Lawyers and Advocacy"* [Zakon Azerbaidzhanskoi Respubliki «Ob advokatakh i advokatskoi deyatel'nosti»]. Available at: <http://lawforum.kz/contents/7037/> (accessed: 22.01.2013).

10. *Law of the Republic of Moldova "On Advocacy"* No. 1260 from July 19, 2002 [Zakon Respubliki Moldova «Ob advokature» ot 19 iyulya 2002 goda № 1260]. Available at: http://base2.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5110 (accessed: 22.01.2013).

11. *Law of the Republic of Uzbekistan "On Advocacy"* No. 34 from December 27, 1996 [Zakon Respubliki Uzbekistan «Ob advokature» ot 27 dekabrya 1996 goda № 34]. Available at: <http://lawforum.kz/contents/7032/?L=3> (accessed: 22.02.2013).

12. *Law of Estonia "On Advocacy", adopted on 21st of March, 2001* (amended from 17.02.2011) [Zakon Estonii «Ob advokature»]. Available at: <http://www.advokatuur.ee/?id=492> (accessed: 22.02.2013).

13. *Law of the Republic of Kazakhstan "On Legal Practice"* No. 195 from December 05, 1997 [Zakon Respubliki Kazakhstan «Ob advokatskoi deyatel'nosti» ot 5 dekabrya 1997 goda № 195]. Available at: http://base2.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1359 (accessed: 22.02.2013).

Мокина Т. В. / Mokina T. V.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ВРАЧЕБНОЙ ТАЙНЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РФ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF MEDICAL SECRECY IN THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Мокина Татьяна

Владимировна,

*кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры ад-
министративного и финан-
сового права ФГБОУ «Кубан-
ский Государственный уни-
верситет», г. Краснодар,
tmokina@yandex.ru*

Отмечаются различия в юриди-
ческом и медицинском понимании со-
держательной части врачебной тайны.
Подвергается критике нормативное за-
крепление регламентации врачебной
тайны, связанное с большим перечнем
исключений из правила хранить врачеб-
ную тайну, так как данная ситуация до-
пускает не только вариативность толко-
вания, но и – что более опасно – возмож-
ность применения административного
усмотрения субъектом толкования.

Утверждается, что врачебная тай-
на чаще всего представлена путем пере-
числения содержания составляющих ее
сведений, что не выражает сущность ис-
следуемого явления и потому имеющие
место нормативные дефиниции врачеб-
ной тайны не могут считаться научным
определением.

Обосновывается необходимость ре-
гламентации такой специального вида
тайны как репродуктивная тайна.

Ключевые слова: врачебная тай-
на, медицинская тайна, персональные
данные, сохранение врачебной тайны,
репродуктивная тайна, круг лиц, обя-
занных хранить врачебную тайну.

*Mokina Tat'yana
Vladimirovna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor of admin-
istrative and financial law de-
partment of the Federal State
Budgetary Educational Institu-
tion "Kuban State University",
Krasnodar,
tmokina@yandex.ru*

Here are noted differences in the legal and medical understanding of the content of medical secrecy. Criticized normative consolidation of regulation of medical secrecy associated with a large list of exemptions from the rule to keep medical secrecy, as this situation allows not only the variability of interpretation, but also – that is more dangerous – the possibility of administrative discretion by the subject of interpretation.

Argued that medical secrecy is often represented by the enumeration of the data that constitute it, that does not express the essence of the considered phenomenon, and therefore occurring normative definition of medical secrecy cannot be considered a scientific definition.

The necessity of regulation of such special kind of secrecy as reproductive secrecy is substantiated in the article.

Keywords: medical secrecy, personal data, protection of medical secrecy, reproductive secrecy, the circle of persons obliged to keep medical secrecy.

Очевидно, что актуальность проблемы обеспечения врачебной тайны приобретает особую значимость в современных условиях – тогда, когда всё большее распространение получает электронный документооборот, и угроза утечки любых сведений о лице, в том числе персональных данных, в сеть Интернет более чем реальна. Учитывая неопределённость и некоторую правовую «размытость» категории «персональные данные», под которыми в соответствии с нормами п. 1) ч. 1 ст. 3 ФЗ РФ «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ [4], понимается «любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)», наибольшую опасность, по нашему мнению, представляет угроза распространения информации именно о

состоянии здоровья лица. Информации, которую традиционно принято относить к категории медицинской и (или) врачебной тайны. Наибольшую потому, что отсутствие законодательной регламентации определённой группы общественных отношений усложняет, а в некоторых случаях делает практически невозможной, их защиту.

Итак, проблема первая: неурегулированность вопроса о соотношении врачебной и медицинской тайны. В советском и постсоветском законодательстве институт медицинской тайны закреплён не был; в законодательстве РФ периода новой российской государственности термин «врачебная тайна» впервые появился в Основах законодательства об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 [1], утративших силу в связи с принятием ФЗ РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ [5]. В соответствии с нормами ст. 61 Основ законодательства об охране здоровья граждан врачебную тайну составляли сведения о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении. Данная норма была в точности воспринята в нормах ч. 1 ст. 13 нового названного выше ФЗ РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Согласно ч. 2 ст. данной статьи, не допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, в том числе после смерти человека, лицами, которым они стали известны при обучении, исполнении трудовых, должностных, служебных и иных обязанностей, за исключением случаев, установленных законом. При этом, согласно ч. 3 ст. 13, с письменного согласия гражданина или его законного представителя допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, другим гражданам, в том числе должностным лицам, в целях медицинского обследования и лечения пациента, проведения научных исследований, их опубликования в научных изданиях, использования в учебном процессе и в иных целях.

Так же как и ранее, предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается: в целях проведения медицинского обследования и лечения гражданина, который в результате своего состояния не способен выразить свою волю; при угрозе распространения инфекционных заболеваний, массовых отравлений и поражений; по запросу органов дознания и следствия, суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством, по запросу органа уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением уголовного наказания и осуществлением контроля за поведением условно

осужденного, осужденного, в отношении которого отбывание наказания отсрочено, и лица, освобожденного условно-досрочно; в случае оказания медицинской помощи несовершеннолетнему, а также несовершеннолетнему, не достигшему возраста, установленного ч. 2 ст. 54 данного закона (несовершеннолетние, больные наркоманией, в возрасте старше шестнадцати лет и иные несовершеннолетние в возрасте старше пятнадцати лет), для информирования одного из его родителей или иного законного представителя; в целях информирования органов внутренних дел о поступлении пациента, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что вред его здоровью причинен в результате противоправных действий; в целях проведения военно-врачебной экспертизы по запросам военных комиссариатов (принципиально новые положения содержатся в Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года [6]), кадровых служб и военно-врачебных (врачебно-летных) комиссий федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба; в целях расследования несчастного случая на производстве и профессионального заболевания; при обмене информацией медицинскими организациями, в том числе размещенной в медицинских информационных системах, в целях оказания медицинской помощи с учетом требований законодательства РФ о персональных данных; в целях осуществления учета и контроля в системе обязательного социального страхования; в целях осуществления контроля качества и безопасности медицинской деятельности в соответствии с данным законом.

Давайте признаем, что перечень исключений из правила хранить врачебную тайну более чем широк. И уже этого достаточно для определенной обеспокоенности с позиции защиты прав граждан в вопросе сохранения врачебной тайны. Кроме того, этот перечень оснований неточен с правовой точки зрения: любая норма, содержащая словоформу «имеются достаточные основания полагать» заведомо незаконна, так как допускает не только вариативность толкования, но и – что более опасно – возможность применения административного усмотрения субъектом толкования.

И вот что интересно, российское законодательство упорно продолжает развиваться в указанном направлении: по объёму само правило гораздо меньше, чем применяемые к нему исключения. Конечно, определение врачебной тайны в двух строчках – не единственный пример, нормы ФЗ РФ «О персональных данных» мы уже называли, есть еще один: в соответствии с

нормами ст. п. 1) ст. 1 ФЗ РФ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ [3], информация – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. С одной стороны, такому «беспредметному» определению правовых категорий можно найти объяснений. С другой стороны, часто такое объяснение лежит не в правовой плоскости, а в обывательской: «всё урегулировать невозможно, а в законе должны быть прописаны только общие положения». Но давайте будем честными: может быть имеет смысл хотя бы попытаться максимально регламентировать хотя бы те сферы общественных отношений, в которых нарушение прав граждан влечет наибольшую опасность для безопасности личности (в том числе информационной).

В ст. 2 ФЗ РФ «Об основах охраны здоровья граждан» законодатель закрепил более двадцати (!) дефиниций, в том числе: здоровье; охрана здоровья граждан; медицинская помощь; медицинская услуга; медицинское вмешательство; профилактика; диагностика; лечение; пациент; медицинская деятельность; медицинская организация; фармацевтическая организация; медицинский работник; фармацевтический работник; лечащий врач; заболевание; состояние; основное заболевание; сопутствующее заболевание; тяжесть заболевания или состояния; качество медицинской помощи. И все из них раскрыты – с большей или меньшей степенью детализации, но не врачебная (и не медицинская) тайна. Исключение, однако, сделано: соблюдение врачебной тайны названо в числе принципов охраны здоровья (п. 9) ст. 4 закона).

Обратившись к сфере профессионального регулирования, можно назвать Этический кодекс российского врача (утвержден 4-ой Конференцией Ассоциации врачей России 12 ноября 1994 года) [10] и Кодекс врачебной этики РФ (одобрен Всероссийским Пироговским съездом врачей 7 июня 1997 года) [9], в которых также указано на необходимость соблюдать врачебную тайну, но нет разъяснения понятия. В Разделе IV названного Кодекса с «говорящим» названием «Врачебная тайна» несколько статей. Согласно первой из них, каждый пациент имеет право на сохранение личной тайны, и врач, равно как и другие лица, участвующие в оказании медицинской помощи, обязан сохранять врачебную тайну даже после смерти пациента, как и сам факт обращения за медицинской помощью, если больным не распорядился иначе. Тайна распространяется на все сведения, полученные в процессе обращения и лечения больного (диагноз, методы лечения, прогноз и др.). И уже в третьей статье появляется категория «медицинская информация». Заметим, что перечень органов и должностных лиц, которым она может быть раскрыта гораздо

уже того, который представлен в российском законодательстве. В соответствии со ст. 3 медицинская информация о пациенте может быть раскрыта: во-первых, по ясно выраженному письменному согласию самого пациента; во-вторых, по мотивированному требованию органов дознания, следствия, прокуратуры и суда; в-третьих, если сохранение тайны существенным образом угрожает здоровью и жизни пациента и (или) других лиц (опасные инфекционные заболевания); в-четвёртых, в случае привлечения к лечению других специалистов, для которых эта информация является профессионально необходимой. Врач должен следить за тем, чтобы лица, принимающие участие в лечении больного, также соблюдали профессиональную тайну. Лица, пользующиеся правом доступа к медицинской информации, обязаны сохранять в тайне все полученные о пациенте сведения. В процессе научных исследований, обучения студентов и усовершенствования врачей должна соблюдаться врачебная тайна. Демонстрация больного возможна только с его согласия (4-6 раздела IV Кодекса врачебной этики РФ). Нет соответствующего определения и в международных актах: например, Международный кодекс медицинской этики 1949 года [11] закрепляет положение о том, что «врач должен хранить врачебную тайну», но никак не раскрывает его, полагая, по всей видимости, очевидным для понимания.

В медицинской научной литературе врачебная тайна в самом общем виде понимается, как деонтологическое требование к работникам здравоохранения не разглашать сведения о больном. В работах, так или иначе затрагивающих эту проблематику, врачебная тайна чаще всего представлена путем перечисления содержания составляющих ее сведений, что не выражает сущность исследуемого явления и потому не может считаться научным определением [14, 79; 15, 31; 16, 12]. Тем не менее, в некоторых трудах предлагается достаточно наукоемкое определение врачебной тайны как обязанности всего медицинского персонала хранить в секрете любые сведения о больном, полученные в ходе диагностики, лечения или другим способом, разглашение которых может причинить моральный, материальный или физический ущерб непосредственно больному или третьим лицам [17, 30]. Нам представляется грамотным определение медицинской тайны, данное О. В. Богославской: «Медицинская тайна – это охраняемая федеральным законом необщедоступная информация, как совокупность сведений о состоянии здоровья гражданина, а также иные сведения, полученные при его обследовании и лечении, ставшие известными медицинскому работнику в силу исполнения им своих профессиональных обязанностей, представляющая действительную

или потенциальную ценность для пациента (физического лица) и иных заинтересованных лиц (родственников и собственников правообладателя, наследников), разглашение которых может нанести этим лицам вред и в отношении которых приняты надлежащие меры по сохранению конфиденциальности» [12, 24].

Круг лиц, обязанных хранить врачебную тайну, можно определить путем анализа положений закона. Поскольку пациент имеет право на сохранение врачебной тайны при обращении за медицинской помощью и ее получении, постольку обязанность не разглашать сведения, составляющие врачебную тайну, распространяется, прежде всего, на медицинских работников (врачей, медицинских сестер, санитарок, сиделок, регистраторов) и фармацевтических работников. Наравне с медицинскими и фармацевтическими работниками обязаны соблюдать врачебную тайну (и, следовательно, нести ответственность за ее разглашение) лица, которым эти сведения переданы в установленном законом порядке. И, значит, в отношении таких лиц (например, военных комиссаров, дознавателей, следователей, судей, сотрудников страховых медицинских компаний) уместнее было бы говорить о медицинской тайне. Тем более, что термин имеет место быть в российском законодательстве: в соответствии с ч. 2 ст. 15 Семейного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ [2], результаты обследования лица, вступающего в брак, составляют медицинскую тайну и могут быть сообщены лицу, с которым оно намерено заключить брак, только с согласия лица, прошедшего обследование. Не совсем понятна логика законодателя, применившего в Семейном кодексе РФ термин «медицинская тайна», а в нормах ЗФ РФ «Об основах охраны здоровья граждан» – «врачебная тайна». Думается, что использование различных дефиниций при формулировании одного и того же понятия является юридически некорректным.

Учитывая масштабность затронутой проблемы, считаем необходимым обратить внимание на ещё один её аспект: необходимость регламентации такой специального вида тайны – репродуктивной. Впервые понятие репродуктивных прав было использовано на Международной конференции по народонаселению и развитию, состоявшейся в 1994 году в Каире [18], а также на IV Всемирной конференции по положению женщин, проведенной в 1995 году в Пекине [19]. По результатам данных конференций были сделаны выводы о том, что репродуктивные права представляют собой часть прав человека и основаны на признании права пар и отдельных людей на принятие свободного и ответственного решения о том, сколько и когда иметь детей, включая

право принимать решения относительно деторождения без дискриминации, угроз и насилия, а также на признании права на получение соответствующей информации. Категорией репродуктивных прав охватывается и право на пользование достижениями научного прогресса, что подразумевает право на доступ к новым, безопасным, эффективным и приемлемым технологиям в области деторождения. Таким образом, право на применение методов вспомогательных репродуктивных технологий (далее – ВРТ) признается на международном уровне и является частью более широкой категории репродуктивных прав.

Однако, вопрос о том, каким образом регулировать распространение информации о произведенных при ВРТ медицинских процедурах, вовлеченных в них лицах, действительном происхождении рожденного таким образом ребенка и т. д. в российском законодательстве практически не урегулирован, за исключением Приказа Минздрава РФ от 26 февраля 2003 года «О применении вспомогательных репродуктивных технологий (ВРТ) в терапии женского и мужского бесплодия» [8]. До его принятия действовал Приказ Минздрава СССР от 13 мая 1987 года «О расширении опыта по применению метода искусственной инсеминации спермой донора по медицинским показаниям» [7]. В отличие от ранее действовавшего документа, действующий Приказ о ВРТ говорит лишь о том, что доноры не берут на себя родительские обязанности в отношении родившегося ребенка, но не включает в себя каких-либо положений, направленных на сохранение репродуктивной тайны. Приложением к этому Приказу устанавливались примерные образцы заявлений-обязательств супругов и донора. Согласно этим заявлениям, супруги обязались не устанавливать личность донора и сохранять тайну зачатия их ребенка в результате искусственной инсеминации. В свою очередь, донор брал на себя обязательство не устанавливать личность реципиентки, а также ребенка, родившегося в результате оплодотворения женщины его генетическим материалом.

К. А. Кириченко предлагает использовать термин «репродуктивная тайна», и считает, что нормы, конкретизирующие правовой режим репродуктивной тайны, должны быть внесены в отечественное законодательство. Под репродуктивной тайной он понимает совокупность сведений о действительном происхождении ребенка, зачатого и/или выношенного и рожденного с помощью ВРТ [13, 97-103]. Это могут быть сведения о самом факте применения той или иной технологии, сведения о личности донора, о суррогатной матери и т. д. Такая информация может стать известной медицинским работникам, персоналу агентств по подбору суррогатных матерей,

самим донорам или суррогатной матери, родственникам предполагаемых родителей и иным лицам. Нет сомнений, что сведения, составляющие репродуктивную тайну, представляют особую ценность как для лиц, записанных в качестве родителей ребенка, рожденного с помощью ВРТ, так и для этого ребенка, ведь разглашение соответствующей информации может нанести детской психике огромный вред.

В статье затронуты лишь некоторые из существующих проблем в анализируемой сфере общественных отношений. И каждая из них заслуживает более детального рассмотрения в рамках отдельного исследования.

Список литературы:

1. Основы законодательства об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Ведомости Советов народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.
2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Российская газета. 1996. 27 января.
3. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Российская газета. 2006. 29 июля.
4. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Российская газета. 2006. 29 июля.
5. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 23 ноября.
6. Распоряжение Правительства РФ от 3 февраля 2010 года № 134-р // Российская газета. 2010. 12 февраля.
7. Приказ Минздрава СССР от 13 мая 1987 г. № 669 «О расширении опыта по применению метода искусственной инсеминации спермой донора по медицинским показаниям» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Приказ Минздрава РФ от 26 февраля 2003 года № 67 «О применении вспомогательных репродуктивных технологий (ВРТ) в терапии женского и мужского бесплодия» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
9. Кодекс врачебной этики РФ. Одобрен Всероссийским Пироговским съездом врачей 7 июня 1997 года // <http://www.medinfo.ru>.

10. Этический кодекс российского врача. Утвержден 4-ой Конференцией Ассоциации врачей России 12 ноября 1994 года // Сборник официальных документов врачей России / Под ред. В. Н. Уранова. М.: ПАИМС. 1995.

11. Международный кодекс медицинской этики 1949 года. Принят 3-й Генеральной Ассамблеей Всемирной медицинской ассоциации, дополнен 22-й Всемирной медицинской ассамблеей 1968 г. и 35-й Всемирной медицинской ассамблеей 1983 года // Врач. 1994. № 4. С. 47 / <http://www.medinfo.ru>.

12. Богославская О. В. Медицинская тайна в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград. 2006.

13. Кириченко К. А. Правовой режим репродуктивной тайны. Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: право. 2007. Т. 3. № 1.

14. Малеин Н. С. О врачебной тайне // Советское государство и право. 1981. № 8.

15. Рожнов А. А. Уголовно-правовая охрана профессиональной тайны: дис.... канд. юрид. наук. Казань, 2002.

16. Смолькова И. В. Тайна: понятие, виды, правовая защита (юридический терминологический словарь-комментарий). М. Луч. 1998.

17. Сальников В. П., Стеценко С. Г. Трансплантация органов и тканей человека: проблемы правового регулирования. СПб.: Фонд «Университет». 2000.

18. URL: <http://www.un.org/russian/conferen/cairopop.pdf> (дата обращения: 12.01.2013).

19. URL: <http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports> (дата обращения: 12.01.2013).

References:

1. Fundamentals of the legislation on Public Health Care No. 5487-1 from July 22, 1993 [Osnovy zakonodatel'stva ob okhrane zdorov'ya grazhdan ot 22 iyulya 1993 g. № 5487-1]. *Vedomosti Sovetov narodnykh deputatov i Verkhovnogo Soveta RF – Gazette of the Council of people's deputies and Supreme Soviet of the RF*, 1993, no. 33, article 1318.

2. Family Code of the Russian Federation from December 29, 1995, No. 223-FL [Semeinyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 29 dekabrya 1995 g. № 223-FZ].

Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette from January 27, 1996.

3. Federal law No. 149-FL from July 27, 2006 “On Information, Information Technologies and Information Security” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette* from July 29, 2006.

4. Federal law No. 152-FL from July 27, 2006 “On Personal Data” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 152-FZ «O personal’nykh dannyykh»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette* from July 29, 2006.

5. Federal law No. 323-FL from November 21, 2011 “On the Foundations of Public Health Care in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 21 noyabrya 2011 g. № 323-FZ «Ob osnovakh okhrany zdorov’ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette* from November 23, 2011.

6. Decree of the Government of the Russian Federation No. 134-r from February 03, 2010 [Rasporyazhenie Pravitel’sstva RF ot 3 fevralya 2010 goda № 134-r]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette* from February 12, 2010.

7. The Order of the Ministry of Health of the USSR No. 669 from May 13, 1987 “On the Extension of Experience in the Application the Method of Therapeutic Artificial Insemination with Donor Sperm [Prikaz Minzdrava SSSR ot 13 maya 1987 g. № 669 «O rasshirenii opyta po primeneniyu metoda iskusstvennoi inseminatsii spermoi donora po meditsinskim pokazaniyam»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013

8. The Order of the Ministry of Health of the RF “On the Application of Auxiliary Reproductive Technology (ART) in the Treatment of Infertility” [Prikaz Minzdrava RF ot 26 fevralya 2003 goda № 67 «O primeneniі vspomogatel’nykh reproductivnykh tekhnologii (VRT) v terapii zhenskogo i muzhskogo besplodiya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. *Code of Medical Ethics of the Russian Federation. Approved at the All-Russian Pirogov Congress of Physicians on June 07, 1997* [Kodeks vrachebnoi etiki RF. Odobren Vserossiiskim Pirogovskim s’ezdom vrachei 7 iyunya 1997 goda]. Available at: <http://www.medinfo.ru>.

10. Code of Ethics of a Russian Physician. Approved by the fourth Conference of the Association of Physicians of Russia on November 12, 1994 [Eticheskii kodeks rossiiskogo vracha. Utverzhden 4-oi Konferentsiei Assotsiatsii vrachei Rossii 12 noyabrya 1994 goda]. *Sbornik ofitsial’nykh dokumentov vrachei Rossii – Collection of official documents of Russian physicians*, under edition of V. N. Uranov, Moscow: PAIMS, 1995.

11. International Code of Medical Ethics from 1949. Adopted by the Third General Assembly of the World Medical Association, added by 22th World Medical Assembly in 1968 and the 35th World Medical Assembly in 1983 [Mezhdunarodnyi kodeks meditsinskoi etiki 1949 goda. Prinyat 3-i General'noi Assambleei Vsemirnoi meditsinskoi assotsiatsii, dopolnen 22-i Vsemirnoi meditsinskoi assambleei 1968 g. i 35-i Vsemirnoi meditsinskoi assambleei 1983 goda]. *Vrach – Physician*, 1994, no. 4, page 47, available at <http://www.medinfo.ru>.
12. Bogoslavskaya O. V. *Medical Secrecy in the Russian Civil Law*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Sciences Meditsinskaya taina v rossiiskom grazhdanskom prave: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Volgograd: 2006.
13. Kirichenko K. A. Legal Regime of Reproductive Secrecy [Pravovoi rezhim reproduktivnoi tainy]. *Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Novosibirsk State University. Series: Law*, 2007, Vol. 3, no. 1.
14. Malein N. S. About Medical Secrecy [O vrachebnoi taine]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1981, no. 8.
15. Rozhnov A. A. *Criminal-law Protection of Professional Secrecy*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Ugolovno-pravovaya okhrana professional'noi tainy: dis.... kand. jurid. nauk]. Kazan: 2002.
16. Smol'kova I. V. *Secrecy: Concept, Types, Legal Protection* (juridical terminology dictionary with comments) [Taina: ponyatie, vidy, pravovaya zashchita (yuridicheskii terminologicheskii slovar'-kommentarii)]. Moscow: Luch, 1998.
17. Sal'nikov V. P., Stetsenko S. G. *Transplantation of Organs and Tissues: Problems of Legal Regulation* [Transplantatsiya organov i tkanei cheloveka: problemy pravovogo regulirovaniya]. St. Petersburg: Fund "Universitet", 2000.
18. Available at: <http://www.un.org/russian/conferen/cairopop.pdf> (accessed: 12.01.2013).
19. Available at: <http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports> (accessed: 12.01.2013).

Молчанов П. В., Островский А. В. / Molchanov P. V., Ostrovskii A. V.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПЕШЕХОДА:
ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF A PEDESTRIAN: THE ISSUES OF
IMPROVING**

Молчанов Павел

Витальевич,

*кандидат юридических наук,
доцент, старший научный со-
трудник ФКУ НИЦ БДД МВД
России, г. Москва,
pavelmolchanov@mail.ru*

Островский Алексей

Владимирович,

*научный сотрудник ФКУ
НИЦ БДД МВД России, г. Мо-
сква,
gibdd@front.ru*

Отмечается несоответствие при-
меняемых к нарушителям правил до-
рожного движения (ПДД) администра-
тивно-правовых санкций в зависимости
от административно-правового статуса
участника дорожного движения. Пред-
лагается изменить негативную тенден-
цию, когда санкции в отношении одно-
го участника движения (водителя) уси-
ливаются гораздо серьезнее, чем других
(пешеходов). Авторы полагают, что от-
ветственность пешехода должна быть
серьезнее, чем водителя.

Акцентируется внимание на аб-
сурдности некоторых положений ПДД,
в том числе, когда человек, толкающий
заглохший легковой автомобиль или
перевозящий через дорогу ослон, счи-
тается водителем, а катящий по доро-
ге заведенный мотоцикл – пешеходом.
Предлагается скорректировать дейст-
вующую редакцию терминов ПДД «води-
тель» и «пешеход» в целях исключения
их двоякого толкования.

Ключевые слова: правила дорож-
ного движения, пешеход, администра-
тивно-правовой статус пешехода, участ-
ники дорожного движения, ответствен-
ность пешехода за нарушение ПДД.

*Molchanov Pavel
Vital'evich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor, Senior re-
search associate of Financial
Control Department Research-
and-development Center of Road
Safety of Russian MIA, Moscow,
pavelmolchanov@mail.ru*

*Ostrovskii Aleksei
Vladimirovich,
Research associate of Financial
Control Department Research-
and-development Center of Road
Safety of Russian MIA, Moscow,
gibdd@front.ru*

Discrepancy of administrative-legal sanctions applied to violators of traffic rules, depending on the administrative-legal status of the road user, is noted in the article. Here is proposed to change the trend, when sanctions against one road user (driver) are enhanced much more serious than against others (pedestrians). The authors believe that a pedestrian's responsibility has to be more serious than the driver's one.

Attention is accented on the absurdity of some of traffic rules provisions, including when a man pushing stalled car or leading donkeys across a road is a driver and another one rolling a running motorbike on the road is a pedestrian. The author proposes to adjust the current version of the terms of traffic rules "driver" and "pedestrian" in order to avoid their ambiguities.

Keywords: traffic rules, pedestrian, administrative-legal status of a pedestrian, road users, pedestrian responsibility for violation of traffic rules.

Произошедшие за последние годы изменения нормативной правовой базы в области дорожного движения в значительной степени затронули вопросы статуса его участников. Основной категорией участников движения является пешеход, особенности административно-правового статуса которого исследуются в рамках настоящей статьи.

Под термином «административно-правовой статус» большинство ученых понимают совокупность содержащихся в нормативных правовых актах прав и обязанностей, которыми субъект (участник общественных отношений) наделяется для реализации своих жизненных потребностей [6, 88]. Любой человек является субъектом правового взаимодействия, как в целом, так и

в отдельных областях, поэтому его статус в общественных отношениях регулируется нормами той или иной отрасли права.

Анализ юридической литературы, посвященной проблемам борьбы с дорожно-транспортными происшествиями (далее – ДТП), показывает, что большинство авторов связывают свои исследования с деятельностью и ответственностью водителей транспортных средств, как главных участников движения. Изучению же вопросов, связанных со статусом пешеходов как участников движения, как нам представляется, уделено недостаточно внимание. В то же время пешеходы являются наименее защищенной категорией участников дорожного движения [8, 5]. Среди пострадавших во всех ДТП доля пешеходов составляет около 40 % (в городах – до 60 %).

Несмотря на наличие работ, посвященных статусу участников дорожного движения [7; 13], административно-правовой статус пешехода в качестве самостоятельного предмета изучения еще не рассматривался.

Лексическое значение слова «пешеход» определяется как «человек, идущий пешком» [11].

Совокупность прав пешехода основана на положениях ч. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция), а именно права на свободу передвижения: «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться» [9].

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» [2] не содержит понятия «пешеход», однако в ст. 2 присутствует термин «участник дорожного движения», под которым понимается лицо, принимающее непосредственное участие в процессе дорожного движения в качестве водителя транспортного средства, пешехода, пассажира транспортного средства.

В главе 1 Правил дорожного движения Российской Федерации (далее – ПДД) содержится определение термина «пешеход» – «лицо, находящееся вне транспортного средства на дороге и не производящее на ней работу. К пешеходам приравниваются лица, передвигающиеся в инвалидных колясках без двигателя, ведущие велосипед, мопед, мотоцикл, везущие санки, тележку, детскую или инвалидную коляску» (п. 1.2) [4].

Кроме того, пункты 1.3 и 1.5 ПДД возлагают на всех участников движения обязанности знать и соблюдать относящиеся к ним требования ПДД, сигналов светофоров, знаков и разметки, а также выполнять распоряжения регулировщиков, действующих в пределах предоставленных им прав и регулирующих дорожное движение установленными сигналами, а также

действовать таким образом, чтобы не создавать опасности для движения и не причинять вреда.

Уместно заметить, что в ратифицированном Российской Федерацией базовом международном правовом акте – Конвенции о дорожном движении, заключенной в Вене 8 ноября 1968 г. [10] (далее – Конвенция), отсутствует определение термина «пешеход», а его основные права и обязанности закреплены в ст. 20 «Предписания, касающиеся пешеходов» и ст. 21 «Правила, касающиеся поведения водителей по отношению к пешеходам».

Во исполнение данных положений Конвенции главой 4 ПДД регламентированы права и обязанности пешеходов.

В дорожной инфраструктуре для пешеходов предназначены пешеходные дорожки (тротуары), регулируемые и нерегулируемые наземные пешеходные переходы, а также надземные и подземные пешеходные переходы.

Пешеходы должны двигаться по тротуарам или пешеходным дорожкам, а при их отсутствии – по обочинам. Пешеходы, перевозящие или переносящие громоздкие предметы, а также лица, передвигающиеся в инвалидных колясках без двигателя, могут двигаться по краю проезжей части, если их движение по тротуарам или обочинам создает помехи для других пешеходов.

При отсутствии тротуаров, пешеходных дорожек или обочин, а также в случае невозможности двигаться по ним пешеходы могут двигаться по велосипедной дорожке или идти в один ряд по краю проезжей части (на дорогах с разделительной полосой – по внешнему краю проезжей части).

При движении по проезжей части пешеходы должны идти навстречу движению транспортных средств. Лица, передвигающиеся в инвалидных колясках без двигателя, ведущие мотоцикл, мопед, велосипед, в этих случаях должны следовать по ходу движения транспортных средств.

Вместе с тем, право пешехода на свободу передвижения не является абсолютным, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции может быть ограничено федеральным законом. Так, согласно пп. 7 и 20 п. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [3] (далее – Закон «О полиции»), полиция для выполнения возложенных на нее обязанностей наделена правом временно ограничивать или запрещать движение пешеходов на улицах и дорогах, а также не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их остаться там или покинуть эти участки и объекты в целях защиты здоровья, жизни и имущества граждан, проведения следственных и розыскных действий.

Административно-правовые обязанности пешехода можно разделить на:

- абсолютные, т. е. непосредственно основанные на требованиях нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения и не зависящие от каких-то конкретных обстоятельств, возлагаемые на каждого (соблюдение ПДД, санитарных правил и т. д.);

- относительные, т. е. порождаемые неправомерными действиями самого пешехода. В их число входят обязанность претерпевать меры принуждения (доставление, административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов, привод и др.) и обязанность по исполнению наказания и иных мер воздействия, применяемых уполномоченными субъектами (уплата административного штрафа, прекращение совершения правонарушения).

В вопросе административно-правового статуса пешехода особое место занимает административная ответственность. В главе 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее – КоАП РФ) пешеход как лицо, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, фигурирует в 3-х составах – ч. 1 ст. 12.29 (нарушение ПДД пешеходом или пассажиром транспортного средства ПДД), ч. 1 (нарушение ПДД пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее создание помех в движении транспортных средств) и ч. 2 (нарушение ПДД пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего) ст. 12.30 КоАП РФ. При этом в качестве наказания пешеходу может быть назначен только административный штраф, максимальный размер которого составляет 1500 руб. (по ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ).

С другой стороны, следует рассмотреть и статьи, предусматривающие ответственность других участников движения за нарушения ПДД – водителей, в части касающейся нарушения ими прав пешеходов.

Так по ч. 2 ст. 12.15 КоАП РФ движение по велосипедным или пешеходным дорожкам либо тротуарам в нарушение ПДД водитель наказывается административным штрафом в размере 2000 руб.

Ч. 3 ст. 12.19 КоАП РФ, предусматривающую ответственность за остановку или стоянку транспортных средств на пешеходном переходе и ближе

5 метров перед ним, за исключением вынужденной остановки и случая, предусмотренного ч. 6 ст. 12.19 КоАП РФ, либо нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на тротуаре, за исключением случая, предусмотренного ч. 6 ст. 12.19 КоАП РФ наказывается административным штрафом в размере 1000 руб. В соответствии с ч. 6 ст. 12.19 КоАП РФ, указанное выше нарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, влечет наказание в виде административного штрафа в размере уже 3000 р.

Согласно ст. 12.18 КоАП РФ невыполнение требования ПДД водителем уступить дорогу пешеходам, велосипедистам или иным участникам дорожного движения (за исключением водителей транспортных средств), пользующимся преимуществом в движении влечет наложение административного штрафа в размере от 800 до 1000 руб.

На основе рассмотренных нами некоторых аспектов административно-правового статуса пешехода можно сделать следующие выводы.

Во-первых, следует переломить, безусловно, негативную тенденцию, когда санкции в отношении одного участника движения (водителя) усиливаются гораздо серьезнее, чем других (пешеходов), т. е. законодатель видимо полагает, что водитель несет большую социальную опасность, нежели пешеход.

Существующие мизерные санкции в отношении пешеходов зачастую приводят к ситуации, когда совершающие тяжкие правонарушения данные лица фактически освобождены от ответственности, что не отвечает требованиям обеспечения безопасности дорожного движения и вызывает трудности в правоприменительной практике. Как представляется, учитывая предоставляемые пешеходам приоритеты в дорожном движении (см. пп. 6.13, 8.3, 8.11, 9.9, 11.5, 12.4, 13.1, 13.8, 14.1–14.6, 17.1 ПДД) их ответственность должна быть даже серьезнее, чем водителя. Аргументы о необходимости пересмотра административных санкций в отношении пешеходов в сторону ужесточения высказывались еще в 1970-е гг. [5, 435].

Во-вторых, на наш взгляд, нуждается в уточнении понятийный аппарат. Так п. 1.2 ПДД гласит, что водитель – это лицо, управляющее транспортным средством, погонщик, ведущий по дороге выючных, верховых животных или стадо. При этом лицо, ведущее мотоцикл, приравнивается к пешеходу. Вместе с тем, не вполне логичной представляется ситуация, когда человек, толкающий заглухший легковой автомобиль или переводящий через дорогу ослов, считается водителем, а катящий по дороге заведенный

мотоцикл – пешеходом. В этой связи, полагаем, целесообразно скорректировать действующую редакцию терминов ПДД «водитель» и «пешеход» в целях исключения их двоякого толкования.

В-третьих, требует изменения название главы 4 ПДД, содержащей базовые нормы, непосредственно посвященные участию пешеходов в дорожном движении. Думается, что название главы «Обязанности пешеходов» не вполне соответствует содержанию, так как в ней регламентированы не только обязанности, но и права. Исходя из этого, целесообразно название изложить в новой редакции: «Права и обязанности пешеходов». Следует констатировать, что в ПДД отсутствует упоминание о правах не только пешехода, но и водителя, а также пассажира. Вместе с тем, во многих странах мира ПДД регламентируются не только обязанности, но и права участников движения (например, Правилами дорожного движения Республики Беларусь) [12].

В саму же главу 4 также следует внести ряд некоторых обязанностей, аналогичных содержащихся в п. 2.1.1 ПДД обязанностям водителей, в частности:

- иметь при себе и по требованию сотрудников полиции передавать им для проверки документы, удостоверяющие личность (основанием здесь является пп. 2 п. 11 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);
- останавливаться по требованию сотрудников полиции (это, на наш взгляд, логически следует из первой обязанности);
- по требованию должностных лиц, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью дорожного движения и эксплуатации транспортного средства, проходить медицинское освидетельствование на состояние опьянения (согласно п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ совершение административного правонарушения в состоянии опьянения признается отягчающим обстоятельством).

По нашему убеждению, рассмотренная в статье тема имеет как теоретическое, так и практическое значение. За рамками нормативной базы и научных трудов остается масса открытых для изучения и ждущих своих исследователей вопросов. И мы приглашаем к дискуссии ученых и практических работников в области административного права и обеспечения безопасности дорожного движения по данной проблеме.

Список литературы:

1. КоАП РФ СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Правила дорожного движения Российской Федерации // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 22.11.1993. № 47. Ст. 4531 (с последующими изменениями и дополнениями)
5. Авакян Л. А. Эффективность и действенность мер административного наказания, применяемых к водителям транспортных средств и пешеходам при нарушении правил движения // Пути дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел в свете решений XXIV съезда КПСС. Материалы Всесоюзной научно-практической конференции МВД СССР (31 мая - 2 июня 1972 года). Ереван, 1974.
6. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: Норма, 2008.
7. Барышников М. В. Административно-правовой статус участников дорожного движения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
8. Дурдыева Г. Б. Проблемы обеспечения безопасности пешеходов в дорожном движении (социальный и уголовно-правовой аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ашхабад, 1991.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Издательство БЕК, 1996.
10. Конвенция о дорожном движении 1968 года и Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию. Издание ООН, 2007.
11. Ожегов С. И. и Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. М.: ООО «Издательство ЭЛПИС», 2003.
12. Правила дорожного движения и меры ответственности за их нарушение. Минск: Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2011.
13. Сатлейкин П. И. Административно-правовой статус участников дорожного движения и проблемы его реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988.

References:

1. Code on Administrative Responsibility of the Russian Federation [KoAP RF]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 07.01.2002, no. 1 (part 1).
2. Federal law No. 196-FL from December 10, 1995 “On Traffic Safety” [Federal’nyi zakon ot 10 dekabrya 1995 g. № 196-FZ «O bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal law No. 3-FL from February 07, 2011 “On Police” [Federal’nyi zakon ot 7 fevralya 2011 g. № 3-FZ «O politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Traffic Rules of the Russian Federation [Pravila dorozhnogo dvizheniya Rossiiskoi Federatsii]. *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel’sтва RF – Collection of Acts of the President and Government of the RF*, 22.11.1993, no. 47, article 4531 (with further amendments and additions).
5. Avakyan L. A. The Efficiency and Effectiveness of Administrative Penalties Applied to Drivers of Vehicles and Pedestrians in Case of Violation of Traffic Rules [Effektivnost’ i deistvennost’ mer administrativnogo nakazaniya, primenyaemykh k voditelyam transportnykh sredstv i peshekhodam pri narushenii pravil dvizheniya]. *Puti dal’neishego ukrepleniya sotsialisticheskoi zakonnosti v deyatel’nosti organov vnutrennikh del v svete reshenii XXIV s’ezde KPSS. Materialy Vsesoyuznoi nauchno-prakticheskoi konferentsii MVD SSSR (31 maya - 2 iyunya 1972 goda) – Ways of further strengthening of socialist legality in the activity of internal affairs bodies in the light of decisions of XXIV Congress of the CPSU. Proceedings of the All-Union Scientific Conference of the USSR Ministry of Internal Affairs (31 May - 2 June 1972)*, Erevan: 1974.
6. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. Under edition of L. L. Popov, M. S. Studenikina, Moscow: Norma, 2008.
7. Baryshnikov M. V. *Administrative-legal Status of Road Users*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativno-pravovoi status uchastnikov dorozhnogo dvizheniya: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: 2007.
8. Durdyeva G. B. *The Problems of Ensuring Pedestrian Safety in Road Traffic (social and criminal-law aspects)*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Problemy obespecheniya bezopasnosti peshekhodov v dorozhnom dvizhenii (sotsial’nyi i ugolovno-pravovoi aspekty): Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Ashkhabad: 1991.

9. *Commentary to the RF Constitution* [Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: publishing house BEK, 1996.

10. *Convention on Road Traffic from 1968 and the European Agreement supplementing the Convention* [Konventsiiya o dorozhnom dvizhenii 1968 goda i Evropeiskoe soglasenie, dopolnyayushchee Konventsiiyu]. UN edition, 2007

11. Ozhegov S. I. and Shvedova N. Yu. *Explanatory Dictionary of Russian Language: 80,000 words and idiomatic expressions* [Tolkovyi slovar' russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenii]. Rossiiskaya akademiya nauk. Institut russkogo yazyka im. V. V. Vinogradova – Russian Academy of Sciences. Russian Language Institute named after V. V. Vinogradov, Moscow: LLC "Publishing House ELPIS", 2003.

12. *Traffic Rules and Sanctions for their Violations* [Pravila dorozhnogo dvizheniya i mery otvetstvennosti za ikh narushenie]. Minsk: National Center of Legal Information, Republic of Belarus, 2011.

13. Satileikin P. I. *Administrative-legal Status of Road Users and Problems of its Realization*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativno-pravovoi status uchastnikov dorozhnogo dvizheniya i problemy ego realizatsii: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk]. Moscow: 1988.

НИКИТИН А. С. / Nikitin A. S.

ЧЕЛОВЕК КАК ОДУШЕВЛЁННОЕ ОРУДИЕ СОВЕРШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

MAN LIKE AN ANIMATED INSTRUMENT OF AN ADMINISTRATIVE OFFENCE

*Никитин Александр
Сергеевич,*

*кандидат юридических наук,
профессор кафедры истории
и теории государства и права
Московского гуманитарно-
экономического института*

Проводя аналогию с множественностью субъектов преступлений в уголовном праве, предлагается из числа участников (субъектов) административных правонарушений выделить физических лиц, обладающих статусом «одушевленного орудия» совершения административного правонарушения. Приводятся примеры административных правонарушений, в которых имеет место «одушевленное орудие» совершения административного правонарушения. Дается иной взгляд, в контексте «одушевленного орудия», на нормы основной части КоАП РФ, исключаящие привлечение к административной ответственности правонарушителей.

Ключевые слова: административное правонарушение, субъекты административной ответственности, орудие совершения административного правонарушения, административная ответственность.

*Nikitin Aleksandr
Sergeevich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Professor of the Department of
history and theory of state and
law at Moscow Humanitarian-
Economic Institute*

Drawing an analogy with multiple subjects of crimes in criminal law here is proposed to highlight individuals who have the status of “animated instrument” of an administrative offense among the participants (subjects) of administrative offenses. The author provides examples of administrative offences where “animated instrument” of an administrative offense takes place. Here is given a different view, in the context of “animated instrument”, on the norms of the main part of the Code on Administrative Offences of the RF, which exclude bringing offenders to administrative responsibility.

Keywords: administrative offence, subjects of administrative responsibility, instrument of an administrative offence, administrative responsibility.

Одним из интереснейших вопросов объективной стороны состава административного правонарушения являются положения, характеризующие орудия совершения указанного проступка. Их можно разделить на два больших вида: 1) одушевлённые и 2) неодушевлённые орудия. Они существенным образом отличаются друг от друга, поскольку различны по своему содержанию. Причём, одушевлённые орудия совершения правонарушения распадаются тоже на два подвида. В первом подвиде рассматривается в качестве «орудия» человек, а во втором – животные.

В этой статье мы уделим внимание только «одушевлённому орудию совершения административного правонарушения», в качестве которого выступает человек. К сожалению, данный аспект не получил ещё должного развития среди учёных в административном законодательстве, теории административной ответственности и административной практике. Поэтому мы попытаемся восполнить данный пробел знаний, предложив своё виденье исследуемой части проблемы.

Орудием совершения административного правонарушения может быть лицо, принимавшее активное участие в правонарушении, без которого

не будет в наличии состава указанного проступка, но не являющееся по различным причинам субъектом административной ответственности. Дело в том, что в УК РФ имеется ст. 33, где предусмотрена уголовная ответственность соучастников преступления: исполнителя, организатора, подстрекателя и пособника. В законодательстве об административных правонарушениях же таких соучастников не предусмотрено, хотя в целом ряде статей КоАП РФ существуют лица, при помощи которых совершаются соответствующие административные правонарушения. Причём, этих лиц нельзя отнести ни к субъектам состава административного правонарушения, ни к потерпевшим.

Из-за отсутствия теоретических наработок по данному вопросу в административном праве, обратимся к некоторым положениям уголовного права, касающихся одушевлённых «орудий совершения преступления», чтобы не начинать наше исследование с «чистого листа». Приведём цитаты ведущих ученых в уголовном праве, которые уделяли вышеуказанному вопросу определённое внимание. Так, например, А. В. Наумов отмечает, что «лицо, склонившее невменяемого или несовершеннолетнего, не достигшего возраста уголовной ответственности, к совершению преступления, считается не подстрекателем, а непосредственным исполнителем. В этом случае подросток или невменяемый выступают в роли своеобразного орудия или средства совершения преступления и не несут ответственности как исполнители совершенного указанными лицами общественно опасного деяния» [8, 90].

В комментарии А. В. Пушкин пишет, что «исполнителем преступления является только такое лицо, которое способно нести уголовную ответственность. Именно поэтому исполнителями преступления признаются и лица, которые сознательно используют для реализации преступной цели тех, кто, в силу закона, не может нести уголовной ответственности. В теории уголовного права данный вид исполнения получил название *посредственного исполнительства (опосредованного причинения)*. В первую очередь, закон связывает посредственное исполнительство с использованием при совершении преступления невменяемых или малолетних, то есть лиц, по сути выступающих в качестве «живых орудий» преступления» [9, 91].

Как видно из высказанных положений, между отношениями уголовного и административного права к данному вопросу существует значительное различие. В административной ответственности пока не разрабатывается теория соучастия, как это решается в уголовном праве, но нас в большей степени может интересовать ситуация, когда «фактически вред объекту причиняется

совместно субъектом преступления и лицами, не обладающими признаками субъекта» [6, 35; 5, 124-125; 4, 15; 11, 46-48], которых необходимо признать одушевлёнными «орудиями совершения административных правонарушений».

Кроме того, по уголовному делу может быть неограниченное количество субъектов состава преступления, представленных различными видами соучастников, правовые статусы которых относительно чётко регламентированы в УК РФ. В отличие от него в административном деле имеется всегда только один субъект состава административного правонарушения, а остальные участники события административного проступка, не оговорены в плоскости соучастия, но имеют иные правовые статусы, в том числе и статус одушевлённого «орудия совершения административного правонарушения». Эти положения только косвенным образом регламентированы в КоАП РФ, находясь в зачаточном законодательном состоянии. Вместе с тем, ещё содержание этих «орудий» в уголовном и административном праве значительно отличается друг от друга, о чём свидетельствует теория и практика. Более того, в отличие от уголовного законодательства КоАП РФ предусматривает административную ответственность ещё и юридических лиц.

Из предшествующей выше цитаты интересен, по нашему мнению, один очень важный вопрос о том, чем отличается «одушевлённое орудие совершения правонарушения» от реального субъекта состава этого же правонарушения? Данные различия можно свести к следующим положениям: прежде всего, это вышеуказанные «орудия» не обладают некоторыми признаками субъекта правонарушения, без чего будет отсутствовать сам его состав. В различных правонарушениях они имеют и разное содержание. Остановимся сначала на возрасте. В части 1 ст. 2.3 КоАП РФ закреплено, что «административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет».

Следовательно, лица, не достигшие шестнадцати лет, не могут быть субъектами состава административного правонарушения, а выступают в рамках данного события в роли одушевлённого «орудия совершения проступка». Эти положения наглядно реализованы в ст. 20.22 КоАП РФ, где закреплено, что «появление в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках,

в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах - влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в размере от трехсот до пяти-сот рублей».

Другим важным обстоятельством, характеризующим одушевлённое орудие совершения административных правонарушений, является то, что лицо, выступающее в качестве указанного «орудия», должно быть невменяемым в момент совершения соответствующего административного проступка. Тогда начинает действовать правило, предусмотренное ст. 2.8 КоАП РФ, где закреплено, что «не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики».

Таким образом, если в событии административного правонарушения реально совершает противоправные деяния невменяемое лицо, то его нельзя рассматривать в качестве легитимного и самостоятельного субъекта ответственности по данному административному правонарушению. На наш взгляд, его следует понимать только как одушевлённое орудие совершения проступка, ибо отсутствие у лица такого признака как вменяемость исключает это лицо из числа субъектов административной ответственности. Причём, в указанном событии административного правонарушения должна просматриваться обоснованно и объективно доказуемая связь между реальным субъектом ответственности и его одушевлённым орудием совершения административного проступка.

В иных случаях административной ответственности берутся во внимание признаки ограничений для «государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего)» при приёме их на работу. В указанном случае речь идёт о нарушении ограничений, которые влекут за собой административную ответственность, закрепленную ст. 19.29 КоАП РФ за «привлечение к трудовой деятельности либо выполнение работ или оказание услуг на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность,

включённую в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции» [1].

Данное административное правонарушение может быть совершено только при обязательной помощи такого одушевлённого «орудия совершения административного правонарушения», как «государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), который незаконно был принят на работу. Следовательно, лицо, не обладающее признаками субъекта рассматриваемого административного правонарушения, должно в обязательном порядке и в свою очередь обладать следующими специальными признаками: 1) быть действующим государственным либо муниципальным служащим или бывшим государственным либо муниципальным служащим; 2) на него должны распространяться ограничения, предусмотренные ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», которые закреплены также в специальном перечне должностей [2].

Следовательно, ограничения или запреты публичного должностного лица создали особенную систему признаков, которые, в свою очередь, образуют самостоятельный вид правонарушений, где присутствует одушевлённое орудие совершения административного правонарушения. Однако это всё не означает, что другие проступки будут развиваться по такому же сценарию и только с такими же запретами и ограничениями для соответствующих участников состава административного правонарушения. Реально же в административной практике существует большое разнообразие многих комбинаций и сочетаний, характеризующих одушевлённые орудия совершения административных проступков.

Подтверждением тому может быть следующий пример из КоАП РФ. Одним из видов одушевлённых «орудий совершения административных правонарушений» являются не установленные лица, контактировавшие с больным ВИЧ-инфекцией либо зараженные венерическим заболеванием, а также лица, имевшие с указанными лицами контакты, создающие опасность заражения этими заболеваниями», которых законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 6.1 КоАП РФ) называет «источниками заражения». В указанном случае нельзя путать «больного», который является субъектом состава данного административного правонарушения, и «источника заражения, выступающего в роли одушевлённого орудия совершения административного проступка.

Таким образом, нам представлены три категории неустановленных лиц – источников заражения, выступающих в роле «орудий совершения административных правонарушений», предусмотренных ст. 6.1 КоАП РФ: во-первых, это неустановленные лица, контактировавшие с больным ВИЧ-инфекцией; во-вторых, лица, зараженные венерическим заболеванием, контактировавшие с вышеуказанным больным; в-третьих, иные лица, имевшие с указанными лицами контакты, создающие опасность заражения перечисленными заболеваниями, то есть те люди, которые контактировали с «нашим» больным раньше или позже рассматриваемого события правонарушения, о чём данный субъект умышленно умалчивает.

Вероятнее всего, что эти неустановленные лица никогда не будут выявлены, чтобы быть привлеченными к административной ответственности, но реально и фактически при их «помощи» совершены конкретные административные правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена ст. 6.1 КоАП РФ. Поэтому их следует рассматривать только в качестве одушевлённых «орудий совершения административных правонарушений» по данному событию проступку. Если же восторжествует справедливое возмездие и эти «неустановленные лица» будут установлены, то они будут представлены в рамках уже других составов административных правонарушений в качестве субъектов административной ответственности. А поэтому по соответствующему административному делу они так и останутся только лишь «орудиями совершения административных правонарушений».

Следовательно, отграничивающими признаками между реальным субъектом ответственности и его орудием совершения проступка будет тот юридический факт, что больной, привлекаемый к административной ответственности, реально существует, известен и доступен правоохранительным органам, а три вышеуказанные категории «неустановленных лиц» для них не определены, неизвестны и недоступны. Поэтому эти «источники заражения», принимавшие реальное участие в совершении противоправных деяний в рассматриваемом событии административного правонарушения, могут выступать только в роли одушевлённых орудий совершения административного правонарушения.

К следующим одушевлённым «орудиям совершения административных правонарушений» можно отнести лицо, занимающееся противоправной деятельностью, организованной субъектом административной ответственности. И хотя указанное «орудие» совершает противоправное деяние, но не может быть привлечено к ответственности по рассматриваемой статье,

так как гипотеза этой статьи не содержит деяния, совершаемого соответствующим «орудием». Примером тому будет ст. 6.12 КоАП РФ, где предусмотрена административная ответственность за «получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией». В качестве одушевленного орудия совершения проступка можно отнести, указанное в данной гипотезе «другое лицо».

Существует мнение, что в этом «бизнесе» целесообразно привлекать к ответственности и мужчин, являющихся клиентами проституток. Их тоже в данном случае, можно рассматривать в качестве «одушевленных орудий совершения административных правонарушений». Во Франции предпринимается попытка ввести уголовную ответственность для указанных «клиентов», которая уже несколько лет действует в Швеции [3, 11]. В отдельных странах к указанным «орудиям» применяется дисциплинарная ответственность. Например, уволили трех агентов после сексуального скандала во время «Саммита Америк» в Колумбии, когда «сотрудники спецслужб США пытались воспользоваться услугами проституток» [10, 10].

Главным признаком, характеризующим это «орудие», является то, что это «другое лицо» должно заниматься проституцией, организованной именно вышеуказанным субъектом административной ответственности (сутенёром), привлекаемым к ответственности по ст. 6.12 КоАП РФ. Такая связь между ними должна реально просматриваться и быть обоснованно доказана правоприменителем. В противном случае административное дело «развалится», а правонарушитель останется безнаказанным.

Таким образом, разграничивающими признаками между субъектом ответственности и орудием его совершения в данном административном проступке будет тот юридический факт, что сутенёр организует занятие проституцией, а «другое лицо», реально занимающееся проституцией, её выполняет. Действия «другого лица» несовместимы с положениями объективной стороны состава проступка, предусмотренного ст. 6.12 КоАП РФ. Стало быть, разница в совершаемых противоправных деяниях выступает в роли разделителя признаков субъекта ответственности и его одушевленного орудия совершения административного правонарушения. Говоря о «другом лице», законодательство устанавливает административную ответственность и для него, но только уже по ст. 6.11 КоАП РФ за «занятие проституцией».

Вместе с тем, в данной логической цепочке безнаказанным остаётся ещё один субъект, который заинтересованно олицетворяет спрос на подобного рода услуги. Речь идёт о потребителе, который готов платить проституткам

любые деньги, чтобы только реализовать свои интимные интересы, а это, в свою очередь, провоцирует, как правило, женщин лёгкого поведения к соблазну порочных заработков. Несомненно, что и этот потребитель также выступает здесь в роли своеобразного одушевлённого орудия совершения административного правонарушения.

На наш взгляд, российское законодательство, если оно собирается действительно бороться с этим социальным злом, должно охватывать ответственностью весь круг его субъектов, а не только отдельных функциональных участников вышеуказанного процесса, падших женщин и их сутенёров. Интересен в указанном отношении зарубежный опыт. Например, «Израильский кнессет одобрил в первом чтении законопроект об уголовной ответственности за пользование услугами проституток. За первое нарушение закона предполагается обязательное посещение специального семинара, за второе — тюремное заключение до шести месяцев» [7, 23].

Признаком, отделяющим субъекта административной ответственности от орудия совершения административного правонарушения, может быть гражданство. Так, например, отдельные статьи КоАП РФ в качестве одушевлённого «орудия совершения административного правонарушения» признают иностранного гражданина либо лицо без гражданства. Речь идёт о части 1 ст. 18.15 КоАП РФ, в которой предусмотрена административная ответственность за «привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у этих иностранного гражданина или лица без гражданства разрешения на работу либо патента, если такие разрешения либо патент требуются в соответствии с федеральным законом».

Следовательно, предприниматель, привлекающий к оплачиваемому труду иностранного гражданина или лицо без гражданства, совершает при их помощи нарушение соответствующего запрета, установленного законодательством, и тем самым становится субъектом состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 ст. 18.15 КоАП РФ. Он совершает незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства.

В примечании к этой статье даётся пояснение, что «в целях настоящей статьи под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства. В случае

незаконного привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации двух и более иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, установленная настоящей статьей, наступает за нарушение правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников) в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности».

С другой стороны, иностранный гражданин или лицо без гражданства в рамках этого административного правонарушения выступает в качестве одушевлённого орудия совершения проступка, при помощи которого и в большей степени реализуется само противоправное деяние. Без его активной деятельности, по сути, не будет этого состава административного правонарушения, но гипотеза части 1 ст. 18.15 КоАП РФ не предусматривает мер ответственности для указанного иностранного гражданина или лица без гражданства. Таким образом, действия предпринимателя, незаконно привлекающего к трудовой деятельности иностранного гражданина или лицо без гражданства, и самого иностранного гражданина или лица без гражданства, выступающего в роли одушевлённого орудия совершения проступка, нельзя уравнивать в совершаемых деяниях и ответственности за них.

Подводя итог анализу такого одушевлённого орудия совершения административного правонарушения как человек, можно сделать вывод, что мы рассматривали вышеуказанное «орудие» как факультативный признак, находящийся в границах объективной стороны состава административного правонарушения, но приобретающий свою легитимность от совершенно другого элемента состава проступка, от его субъекта, который из-за своеобразной конструкции гипотезы правовой нормы не состоялся как таковой. Поэтому соответствующее лицо может реально участвовать в событии административного правонарушения только в качестве одушевлённого орудия совершения административного правонарушения. Причём, за своё противоправное поведение у данного одушевлённого орудия никогда не возникает административного наказания в рамках конкретно этого состава проступка.

Приведённые примеры позволяют нам вывести общие черты одушевлённого «орудия совершения административного правонарушения» в виде человека, которые заключаются в следующем:

1) В рассматриваемом событии административного правонарушения должны принимать участие, как минимум, два реальных участника

правонарушения. Один из них – субъект состава проступка, а другой – одушевленное орудие совершения этого же правонарушения.

2) Одушевленные «орудия совершения административных правонарушений» никогда не совпадают по содержанию своего противоправного поведения с противоправным деянием субъекта состава соответствующего правонарушения.

3) Гипотеза правовой нормы в административном законодательстве никогда не содержит противоправного деяния, произведённого одушевленным орудием совершения административного правонарушения, за исключением случаев, связанных с недостижением данным лицом соответствующего возраста и невменяемостью.

4) Одушевленное «орудие совершения административного правонарушения», по своей сути, это человек, которого по каким-то основаниям нельзя привлечь к административной ответственности в рамках, как правило, именно этого состава проступка, за исключением случаев, связанных с недостижением лицом соответствующего возраста и невменяемостью.

5) Формальными основаниями невозможности привлечения к административной ответственности одушевленного «орудия правонарушения», на наш взгляд, могут быть следующие: во-первых, недостижение несовершеннолетним достаточного возраста для привлечения его к административной ответственности; во-вторых, невменяемость субъекта состава проступка; в-третьих, реальное непонимание субъектом ответственности того, что он совершает по воле другого лица противоправное деяние; в-четвертых, в данном составе правонарушения отсутствует ответственность за деяния, реализуемые одушевленным «орудием совершения административного правонарушения» и пр.

Список литературы.

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I). Ст. 6228.
2. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ от 2 января 2006 г. № 1. Ст. 118.
3. Биттен Н. Позорный бизнес // Столичная утренняя газета METRO. 2012, 12 января.
4. Волженкин Б. В. Некоторые проблемы соучастия в преступлениях, совершаемых специальными субъектами // Уголовное право. 2000. № 3. 15.

5. Галиакбаров Р. Р. Борьба с групповыми преступлениями. Краснодар, 2000.
6. Галиакбаров Р. Р. Квалификация групповых преступлений. М., 1980.
7. Мир в заголовках // Русский репортёр. 2012, 23 февраля – 1 марта.
8. Наумов А. В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий судебной практики и доктринальное толкование. М.: Волтерс Клувер. 2005.
9. Пушкин А. В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Н. Г. Кадникова. М.: Книжный мир. 2007.
10. Разведчиков снова уволили из-за проституток // Столичная утренняя газета METRO. 2012, 26 апреля.
11. Светенюк Н. Ответственность за изнасилование, совершенное группой лиц, и соучастие в нём // Уголовное право. 2005. № 4.

References:

1. Federal Law No. 273-FL from 25 December 2008 "On Combating Corruption" [Federal'nyi zakon ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ «O protivodeistvii korruptsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation* from December 29, 2008, no. 52 (part I), article 6228.
2. RF Presidential Decree No. 1574 from December 31, 2005 "On the Register of Positions in the Federal Public Civil Service" [Ukaz Prezidenta RF ot 31 dekabrya 2005 g. № 1574 «O Reestre dolzhnostei federal'noi gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation* from January 02, 2006, no. 1, article 118.
3. Bitten N. Shameful Business [Pozornyi biznes]. *Stolichnaya utrennyaya gazeta METRO – metropolitan morning paper METRO*, January 12, 2012.
4. Volzhenkin B. V. Some Problems of Complicity in Crimes Committed by Special Entities [Nekotorye problemy souchastiya v prestupleniyakh, sovershaemykh spetsial'nymi sub'ektami]. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*, 2000, no. 3. 15.
5. Galiakbarov R. R. *Combating Group Crimes* [Bor'ba s gruppovymi prestupleniyami]. Krasnodar: 2000.
6. Galiakbarov R. R. *Qualification of Group Crimes* [Kvalifikatsiya gruppovykh prestuplenii]. Moscow: 1980.

7. World of Headings [Mir v zagolovkakh]. *Russkii reporter – Russian Reporter*, 2012, February 23 – March 01.
8. Naumov A. V. *Practice of Application the Criminal Code of the Russian Federation: Case Comment and Doctrinal Interpretation* [Praktika primeneniya Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: kommentarii sudebnoi praktiki i doktrinal'noe tolkovanie]. Moscow: Volters Kluver, 2005.
9. Pushkin A. V. *Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation* [Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii]. Under general edition of N. G. Kadnikov, Moscow: Knizhnyi mir, 2007.
10. Spies again were fired because of prostitutes [Razvedchikov snova uvolili iz-za prostitutok]. *Stolichnaya utrennyaya gazeta METRO – metropolitan morning paper METRO*, April 26, 2012.
11. Svetenyuk N. Responsibility for a Gang Rape and Complicity in it [Otvetstvennost' za iznasilovanie, sovershennoe gruppoi lits, i souchastie v nem]. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*, 2005, no. 4.

Трунцевский Ю. В., Богатов А. В. / Truntsevskii Yu. V., Bogatov A. V.

ДОБРОВОЛЬНОЕ РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ФАКТОВ КОРРУПЦИИ И МОШЕННИЧЕСТВА (ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

VOLUNTARY DISCLOSURE OF INFORMATION REGARDING THE FACTS OF CORRUPTION AND FRAUD (FOREIGN EXPERIENCE)

Трунцевский Юрий

Владимирович,

*доктор юридических наук,
профессор, заместитель заве-
дующего кафедрой по научной
работе, профессор кафедры
«Анализ рисков и экономи-
ческая безопасность» Фи-
нансового университета при
Правительстве РФ, главный
редактор журнала «Между-
народное публичное и част-
ное право»,
areb@fa.ru*

Богатов А. В.,

*студент Финансового уни-
верситета при Правительст-
ве РФ.*

На примере работы британского Отдела по борьбе с крупным мошенничеством (SFO) рассматриваются проблемы, препятствующие активному включению компаний в сотрудничество с правоохранительными органами при совершении экономических преступлений. Отмечается неспособность гарантировать положительный результат для компаний, добровольно раскрывающих информацию относительно фактов коррупции и мошенничества.

Ключевые слова: коррупция, мошенничество, противодействие коррупции, информация о коррупции, добровольное сотрудничество с правоохранительными органами, добровольное раскрытие информации.

Truntsevskii Yurii

Vladimirovich,

*Doctor of law, Professor, Deputy Head of the Department for scientific work, Professor of the Department "Risks' analysis and economic security" at Financial University under the Government of the Russian Federation, Editor-in-chief of the magazine "International Public and Private Law",
areb@fa.ru*

Bogatov A. V.,

student of Financial University under the Government of the Russian Federation.

On the example of the British Serious Fraud Office (SFO) are considered problems that prevent companies to start active co-operation with law enforcement authorities at the time of committing economic crimes. The author notes inability to guarantee a positive result for the companies that voluntarily disclose information on corruption and fraud.

Keywords: corruption, fraud, countering corruption, information about corruption, voluntary cooperation with law enforcement authorities, voluntary disclosing of information.

В Западной Европе и Северной Америке в настоящее время среди корпораций довольно широко получило распространение такой практики, как сотрудничество компании с государственными органами в вопросах противодействия коррупции.

Так, Rupp J.P. и Melia A. указывают на случаи, когда компании либо принимали участие в коррупционных, мошеннических мероприятиях, либо имеют подозрения, что отдельные их подразделения причастны к подобным фактам, и когда данные компании готовы раскрыть всю имеющуюся информацию о мошеннических сделках с их участием и всеми силами содействовать органам защиты правопорядка в расследовании подобных дел. Отмечается, что те компании, которые добровольно пошли на подобное сотрудничество, при соблюдении определенного ряда условий имеют возможность в судебном процессе избежать квалификации указанных деяний как уголовных, и преследоваться будут в рамках гражданского судопроизводства. Подобный порядок появился в США и в Великобритании, где имеет уже определенный успех [1].

Британский Serious Fraud Office (SFO) сделал первые шаги по воплощению в жизнь концепции, которая обеспечила бы большую раскрываемость

коррупционных дел. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) являлся катализатором данной инициативы в США.

Отдел по борьбе с крупным мошенничеством (SFO) был создан в 1988 г. для выявления физических и юридических лиц, которые зарабатывают доходы обманным путем, в целях: защиты отдельных лиц, а также фирм, затронутых финансовым мошенничеством; поощрения хорошего корпоративного управления; укрепления репутации Лондона (столицы Города финансовой честности и прозрачности) и обеспечения позиции Великобритании как выдающегося международного финансового и делового центра. SFO был создан для борьбы с серьезными экономическими преступлениями и оказания помощи практике британского бизнеса. Такая помощь включает любого человека, организацию или правительство и в Великобритании и за границей, которые претерпели прямые денежные убытки от серьезного и сложного мошенничества или коррупции [2].

SFO ответственен перед Генеральным прокурором, и обладает юрисдикцией по Англии, Уэльсу и Северной Ирландии, работает в тесном сотрудничестве с Городской полицией г. Лондона (Metropolitan Police), кроме того помогает проведению зарубежных расследований, путем получения и передачи необходимой для расследования случаев мошенничеств информации. Так, согласно Разделу 2 Закона Великобритании 1987 г. об уголовном судопроизводстве SFO обладает специальными обязательными для исполнения полномочиями требовать, чтобы любой человек (или бизнес/банк) предоставил любые соответствующие документы (включая конфиденциальные) и ответил на любые актуальные вопросы, включая и конфиденциальные. В 2010-2011 гг. по данным проблемам SFO помог более чем тридцати различным юрисдикциям [3].

SFO в августе 2009 г. в своем документе «Подход SFO в делах по расследованию зарубежной коррупции» помимо описания очевидных преимуществ данной концепции раскрыл основные требования к компаниям, которые нацелены на сотрудничество в данной сфере. Данные требования направлены на обоснование искренности компаний в стремлении содействовать расследованию и желанию исправить возникшее положение. Важным является твердое намерение компаний привносить качественные изменения в свои структуры во избежание повторения инцидентов. Главным принципом, который выдвигается SFO, является сопоставление компанией тех издержек, которая она понесет в связи с добровольным раскрытием фактов коррупции, и последствий, которые для нее и для ее руководства наступят в результате их раскрытия SFO

не на добровольной основе. Относя подобные дела к категории гражданских, государственный орган существенно облегчает участь компании, подозреваемой в коррупции, когда последней придется поплатиться исключительно собственным именем и определенной суммой штрафа, но преследования с целью лишения свободы ее руководителей не последует. В последние годы данная форма сотрудничества приобрела большую популярность в связи с ужесточением регулирования деятельности корпораций.

Вместе с тем, эволюция подходов к добровольному раскрытию информации и сотрудничеству заключается в следующем. Первый вопрос, с которым должна столкнуться компания при обнаружении потенциальных криминальных действий – стоит или нет, и, если стоит, то когда, раскрывать данную информацию. Несмотря на то, что добровольное раскрытие и сотрудничество в первую очередь влияет на вынесение решения о правонарушении, стоимость данного раскрытия может оказаться достаточно существенной. В целом, в данной ситуации подходящим методом является проведение внутреннего расследования для сбора необходимой информации в целях вынесения обоснованной оценки необходимости раскрытия информации о потенциальной проблеме. Однако, в конечном итоге, решение о необходимости раскрытия информации следует тщательно продумать, проконсультировавшись с юристом.

Итак, подобная система имеет как очевидные достоинства, так и явные недостатки. Одним из таких недостатков является тот факт, что SFO не дает никаких гарантий, что итогом расследования станет судопроизводство гражданского характера, а не уголовного, и что компания сможет реально претендовать на смягчение наказания в ходе следствия. SFO не заключает с компаниями никаких договоренностей, которые явно означали бы наступление положительных последствий в результате сотрудничества, а даже наоборот, действия SFO в некоторых моментах могут противоречить независимости суда, который должен принять окончательное решение. Данный недостаток отягчается также и тем, что даже если компания удостоилась смягчения в виде исключения из дела уголовной составляющей, то те штрафы, которые в результате будут на нее возложены, могут быть несопоставимо велики и компании придется приостановить свою деятельность в результате банкротства.

Примером может служить случай с компанией Innospec Ltd, являющейся производителем присадки к топливу на основе свинца (тэтраэтилсвинец), с материнской компанией Innospec Inc. в США. В данном случае и материнская, и дочерняя компании были причастны к системному нарушению

санкций ООН в отношении Ирака в период с 2000 по 2003 гг., а также они оказывали влияние на лиц, принимавших решения по поводу государственных закупок тетраэтилсвинца в Индонезии с 1999 по 2006 гг. В ходе расследования британская SFO и американские Министерство Юстиции и Комиссия по ценным бумагам и биржам пришли к соглашению, что компания должна заплатить солидную сумму штрафа, однако размер его не должен превышать суммы, после уплаты, которой компания обанкротится. В результате, судья, который вел это дело, признал штраф, который требовала SFO, неадекватным и неэквивалентным содеянному. Судья резко раскритиковал действия вышеназванных органов, указав на то, что в законе нет никаких указаний на подобные случаи, более того на суммы штрафов и даже их пределы. Также судья порекомендовал более не заключать подобных соглашений с компаниями, выразив мысль о том, что только суд в конечном итоге определяет меру наказания. Таким образом, создан прецедент, в котором компания оказалась перед риском «заложить» саму себя, не получив ничего взамен, что и обнажает недостаток данной концепции.

По закону SFO не имеет никакого права налагать какие-либо санкции на компании, либо заключать соглашения подобного рода. В конечном итоге, остается неясным, насколько популярной будет подобная мера в ближайшие несколько лет и как отразится на ее популярности неспособность гарантировать положительный результат в конечном итоге. Однако британская и американская правоохранительные системы упорно работают над созданием новых стимулов к раскрытию компаниями информации относительно фактов их причастности к коррупции и мошенничеству.

Список литературы:

1. Rupp J.P., Melia A. Voluntary disclosure and the problems of plea bargaining // Serious Economic Crime. A boardroom guide to prevention and compliance. Published in association with the Serious Fraud Office. White Page Ltd, 2011. P. 162-167 (пер. А. В. Богатов).
2. Alderman R. Preventing serious economic crime: the SFO's priorities and successes // Serious Economic Crime. P. 17-20 (пер. Л. В. Шевченко).
3. URL: <http://www.sfo.gov.uk/our-work/our-performance.aspx> (дата обращения: 26.12.2012).

References:

1. Rupp J.P., Melia A. Voluntary disclosure and the problems of plea bargaining. *Serious Economic Crime. A boardroom guide to prevention and compliance*. Published in association with the Serious Fraud Office. White Page Ltd, 2011, pp. 162-167 (translation of A. V. Bogatov).
2. Alderman R. Preventing serious economic crime: the SFO's priorities and successes. *Serious Economic Crime*, pp. 17-20 (translation of L. V. Shevchenko).
3. Available at: <http://www.sfo.gov.uk/our-work/our-performance.aspx> (accessed: 26.12.2012).

Филин В. В. / Filin V. V.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА СОВЕРШЕНИЕ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО
ДВИЖЕНИЯ ПО КОАП РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENCES IN THE FIELD
OF ROAD TRAFFIC SAFETY UNDER THE CODE ON ADMINISTRATIVE
OFFENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

Филин Владимир

Владимирович,

*кандидат юридических наук,
доцент, подполковник поли-
ции, доцент кафедры адми-
нистративного права и адми-
нистративной деятельности
ОВД Карагандинской акаде-
мии МВД РК им. Б. Бейсенова,
Республика Казахстан.*

На основе обзора нормативных положений КоАП Республики Казахстан, устанавливающих ответственность за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения, и сравнения прошедших изменений в правовом регулировании указанной сферы, утверждается о возникновении проблем в правоприменении должностными лицами органов административной юрисдикции.

Отмечается необходимость возврата в национальном законодательстве к принципу справедливой ответственности за совершение административных проступков.

Ключевые слова: административная ответственность, безопасность дорожного движения, административная ответственность пешеходов, административный штраф.

*Filin Vladimir
Vladimirovich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor, Lieutenant-colonel of police, Associate professor at the Department of administrative law and administrative activity of Internal Affairs Bodies at Karaganda Academy of Kazakhstan MIA named after B. Beisenov, the Republic of Kazakhstan.*

Basing on the review of normative provisions of the Code on Administrative Offences of the Republic of Kazakhstan that establish responsibility for the commission of offenses in the field of road safety and comparing past changes in the legal regulation of this sphere it is argued about occurrence the problems of law enforcement among bodies of administrative jurisdiction.

The author notes the necessity to return in the national legislation to the principle of equitable liability for administrative offenses.

Keywords: administrative responsibility, road traffic safety, administrative responsibility of pedestrians, administrative fine.

Транспорт, установленный порядок движения транспорта и обеспечение безопасности на нем является неотъемлемой частью жизни человека. Каждый из нас, в силу необходимости передвижения (на любом доступном виде транспорта) ежедневно участвует в морском, воздушном и дорожном движении в качестве водителя, пешехода, пассажира. Участвуя в передвижении на транспортных средствах (или в роли пассажира, пешехода и т. д.), мы выполняем требования установленных правил движения. Самыми главными из которых являются правила дорожного движения – соблюдение сигналов светофора, регулировщика, дорожных знаков и разметок, а также нормативных правовых актов, регулирующих взаимоотношения участников дорожного движения [1; 4].

В целях ужесточения административно-правовых санкций за правонарушения в сфере безопасности дорожного движения, а также усиления антикоррупционных мер Законом Республики Казахстан от 04.07.2008 в Кодекс РК об административных правонарушениях: Главу 27 «Административные правонарушения на транспорте, дорожном хозяйстве и связи», статьи 461 (Нарушение правил эксплуатации транспортных средств), 461-1 (Пользование водителем при управлении транспортным средством телефоном

либо радиостанцией), 462 (Превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения), 463 (Несоблюдение водителями транспортных средств правил остановок маршрутных транспортных средств, движения в жилых зонах, перевозки пассажиров и грузов и другие грубые нарушения правил дорожного движения), 463-1 (Нарушение правил проезда перекрестков или пересечение проезжей части дороги), 463-2 (Нарушение правил маневрирования), 463-3 (Нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона), 463-4 (Нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств), и, в том числе в статью 473 (Нарушение правил движения пешеходами и иными участниками дорожного движения) и др. были внесены изменения [2]. Согласно этим изменениям санкции указанных статей были преобразованы в абсолютно-определенные и значительно увеличены. В качестве административных взысканий в них предусматривается основная мера – административный штраф, строго установленного размера (по первым частям, в основном – 5 МРП).

Статьей 473 КоАП РК предусмотрена административная ответственность пешеходов (и иных участников дорожного движения) за невыполнение и нарушение ряда запретов и ограничений, установленных Правилами дорожного движения [11, 212]. Среди таких правонарушений наиболее распространенным является переход пешеходом проезжей части в неустановленном месте – ответственность по ч. 1 ст. 473 (штраф в размере 5 месячных расчетных показателей). Следует заметить, что до введения указанных изменений меры взыскания за такое правонарушение устанавливались в виде предупреждения или штрафа в размере от одной пятой до одной второй МРП [9].

В теории административной ответственности давно были доказаны значение и целесообразность в законодательстве об административных правонарушениях абсолютно-определенных и относительно-определенных санкций, основных и дополнительных взысканий [8, 203]. Установление минимальных и максимальных пределов в мерах административной ответственности позволяли реализовать главные задачи производства по делам об административных правонарушениях, учесть ряд обстоятельств подлежащих выяснению при рассмотрении дела об административном правонарушении, индивидуализировать наказание.

С введением рассматриваемых изменений (Закон РК от 04.07.2008 № 55-IV) сложилась негативная ситуация. Так, согласно статистическим данным (до изменения санкций) по ч. 1 ст. 473, только за первый квартал 2008 года,

сотрудниками Дорожной полиции ДВД Карагандинской области было привлечено к административной ответственности 240 физических лиц [6]. Тогда, как за весь 2012 год – всего 46 (это после изменения санкций) [7]. Видна тенденция к снижению. Однако такой результат далек от качественного повышения уровня правосознания граждан, ужесточения мер взыскания и, как следствие, их профилактического воздействия.

По неофициальным данным опроса представителей указанной службы, правонарушителей меньше не стало. Ввиду жесткости санкции полицейскими реже протоколируются факты нарушений пешеходами правил перехода проезжей части. Теперь административный штраф наложить с учетом обстоятельств, подлежащих выяснению при наложении административного взыскания (форма вины, характер деяния и последствия, личность и имущественное положение субъекта ответственности, обстоятельства смягчающего и отягчающего характера и др.) в соответствии со ст. 649 КоАП, не представляется возможным. Сейчас, единственная санкция – штраф, в размере 5 МРП [10]. Вот и поставило государство наших автоинспекторов перед «большим человеческим» выбором: отпустить «хромающего через дорогу за хлебушком» инвалида ВОВ, или поступить по закону – оштрафовать, невзирая на его боевые заслуги, на сумму 5 МРП.

«Важной составной частью административного права является административно-деликтное право, перспективы развития которого связаны с обновлением законодательства об административных правонарушениях, в основе которого должно лежать признание конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов. Законодательство об административных правонарушениях должно быть максимально направлено на восстановление нарушенных прав, предупреждение правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами. При этом при формировании административно-правовых санкций должен неукоснительно соблюдаться принцип их соразмерности степени общественной опасности и характеру правонарушения» [3].

Остается лишь надеяться, что приоритеты, расставленные Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, вернут принципы справедливой ответственности за совершение административных проступков. Следует заметить, что и в проекте Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (новой редакции), указанная проблема остается [5].

Список литературы:

1. Закон Республики Казахстан от 15.07.1996 г. № 29 «О безопасности дорожного движения» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006177 (дата обращения: 22.02.2013).
2. Закон Республики Казахстан от 04.07.2008 № 55-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения» // URL: http://www.epravo.kz/urist/detail.php?ELEMENT_ID=9412 (дата обращения: 21.02.2013).
3. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // URL: http://ru.government.kz/docs/u090000858_20090824.htm (дата обращения: 21.03.2013).
4. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 ноября 1997 г. № 1650 «Об утверждении Правил дорожного движения Республики Казахстан, Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц и участников дорожного движения по обеспечению безопасности дорожного движения и Перечня оперативных и специальных служб, транспорт которых подлежит оборудованию специальными световыми и звуковыми сигналами и окраске по специальным цветографическим схемам» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008643 (дата обращения: 21.03.2013).
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2009 года № 1475 «О проекте Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30492256 (дата обращения: 21.03.2013).
6. Архив ДВД Карагандинской области за 2008 г. // URL: <http://www.krgdvd.kz/> (дата обращения: 21.01.2013).
7. Архив ДВД Карагандинской области за 2012 г. // URL: <http://www.krgdvd.kz/> (дата обращения: 21.01.2013).
8. Еропкин М. И. Избранные научные труды / под общ. научн. ред. А. П. Шергина, В. Г. Татаряна. М.: Эксмо, 2010.
9. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: Учебно-практическое пособие. Алматы: Издательство Норма-К», 2002 (по состоянию законодательства на 1 января 2008 г.)

10. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: Учебно-практическое пособие. Алматы: Издательство Норма-К, 2002 (по состоянию законодательства на 15 августа 2009 г.)

11. Комментарий к Кодексу Республики Казахстан об административных правонарушениях, подведомственных органам внутренних дел / под общ. ред. В. Н. Лапшина. Караганда: КарЮИ МВД РК им. Б. Бейсенова, 2010.

References:

1. *Law of the Republic of Kazakhstan No. 29 from 15.07.1996 "On Road Traffic Safety"* [Zakon Respubliki Kazakhstan ot 15.07.1996 g. № 29 «O bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya»]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006177 (accessed: 22.02.2013).

2. *Law of the Republic of Kazakhstan No. 55-IV from 04.07.2008 "On Amendments and Additions to Some Legislative Acts of the Republic of Kazakhstan on the Issues of Road Safety"* [Zakon Respubliki Kazakhstan ot 04.07.2008 № 55-IV «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Kazakhstan po voprosam obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya»]. Available at: http://www.epravo.kz/urist/detail.php?ELEMENT_ID=9412 (accessed: 21.02.2013).

3. *Decree of the President of the Republic of Kazakhstan No. 858 from August 24, 2009 "On the Concept of Legal Policy of the Republic of Kazakhstan for the Period from 2010 to 2020"* [Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 24 avgusta 2009 goda № 858 «O Kontseptsii pravovoi politiki Respubliki Kazakhstan na period s 2010 do 2020 goda»]. Available at: http://ru.government.kz/docs/u090000858_20090824.htm (accessed: 21.03.2013).

4. *Decision of the Government of the Republic of Kazakhstan No. 1650 from November 25, 1997 "On approval of traffic rules of the Republic of Kazakhstan, the main provisions for the admission of vehicles to operation and responsibilities of officials and road users on ensuring road safety and the list of operative and special services, the vehicles of which are subject to equipment with special light and sound signals and application of special color schemes"* [Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazakhstan ot 25 noyabrya 1997 g. № 1650 «Ob utverzhdenii Pravil dorozhnogo dvizheniya Respubliki Kazakhstan, Osnovnykh polozhenii po dopusku transportnykh sredstv k ekspluatatsii i obyazannostei dolzhnostnykh lits i uchastnikov dorozhnogo dvizheniya po obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya

i Perechnya operativnykh i spetsial'nykh sluzhb, transport kotorykh podlezhit oborudovaniyu spetsial'nymi svetovymi i zvukovymi signalami i okraske po spetsial'nym tsvetograficheskim skhemam»]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008643 (accessed: 21.03.2013).

5. *Decision of the Government of the Republic of Kazakhstan No. 1475 from September 30, 2009 "On the draft of the Code on Administrative Offences of the Republic of Kazakhstan"* [Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazakhstan ot 30 sentyabrya 2009 goda № 1475 «O proekte Kodeksa Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30492256 (accessed: 21.03.2013).

6. *DVD Archive of Karaganda region for 2008*. Available at: <http://www.krgdvd.kz/> (accessed: 21.01.2013).

7. *DVD Archive of Karaganda region for 2012*. Available at: <http://www.krgdvd.kz/> (accessed: 21.01.2013).

8. Eropkin M. I. *Selected Research Papers* [Izbrannye nauchnye Trudy]. Under general scientific edition of A. P. Shergin, V. G. Tataryan, Moscow: Eksmo, 2010.

9. *Code on Administrative Offences of the Republic of Kazakhstan: Workbook* [Kodeks Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh pravonarusheniyakh: Uchebno-prakticheskoe posobie]. Almaty: publishing house Norma-K, 2002 (as the legislation on January 01, 2008)

10. *Code on Administrative Offences of the Republic of Kazakhstan: Workbook* [Kodeks Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh pravonarusheniyakh: Uchebno-prakticheskoe posobie]. Almaty: publishing house Norma-K, 2002 (as the legislation on August 15, 2008)

11. *Comments to the Code of the Republic of Kazakhstan on Administrative Offences under jurisdiction of the bodies of Internal Affairs* [Kommentarii k Kodeksu Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh pravonarusheniyakh, podvedomstvennykh organam vnutrennikh del]. Under general edition of V. N. Lapshina, Karaganda: Karaganda Law Institute of the RK MIA named after B. Beisenov, 2010.

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

- а) УДК и ББК
- б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке
- в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке
- г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке
- д) пункты б)-г) на английском языке
- е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:
 - шрифт - Times New Roman
 - основной текст - кегль 14
 - межстрочный интервал 1,5
 - все поля - 2 см
 - отступ абзаца - 1 см
 - ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

[Http://www.sanar64.ru](http://www.sanar64.ru)

ЗАО "САНАР"
комплекс юридических услуг



[Http://www.kizilov-inc.ru](http://www.kizilov-inc.ru)



ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU