

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ  
ВОПРОСЫ  
ПУБЛИЧНОГО  
ПРАВА**



**сентябрь  
2013  
№9**

**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

№ 9 (21) 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  
**Кизилов В.В., к.ю.н., г. Омск**

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

Редакционный совет:

**Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск**

**Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва**

**Майле А.Д., доктор права, г. Шпайер (Германия)**

**Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов**

**Шукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк**

**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

Адрес для корреспонденции:  
644073, Омск, а/я 1526

E-mail: [topispublaw@mail.ru](mailto:topispublaw@mail.ru)

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 31.10.2013 г.

Усл. печ. л. 5.25

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного  
подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (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:

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

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

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

**Channov S.E., d.j.s., Saratov**

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

**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

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073

E-mail: [topispublaw@mail.ru](mailto:topispublaw@mail.ru)

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 31<sup>st</sup> of October, 2013.

Nominal print 5.25 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

© Кизилов В.В.

# •СОДЕРЖАНИЕ•

|                                                                                                                                                      |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Административно-правовое регулирование в налоговой сфере: состояние и проблемы правоприменения</b>                                                | <b>3</b>   |
| Гоголев А. М.                                                                                                                                        |            |
| <b>О юридической ответственности за нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав: вопросы разграничения ответственности</b> | <b>16</b>  |
| Денисенко А. В.                                                                                                                                      |            |
| <b>Административные реформы в Российской Федерации</b>                                                                                               | <b>25</b>  |
| Ежов Ю. А.                                                                                                                                           |            |
| <b>Место административной ответственности в российском праве</b>                                                                                     | <b>37</b>  |
| Зырянов С. М.                                                                                                                                        |            |
| <b>Проблемы применения физической силы сотрудниками ОВД (полиции)</b>                                                                                | <b>53</b>  |
| Кононов Э. А., Шилакин В. Б.                                                                                                                         |            |
| <b>Актуальные проблемы укрепления законности в деятельности российской полиции</b>                                                                   | <b>64</b>  |
| Куянова А. В., Юрицин А. Е.                                                                                                                          |            |
| <b>Законодательство РФ об административных правонарушениях как способ репрессивного воздействия на общество</b>                                      | <b>74</b>  |
| Липатов Э. Г.                                                                                                                                        |            |
| <b>Деятельность полиции по предупреждению, выявлению и пресечению экстремистской деятельности в Российской Федерации</b>                             | <b>80</b>  |
| Шевченко С. В., Юрицин А. Е.                                                                                                                         |            |
| <b>Альтернативные методы разрешения конфликтов на государственной гражданской службе: проблемы и новые подходы</b>                                   | <b>89</b>  |
| Щукина Т. В.                                                                                                                                         |            |
| <b>Программа VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса»</b>                           | <b>100</b> |

Гоголев А. М. / Gogolev A. M.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В НАЛОГОВОЙ  
СФЕРЕ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ****ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN TAX FIELD: CONDITION  
AND ISSUES OF ENFORCEMENT***Гоголев Алексей**Михайлович,**кандидат юридических наук,  
руководитель Пермского филиала  
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»,  
galexey1961@mail.ru*

Отмечается, что специфические признаки, обособляющие налоговое правонарушение от административного правонарушения отсутствуют. Оба эти вида правонарушения являются однопорядковыми и родственными по своей правовой природе.

Определено, что целью налогового администрирования является достижение максимально возможного эффекта для бюджетной системы в отношении налоговых поступлений при минимально возможных затратах.

Причиной множества коллизий и противоречий при производстве по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов автор считает его осуществление с одновременным применением норм как материального, так и процессуального права налогового и административного законодательства.

Утверждается, что дублирование ряда материальных и процессуальных норм КоАП РФ и НК РФ вносит путаницу в правоприменение, дезориентирует граждан и юридических лиц,

*Gogolev Aleksei  
Mikhailovich,  
c.j.s. (PhD in law), Head of the  
Perm branch of Federal State  
Budgetary Educational Institu-  
tion "Financial University under  
the Government of the Russian  
Federation",  
galexey1961@mail.ru*

являющихся налогоплательщиками и влечет за собой массу негативных последствий.

**Ключевые слова:** административная ответственность в налоговой сфере, налоговая ответственность, административное правонарушение, налоговое правонарушение.

It is noted that there are no specific features that insulate tax offense from administrative one. Both of these offenses are of the same order and cognate by their legal nature.

It was determined that the purpose of tax administration is to achieve the greatest possible effect for the budget system in respect of tax revenues at the lowest possible cost.

As the cause of many conflicts and contradictions in proceedings on cases of administrative offences in the field of taxes and fees the author considers its implementation with the simultaneous application of the norms of both substantive and procedural law of tax and administrative legislation.

Here is stated that the duplication of a number of substantive and procedural norms of the Code on Administrative Offences of the RF and the Tax Code of the RF makes a mess of enforcement, misinforms citizens and legal persons who are taxpayers, as well as entails a lot of negative effects.

**Keywords:** administrative responsibility in tax sphere, tax responsibility, administrative offence, tax offence.



Обращение к данной проблематике вызвано ее несомненной актуальностью, так как она непосредственно затрагивает права и законные интересы налогоплательщиков, общества и государства. В связи с этим, для формирующейся законодательной базы и практики ее применения крайне важно найти путь оптимального правового механизма реализации мер административной ответственности в налоговой сфере, который бы обеспечил сбалансированность частных и публичных интересов. В условиях, когда конституционная норма о возмещении лицам убытков, причиненных незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц, фактически не действует, это позволяет последним превышать свои полномочия, в том числе и в административно-процессуальной деятельности.

Общеизвестно, что в формировании доходов российской государственной казны главным является налоговый метод – более 80 % доходов бюджетной системы составляют налоговые платежи. Во всех странах с рыночной экономикой налоги признаются основным источником доходной части бюджета. По данным ФНС России в консолидированный бюджет Российской Федерации только в 2011 году поступило 9720,0 млрд. рублей, что на 26,3 % больше, чем в 2010 году.

Согласно статистическим данным налоговых органов, в результате осуществления налоговыми органами своих контрольных полномочий, при проведении камеральных и выездных налоговых проверок, нарушения законодательства о налогах и сборах выявляются в 96 % проверенных организаций. Только в 2011 году по результатам налоговых проверок в бюджет государства налоговыми органами было доначислено более 6.818.560 тыс. рублей [7].

Нарушения законодательства о налогах и сборах представляют собой не только угрозу финансовой стабильности государства, но и подрывают основы добросовестной конкуренции, провоцируют социальную напряженность и нестабильность в обществе. По аналитическим данным правоохранительных органов, до 60 % налогоплательщиков (физических лиц и организаций) уклоняются от уплаты налогов, занижают налогооблагаемую базу, скрывают источники доходов. Сокрытые от налогообложения средства зачастую уходят в «теневой» оборот, повышают активность криминальных структур, влияют на развитие коррупции.

Здесь уместно отметить, что главным побудительным мотивом уплаты налогов всегда была отнюдь не сознательность налогоплательщиков, а меры принуждения, которые могут быть применены к ним при выявлении уклонения

от уплаты налогов и сборов либо уплаты их в неполном объеме. Со временем такие меры были оформлены в соответствующие правовые нормы, регулирующие материальные и процессуальные вопросы применения подобных мер принуждения.

Их перечень в действующем российском налоговом законодательстве обширен: это право налоговых органов производить безакцептное списание сумм налогов и санкций, начислять пени, приостанавливать операции по счетам и т. д. Кроме налоговых санкций предусмотрены выездные и камеральные налоговые проверки, а также процессуальное обеспечение (истребование у налогоплательщиков письменных объяснений, выемка текущей и отчетной документации).

Однако связанная с налоговыми нарушениями судебная практика неоднозначна, а порой и противоречива. Это, с одной стороны, объясняется периодическим изменением налогового законодательства, введением новых налоговых платежей, но с другой – требует внимательного анализа, как этих изменений, так и самого института права, обеспечивающего правомерное поведение всех участников налоговых правоотношений.

При этом следует отметить, что на сегодняшний день в науке административного и финансового права не выработано единого понятийного аппарата в исследуемой сфере. Существуют принципиально разные научные позиции по определению административной юрисдикции и ее соотношения с административным процессом. Нет самостоятельных монографических исследований, посвященных источникам административного или налогового права, вопросам совершенствования механизма правового регулирования в области правоотношений, возникающих в налоговой сфере.

В пользу актуальности данной проблематики говорит и тот факт, что в последнее время в финансово-правовой науке стал ставиться вопрос о существовании такой правовой категории как «налоговый процесс», как самостоятельного вида деятельности, отличного от административного процесса. Безусловно, что данная точка зрения представляется весьма спорной, требующей серьезного теоретического обоснования, и, соответственно, дальнейших научных дискуссий. Вполне возможно, что своему возникновению она обязана закреплению в Налоговом кодексе РФ процессуальных правовых норм [6, 232-233].

Такое положение создает дуализм не только в практическом правоприменении, но и «размывает» правовую доктрину, подвигая искусственно искать основания для обособления налоговой ответственности от административной,

хотя они, в сущности, отсутствуют. Эти научные усилия целесообразно было направить в более позитивное и рациональное русло, то есть на совершенствование системы административной ответственности в области налогов и сборов.

Применение единых подходов к формулированию материально-правовых и процессуально-правовых норм, по мнению А. А. Фатьянова, не только упорядочит эти отношения, но и позволит в большей мере реализовать в данной сфере общественных отношений важнейший общеправовой принцип – принцип законности, одной из граней которого является концентрация совокупности санкций единой правовой природы в крупном кодифицированном акте, применение общих подходов к дифференциации санкций в зависимости от тяжести содеянного, формирование общей теории таких отношений, общего категориального аппарата и т. п. [8, 124].

Резюмируя вышеизложенное, следует констатировать, что административно-правовое регулирование в налоговой сфере, на наш взгляд, представляется многоаспектной проблемой, затрагивающей:

- выявление правовой природы правоотношений в исследуемой сфере;
- вопросы правовой регламентации материальных, компетенционных, а также процессуальных норм, также составляющих механизм правового регулирования в области налогов и сборов;
- несовершенство налогового законодательства: отсутствие необходимых норм права в одних случаях и одновременное регулирование одинаковых общественных отношений в разных законодательных актах приводит к значительным трудностям в правоприменении и существованию различных официальных точек зрения, изложенных в правовых актах высших судов Российской Федерации, ФНС РФ и др.

Реформы, проводимые в российском обществе в последние годы, обусловили необходимость совершенствования налогового законодательства, обеспечения его эффективной реализации, а также потребность совершенствования механизма налогового администрирования, форм реализации государственной налоговой политики. В связи с этим правовое содержание налогового администрирования приобретает новый смысл, наполняется особым содержанием и требует дальнейшего изучения.

В современных условиях развития российской государственности, на наш взгляд, исследование проблем административной юрисдикции в налоговой сфере является весьма важным как для теории, так и формирующей ее практики.



Уместно отметить, что административно-деликтные отношения и отношения в области установления и применения налоговой ответственности, выстраиваются в системе исполнительной власти, поэтому имеют общий административно-правовой фундамент, на котором базируется деятельность всех органов исполнительной власти. Обе эти группы правоотношений, которые мы пока рассматриваем как обособленные, направлены на обеспечение исполнения соответствующих государственных функций в сфере исполнительной власти.

В связи с чем, представляется целесообразным рассмотреть соотношение между собой базовых категорий «административное правонарушение» и «налоговое правонарушение».

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ [2] «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Анализ данного определения позволяет выявить следующие признаки административного правонарушения:

1) противоправность (наличие прямого нормативного запрета на совершение определенного действия или воздержания от определенного действия);

2) виновность (системный признак для привлечения к карательной ответственности, заключающийся в наличии при совершении деяния умысла или неосторожности; причем данные понятия должны быть определены, а ответственность дифференцирована в зависимости от формы вины (как правило, ответственность за неосторожные деяния ниже, чем за умышленные, а невиновное причинение вреда охраняемым законом интересам не может быть наказуемо);

3) обязательное наличие правового запрета на совершение деяния в соответствующем акте законодательного уровня, причем правовой запрет должен сопровождаться определенной, применительно к каждому деянию, санкцией.

В еще более обобщенном виде можно сказать, что основной признак административного правонарушения заключается в наличии логической пары: «противоправность – запрещенность определенным законом». По аналогичной схеме сформулировано и определение понятия «преступление в ст. 14 УК РФ [4]: «Преступлением признается виновно совершенное общественно

опасное деяние, запрещенное настоящим кодексом под угрозой наказания». В данном случае признак прямого правового запрета заменяется на признак общественной опасности, всегда характерный для причисления деяний к уголовно-наказуемым. Из вышеизложенного следует, что в обоих случаях законодатель делает упор на специализированный закон, содержащий правовые запреты и санкции.

Упоминание в определении понятия «административное правонарушение» законодательства субъектов Российской Федерации связано с разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами: в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации [1] административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении федерального центра и субъектов Российской Федерации, что применительно к системе регулирования привлечения к административной ответственности выразилось в возможности установления законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (обратим внимание на то, что речь опять же идет о специализированных актах) административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов органов местного самоуправления (ст. 1.3.1 КоАП РФ).

Уместно также отметить, что установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации в соответствии с п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации также находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Обращаясь к рассмотрению понятия «налоговое правонарушение», следует отметить, что в соответствии со ст. 106 НК РФ [3] «Налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое настоящим Кодексом установлена ответственность».

Анализ данной дефиниции показывает следующее:

- 1) наличие в нем общесистемного признака противоправности;
- 2) наличие в нем общесистемного признака виновности;
- 3) установление ответственности только законодательными нормами.

Из этого следует, что по всем общесистемным признакам административное правонарушение и налоговое правонарушение между собой совпадают полностью.

При таком подходе также следует обратить внимание на некоторые нюансы. Акцент при определении противоправности на нарушение законодательства о налогах и сборах общеправового смысла не имеет, так как противоправность, как было показано выше, возникает в случае нарушения прямого правового запрета, установленного в законе путем формулирования наказуемого деяния. На чем именно при этом делается акцент – нарушении правил дорожного движения, санитарно-эпидемиологических правил или законодательства о налогах и сборах – значения не имеет. Субъектом этого правонарушения, несмотря на видимость специфичности, также может стать любое лицо.

Однако если в КоАП РФ на сей предмет имеются исходные правила (установление минимального возраста лица для возможности привлечения к административной ответственности, понятие должностного лица и условия привлечения его к ответственности, вина юридического лица и т. д.), то при установлении ответственности за совершение налоговых правонарушений установлен лишь минимальный возраст лица для привлечения к данному виду ответственности, причем полностью идентичный возрасту наступления административной ответственности (16 лет).

Также вместо понятия «юридическое лицо» при определении субъекта налогового правонарушения НК РФ оперирует понятием «организация», которое лингвистически является более общим по отношению к категории «юридическое лицо», при этом как очевидно, участником налоговых правоотношений может быть только организация, приобретающая право от своего имени вступать в гражданские и иные правоотношения, то есть имеющая форму юридического лица и признанная в таком качестве государством.

Таким образом, использование неопределенных категорий в праве, тем более в случаях, когда речь идет о привлечении к юридической ответственности, является недостатком для соответствующей систем правового регулирования.

На основании изложенного, можно прийти к однозначному выводу о том, что специфические признаки, обособляющие налоговое правонарушение от административного правонарушения отсутствуют. Оба эти вида правонарушения являются однопорядковыми и родственными по своей правовой природе.

Далее, на основе проведенного анализа современного состояния правового регулирования, автор поддерживает позицию в том, что «анализ новаций КоАП РФ принятых за период 2009-2011 г. показал, что они существенно

обогащают и дополняют именно процессуальную составляющую производства по делам об административных правонарушениях, в частности в области налогов и сборов. К сожалению, как показывает анализ законодательных документов, принятых в развитие НК РФ, вопросы рассматриваемых нами правоотношений, возникающих в связи с процессуальными действиями при осуществлении производства по делам о нарушениях законодательства в области налогов и сборов, остались практически вне поля зрения законодателя» [5, 26-29].

Также уместно отметить, что преобладающей позицией исследователей в области налогообложения выступает определение налогового администрирования как процесса управления налоговыми отношениями. Государственное администрирование, в том числе налоговое, выступает частью общего процесса государственного управления, в том числе налоговыми отношениями.

Целью налогового администрирования является достижение максимально возможного эффекта для бюджетной системы в отношении налоговых поступлений при минимально возможных затратах, в условиях оптимального сочетания методов налогового регулирования и налогового контроля.

Основной задачей налогового администрирования является налоговый контроль. Следует отметить, что некоторые специалисты в этой области даже отождествляют эти понятия. Налоговому контролю и оценке его результативности (эффективности) уделяется значительное внимание, как в теории, так и в практической деятельности, так как осуществление налогового контроля дает исходные материалы для административно-юрисдикционной деятельности налоговых органов. В ходе налогового контроля выявляются правонарушения, собираются и фиксируются доказательства.

Как показал анализ, практика деятельности налоговых органов по рассмотрению дел о правонарушениях в области налогов и сборов не отвечает реалиям сегодняшнего дня и далека от совершенства, о чем свидетельствует статистика рассмотрения данной категории дел. Особенность данной деятельности заключается в том, что правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов осуществляется нормами как материального, так и процессуального права налогового и административного законодательства, что вызывает множество коллизий и противоречий при их практическом применении.

Кроме того, особенностью принятия решения по делу о правонарушении в области налогов и сборов и назначении наказания, является то, что за

одно и то же административное правонарушение в налоговой сфере ответственность несут сразу несколько субъектов правоотношений: юридическое лицо (как правило, в соответствии с нормами НК РФ), должностное лицо или просто физическое лицо (в соответствии с нормами КоАП РФ). А при наличии в составе признаков преступления – то и физическое лицо (в соответствии с УК РФ).

С введением в действие в 2002 г. КоАП РФ, уже на фоне работающего НК РФ и частично регламентирующего порядок производства по делам, возникающим из налоговых правоотношений, появились серьезные проблемы как при применении материальных, так и процессуальных норм права. Крайне актуальна проблема дублирования правовых норм, устанавливающих основания и порядок привлечения к ответственности в соответствии НК и КоАП РФ, несовершенство существующего процессуального порядка производства по делам об административных правонарушениях в налоговой сфере.

По сей день нормативно-правовые акты, регламентирующие юрисдикционную деятельность в налоговой сфере, разрабатываются и принимаются без единого концептуального подхода и учета принципа кодификации отраслевого законодательства. Медленно совершенствуется и юридическая техника налоговых законов, что определяет рост правовых споров, вызванных разночтениями, ошибочными толкованиями нормативных актов и т. д.

Анализ правоприменительной практики (2002–2012 г. г.) привлечения к административной ответственности за правонарушения в области финансов, налогов и сборов, а также сравнительно-правовой анализ норм КоАП РФ и НК РФ позволяет констатировать, что законодательство об административных правонарушениях в части регулирования отношений в области финансов, налогов и сборов после начала рыночных преобразований в Российской Федерации перестраивалось слишком медленно, в результате чего в законодательном массиве возникли параллельные системы таможенной и налоговой ответственности, имеющие единую с административной ответственностью правовую природу; таможенная ответственность была поглощена нормами КоАП РФ 2001 г.; налоговая ответственность без достаточных доктринальных и прикладных оснований продолжает сохраняться в НК РФ.

Такое положение приводит к дублированию норм, возникновению правовых неопределенностей и иным негативным последствиям, препятствующим реализации выработанных длительной эволюцией развития права принципам привлечения к юридической ответственности.



Дублирование ряда материальных и процессуальных норм КоАП РФ и НК РФ вносит путаницу в правоприменение, дезориентирует граждан и юридических лиц, являющихся налогоплательщиками и влечет за собой массу негативных последствий.

Таким образом, существует настоятельная потребность в обобщении и анализе современного состояния правового регулирования, правоприменительной практики налоговых органов, обладающих полномочиями в исследуемой нами сфере и разработке предложений по его совершенствованию с целью упорядочения правоотношений, возникающих в области финансов, налогов и сборов, а также унификации привлечения к ответственности за данные правонарушения.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Аветисян К. Р., Воронов А. М. Анализ новаций законодательства в сфере правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов // Финансовое право. 2012. № 4.
6. Воронов А. М. Административно-налоговая юрисдикция и налоговое администрирование: ответы на вопросы // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции ВГНА Минфина России «Административная юрисдикция». М., 2012.
7. Сводные данные статистической налоговой отчетности (о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей; задолженности по налогам, пеням и налоговым санкциям; налоговой базе

и структуре начислений по отдельным видам налогов и сборов). Отчет по форме № 1-НМ за 2011 год. / URL: <http://www.nalog.ru>. (дата обращения: 10.09.2012).

8. Фатьянов А. А. О проблеме соотношения административной ответственности в сфере налогов и сборов и налоговой ответственности // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции ВГНА Минфина России «Административная юрисдикция». М., 2012.

### References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. Tax Code of the Russian Federation. Part 1 from July 31, 1998, No. 146-FL [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii. Chast' pervaya ot 31 iyulya 1998 g. № 146-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

4. Criminal Code of the Russian Federation from June 13, 1996, No. 63-FL [Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

5. Avetisyan K. R., Voronov A. M. Analysis of Innovations in the Field of Legal Regulation of Proceedings on Cases of Administrative Offences in the Field of Taxes and Fees [Analiz novatsii zakonodatel'stva v sfere pravovogo regulirovaniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v oblasti nalogov i sborov]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2012, no. 4.

6. Voronov A. M. Administrative-tax Jurisdiction and tax Administration: Responses to Questions [Administrativno-nalogovaya yurisdiksiya i nalogovoe administrirovanie: otvety na voprosy]. *Sbornik materialov Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii VGNA Minfina Rossii «Administrationnaya yurisdiksiya» – Proceedings of the All-Russian scientific-practical conference of All-Russian State Tax Academy of the Russian Ministry of Finance “Administrative Jurisdiction”*, Moscow: 2012.

7. *Summary data of statistical tax reporting (on the calculation and collection of taxes, fees and other charges; debts on taxes, default interest and tax penalties; the tax base and structure of charges for certain types of taxes and fees). 1-NM report for 2011. Available at: <http://www.nalog.ru> (accessed: 10.09.2012).*

8. Fat'yanov A. A. About the Problem of Correlation of Administrative Responsibility in the Field of Taxes and Fees and Tax Responsibility [O probleme sootnosheniya administrativnoi otvetstvennosti v sfere nalogov i sborov i nalogovoi otvetstvennosti]. *Sbornik materialov Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii VGNA Minfina Rossii «Administrativnaya yurisdiksiya» – Proceedings of the All-Russian scientific-practical conference of All-Russian State Tax Academy of the Russian Ministry of Finance “Administrative Jurisdiction”, Moscow: 2012.*

Денисенко А. В. / Denisenko A. V.

**О ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ  
АВТОРСКИХ И СМЕЖНЫХ ПРАВ, ИЗОБРЕТАТЕЛЬСКИХ  
И ПАТЕНТНЫХ ПРАВ: ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**ABOUT LEGAL RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF COPYRIGHTS  
AND RELATED RIGHTS, INVENTOR'S AND PATENT RIGHTS: ISSUES OF  
ALLOCATION OF RESPONSIBILITY**

*Денисенко Антон*

*Викторович,*

*соискатель Ростовского юриди-  
ческого института МВД России.*

Утверждается, что разграничение административной и уголовной ответственности осуществлено по объекту посягательства и по объективной стороне противоправного деяния, а в случаях смежных составов соответствующих административных правонарушений и преступлений по размеру причиненного ущерба.

Отмечаются различия в подсудности преступлений и административных правонарушений в области законодательства об авторских и смежных правах, изобретательских и патентных правах.

Автор акцентирует внимание на правовой неопределенности в приоритете подсудности между районным судом и гарнизонным военным судом, а так же на неопределенности приоритета подсудности между районным судом и арбитражным судом в случае проведения административного расследования по административному правонарушению,

*Denisenko Anton  
Viktorovich,  
Degree-seeking student of Rostov  
Law Institute of RF MIA.*

предусмотренному ст. 14.33 КоАП РФ.

**Ключевые слова:** авторские и смежные права, изобретательские и патентные права, нарушение авторских прав, ответственность за нарушение авторских прав, суды по интеллектуальным правам.

Argues that allocation of civil and criminal responsibility is carried out in accordance with the object of encroachment and in accordance with the objective aspect of a wrongful act, and in cases of related compositions of relevant administrative offenses and crimes in accordance with the size of inflicted harm.

The differences in the jurisdiction of crimes and administrative offences in the field of legislation on copyright and related rights, inventor's and patent rights are noted in the article.

The author focuses attention on legal uncertainty in the priority of jurisdiction between district court and garrison military court, and also on the uncertainty of priority of jurisdiction between district court and arbitration court in a case of administrative investigation in respect of administrative offense under article 14.33 of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation.

**Keywords:** copyright and related rights, inventor's and patent rights, copyright infringement, responsibility for copyright infringement, intellectual property courts.



В соответствии с действующим российским законодательством за нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав предусмотрено наступление одного из трех видов юридической ответственности:

- административной (по КоАП РФ [2]: ст. 7.12 – за нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав; ст. 14.33. – за недобросовестную конкуренцию);

- гражданско-правовой (по ГК РФ [1]: ст. 1253 – ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушения исключительных прав; ст. 1301 – ответственность за нарушение исключительного права на произведение; ст. 1311 – ответственность за нарушение исключительного права на объект смежных прав; ст. 1472 – ответственность за нарушение исключительного права на секрет производства; ст. 1515 – ответственность за незаконное использование товарного знака; ст. 1537 – ответственность за незаконное использование наименования места происхождения товара);

- уголовной (УК РФ [3]: ст. 146 – за нарушение авторских и смежных прав).

Рассмотрение дел о соответствующих административных правонарушениях, гражданско-правовых деликтах и преступлениях по подведомственности является прерогативой судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Соотношение между указанными видами юридической ответственности не претерпело принципиальных изменений после создания в системе арбитражных судов суда по интеллектуальным правам, который является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, и снимет значительную часть вопросов, связанных с определением подведомственности и подсудности дел названной категории.

Частью 1 статьи 43.3 Федерального конституционного закона от 6 декабря 2011 года № 4-ФКЗ «О внесении изменений в федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в связи с созданием в системе арбитражных судов суда по интеллектуальным правам» [4] определено, что суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции рассматривает:

- 1) дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы заявителя в области правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, в том числе в сфере патентных прав и

прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии;

2) дела по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий (за исключением объектов авторских и смежных прав, топологий интегральных микросхем), в том числе:

- об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности, федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям и их должностных лиц, а также органов, уполномоченных Правительством Российской Федерации рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения;

- об оспаривании решения федерального антимонопольного органа о признании недобросовестной конкуренцией действий, связанных с приобретением исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ, услуг и предприятий;

- об установлении патентообладателя;

- о признании недействительными патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение, решения о предоставлении правовой охраны товарному знаку, наименованию места происхождения товара и о предоставлении исключительного права на такое наименование, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их признания недействительными;

- о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака вследствие его неиспользования.

Одновременно установлено, что указанные дела рассматриваются Судом по интеллектуальным правам независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возник спор, организации, индивидуальные предприниматели или граждане (ч. 2 ст. 43.3 Федерального конституционного закона от 6 декабря 2011 года № 4-ФКЗ).

Разграничение субъектного состава нарушений авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав вполне укладывается в привычную для основных видов юридической ответственности схему.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 146 УК РФ, а именно в случае присвоения авторства (плагиат), если это деяние причинило крупный ущерб автору или иному правообладателю (часть 1) либо в случае незаконного использования объектов авторского права или смежных прав, а равно приобретения, хранения, перевозки контрафактных экземпляров произведений или фонограмм в целях сбыта, совершенные в крупном размере, субъектом уголовной ответственности выступает общий субъект – вменяемое физическое лицо, достигшее к моменту совершения преступления возраста шестнадцати лет. Деяния, предусмотренные указанной статьей, признаются совершенными в крупном размере, если стоимость экземпляров произведений или фонограмм либо стоимость прав на использование объектов авторского права и смежных прав превышают пятьдесят тысяч рублей. Общий субъект предусмотрен и в том случае, когда деяния, предусмотренные ч. 2 ст. 146 УК РФ совершены: группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо в особо крупном размере (п. «б» и «в» ч. 3 ст. 146 УК РФ. Деяния, предусмотренные настоящей статьей, признаются совершенными в особо крупном размере, если сумма ущерба превышает двести пятьдесят тысяч рублей). И лишь в случае совершения деяния, предусмотренного ч. 2 ст. 146 УК РФ лицом с использованием своего служебного положения, субъектом преступления выступает специальный субъект, при этом в законе не оговорено, что это обязательно должно быть должностное лицо.

При этом следует иметь в виду, что уголовное преследование лица, совершившего преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 146 УК РФ, осуществляется в частно-публичном порядке, предусматривающем возбуждение уголовного дела не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя и не подлежащего прекращению в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым, за исключением случаев, предусмотренных ст. 25 УПК РФ (ч. 3 ст. 20 УПК РФ). В соответствии со ст. 25 УПК РФ суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора вправе на основании заявления потерпевшего или его законного представителя прекратить уголовное дело в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, в случаях, предусмотренных ст. 76 УК РФ, если это лицо примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред. Исходя из того, что преступления, предусмотренные частями 1 и 2 ст. 146 УК РФ относятся в соответствии с ч. 2 ст. 15 УК РФ к преступлениям небольшой тяжести,

лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим и загладило причиненный потерпевшему вред (ст. 76 УК РФ).

Субъектами административной ответственности в области законодательства об авторских и смежных правах, изобретательских и патентных правах, что вполне обосновано, могут выступать три категории субъектов: граждане, должностные лица, юридические лица. Для указанных субъектов данный вид ответственности наступает, если имеет место факт:

- ввоза, продажи, сдачи в прокат или иного незаконного использования экземпляров произведений или фонограмм в целях извлечения дохода в случаях, если экземпляры произведений или фонограмм являются контрафактными в соответствии с законодательством Российской Федерации об авторском праве и смежных правах либо на экземплярах произведений или фонограмм указана ложная информация об их изготовителях, о местах их производства, а также об обладателях авторских и смежных прав, а равно иного нарушения авторских и смежных прав в целях извлечения дохода, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.33 КоАП РФ (ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ);

- незаконного использования изобретения, полезной модели либо промышленного образца, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.33 КоАП РФ, разглашения без согласия автора или заявителя сущности изобретения, полезной модели либо промышленного образца до официального опубликования сведений о них, присвоение авторства или принуждение к соавторству (ч. 2 ст. 7.12 КоАП РФ).

Что касается ст. 14.33 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за недобросовестную конкуренцию, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 1 ст. 14.33 КоАП РФ) либо в случае недобросовестной конкуренции, выразившейся во введении в оборот товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридического лица, средств индивидуализации продукции, работ, услуг (ч. 2 ст. 14.33 КоАП РФ), то субъектами ответственности могут выступать исключительно должностные лица и юридические лица.

КоАП РФ также предусматривает для судьи возможность вынесения решения об освобождении лица от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения и объявлении ему устного замечания (ст. 2.9). Вместе с тем, КоАП РФ не содержит разъяснений



относительно того, что означает понятие «малозначительность административного правонарушения» и условий применения положений ст. 2.9 КоАП РФ.

Анализ ст. ст. 7.12. 14.33 КоАП РФ и ст. 146 УК РФ, рассмотрение дел по которым отнесено к подведомственности судов, позволяет судить о том, что разграничение административной и уголовной ответственности законодателем осуществлено, прежде всего, по объекту посягательства и по объективной стороне противоправного деяния, а в случаях смежных составов соответствующих административных правонарушений и преступлений по размеру причиненного ущерба.

Имеются различия и в подсудности преступлений и административных правонарушений в области законодательства об авторских и смежных правах, изобретательских и патентных правах. В соответствии с частями 1 и 2 ст. 31 УПК РФ преступления, предусмотренные ст. 146 УК РФ, подсудности районным судам. Что касается подсудности дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 7.12 и 14.33 КоАП РФ, то на практике может возникать неопределенность относительно того, какому судье подсудно рассмотрение того или иного дела.

По общему правилу дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.12 КоАП РФ подсудно мировым судам, а по административным правонарушениям, предусмотренным ст. 14.33 КоАП РФ, – арбитражным судам (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ). Одновременно установлено, что в случаях совершения административного правонарушения военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, такие дела рассматриваются судьями гарнизонных военных судов. Кроме того осуществление производства по делам об административных правонарушениях в форме административного расследования, возможность которого в соответствии с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ предусмотрена при выявлении административного правонарушения в области патентного законодательства, законодательства об авторском праве и смежных правах, также предусматривает изменение подсудности дела, а именно отнесение его к подсудности районных судов.

При очевидности того, что при осуществлении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.12 КоАП РФ, в форме административного расследования, оно подлежит рассмотрению по подсудности не мировым судьей, а судьей районного суда, ситуация не представляется столь же очевидной, если субъектом такого административного правонарушения является военнослужащий или лицо, призванное на



военные сборы. В таком случае возникает неопределенность в приоритете подсудности между районным судом и гарнизонным военным судом. Такая же неопределенность приоритета подсудности между районным судом и арбитражным судом возникает и в случае проведения административного расследования по административному правонарушению, предусмотренному ст. 14.33 КоАП РФ.

Для исключения ситуаций неопределенности приоритета подсудности по делам об административных правонарушениях вообще и по делам об административных правонарушениях, предусмотренных, в частности, ст. ст. 7.12 и 14.33 КоАП РФ, между районными судами, арбитражными судами и гарнизонными военными судами требуется внесение соответствующих изменений в ст. 23.1 КоАП РФ, а до их внесения разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

#### Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. Часть четвертая. № 230-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный конституционный закон от 6 декабря 2011 года № 4-ФКЗ «О внесении изменений в федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в связи с созданием в системе арбитражных судов суда по интеллектуальным правам» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

## References:

1. Civil Code of the Russian Federation, part four from December 18, 2006, No. 230-FL [Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 18 dekabrya 2006 g. Chast' chetvertaya. № 230-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Criminal Code of the Russian Federation from June 13, 1996, Federal law No. 63-FL [Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Constitutional Law No. 4-FCL from December 06, 2011 "On Amendments to the Federal Constitutional Law "On the Judicial System of the Russian Federation" and the Federal Constitutional Law "On Arbitration Courts in the Russian Federation" in Connection with the Establishment of Intellectual Property Court in the System of Arbitration Courts" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 6 dekabrya 2011 goda № 4-FKZ «O vnesenii izmenenii v federal'nyi konstitutsionnyi zakon «O sudebnoi sisteme Rossiiskoi Federatsii» i federal'nyi konstitutsionnyi zakon «Ob arbitrazhnykh sudakh v Rossiiskoi Federatsii» v svyazi s sozdaniem v sisteme arbitrazhnykh sudov suda po intellektual'nym pravam»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

Ежов Ю. А. / Ezhov Yu. A.

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Ежов Юрий**Алексеевич,**кандидат юридических наук,  
доцент кафедры «Административное и информационное право» Финансового Университета при Правительстве Российской Федерации,  
доцент.*

Отмечается изменения в соотношении в применении правовых средств (законов и подзаконных актов) по обеспечению административной реформы, а также развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Утверждается, что изъятие у органов исполнительной власти субъектов РФ большей части управленческих функций, таких как: координация, планирование, прогнозирование, учет, сбор информации, организация, обеспечение и др., существенно изменило административно-правовой статус органов исполнительной власти на региональном уровне.

Делается вывод, что основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах и указах Президента Российской Федерации и в принятых актах Правительства, по-прежнему сохранен.

**Ключевые слова:** административная реформа, государственная власть, реформирование управления, преобразования в исполнительной власти.

*Ezhov Yurii  
Alekseevich,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of the Chair "Adminis-  
trative and Informational Law"  
at Financial University under  
the Government of the Russian  
Federation, Associate professor.*

In the article noted the change in the ratio of application of legal means (laws and subordinate acts) to ensure administrative reform, as well as the development of processes for allocation of powers, including those between the federal bodies of executive power and the bodies of executive power of the subjects of the Russian Federation regarding the matters of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects.

Argues that depriving the executive authorities of the subjects of the Russian Federation of the most part of management functions, such as coordination, planning, predicting, accounting, information gathering, organization, supplying, etc., has significantly changed the administrative-legal status of the bodies of executive power at the regional level.

The author makes a conclusion that the bulk of excessive functions contained in the federal laws and decrees of the President of the Russian Federation and in the acts adopted by the Government is still preserved.

**Keywords:** administrative reform, public authority, management reform, transformations in executive branch.

В последние годы в нашей стране ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления. Проводимая административная реформа направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления. Эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения.

В современном мире заметны тенденции нового понимания роли государства, его функций, взаимоотношений общества и государства, его органов. В результате этого в ряде стран возникла необходимость проведения административных реформ. Их опыт показывает, что это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что важно, открытости власти для диалога с ними. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям.

Реформирование управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций. С другой стороны, перераспределение полномочий, устранение дублирования, ликвидация излишних функций – не самоцель, а объективно необходимая составляющая административной реформы.

Термин «административная реформа» на слуху уже много лет. Но только в конце 2003 г. и особенно в 2004-2005 гг. этим словам придан характер реального, радикального и масштабного государственного дела. Смысл «реформаторских» мероприятий в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2005 год охарактеризован следующим образом: «в течение последних пяти лет мы были вынуждены решать трудные задачи по предотвращению деградации государственных институтов. Но, в то же время обязаны были создавать основы для развития на годы и десятилетия вперед...» [8].

Каковы предпосылки административной реформы, когда она началась, ее содержание, законопроекты, связанные с проведением, и другие нормативные правовые акты, результаты и ожидания – таков круг вопросов, которые требуют сейчас научно-правового осмысления.

Административная реформа – самая трудная в истории современной России – идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную. Революционный образ действий по преобразованию России предполагал коренную перестройку всего государственного механизма. Отсюда – формирование новой системы законодательной власти и проведение судебной реформы, которая продолжается и по сей день. Настала пора приступить к реорганизации государственного управления и, прежде всего, исполнительной власти [8; 9, 29].

Государственные служащие нужны в любом государстве. От эффективности исполнения ими своих должностных обязанностей зависит на самом



деле эффективность всего государственного управления. Поэтому реального сокращения численности государственных служащих не произошло, льготы и привилегии не упразднены. Тогда как ненормированный рабочий день, повышенная ответственность, небезопасный для жизни и здоровья характер служебной деятельности и т. д. являются веским обоснованием наличия льгот. Задача состоит в их законодательно регламентированном и реальном предоставлении.

Осознавая все это, политическая элита проводила административную реформу, приспособлявая советский исполнительный аппарат к потребностям проводимых в стране политических и экономических преобразований. Общий вектор этого приспособления характеризовался словами: если что-то менять, то по минимуму.

Конституция РФ определила исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, ввела понятие единой системы исполнительной власти, установила в самых общих чертах порядок формирования Правительства РФ и оставила открытыми вопросы о системе и структуре исполнительной власти и ее функциональной ориентации. По этим вопросам вокруг Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» развернулась острая дискуссия. Именно поэтому разработка законопроекта продолжалась в течение четырех лет.

Многие юристы, в том числе составители законопроекта, имея в виду отсутствие надлежащей конституционной основы исполнительной власти, предлагали в нем:

- закрепить принципы организации органов исполнительной власти;
- определить существо органа исполнительной власти;
- обозначить критерии определения каждого вида органов исполнительной власти;
- установить назначение каждого вида органов исполнительной власти и их место в системе;
- сформулировать задачи и функции каждого вида органов исполнительной власти;
- отразить соответствие наименования органа характеру и содержанию его деятельности и т. д.

Но и в Законе о Правительстве РФ [1] эти вопросы оставлены открытыми. И это не случайно. Замысел законодателя состоял в том, чтобы предоставить полный простор для формирования исполнительного аппарата, адаптированного к новому типу экономики.

Ясность была только в одном вопросе: решить политическую задачу ухода от системы глобального государственного воздействия на экономику. Законодатель отказался от государственно-правового и социального понятия «управление» и принял его толкование в узком гражданско-правовом смысле – применительно к государственной собственности. Это породило немало сложностей в реализации полномочий исполнительной власти и создало комплекс проблем, требовавших решения, как в нормативном, так и в организационном порядке: совмещение функций регулирования и хозяйствования, властных полномочий и «рыночной власти», обязанностей по развитию конкуренции и прав по контролю и надзору за деятельностью бизнес-структур и т. д.

Таким образом, административная реформа изначально рассматривалась как существенный и самый трудный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в России с 1990 г.

Проводимые в России реформы направлены на создание реального фундамента для перехода к формированию единой и эффективной системы власти, способной оперативно принимать решения высокого качества, т. е. адекватные требования времени, согласованные по целям и непротиворечивые по содержанию, и добиваться их неукоснительного исполнения. При этом происходящие в последние годы преобразования в исполнительной власти существенно влияют на содержание и методы государственного управления, не меняя применения давно известных правовых средств: законодательного регулирования и подзаконного нормотворчества.

Вместе с тем, как показал анализ, в России в последнее время меняется соотношение в применении правовых средств (законов и подзаконных актов) по обеспечению административной реформы. Так, если на первом этапе в основном использовались правовые акты Президента РФ, определяющие главные направления реформы: перераспределение и сокращение функций органов исполнительной власти, модернизацию системы исполнительной власти и т. д., а на Правительство РФ возлагалась обязанность проводить указанные мероприятия, то последующие этапы планируются Правительством РФ. Им одобрена Концепция административной реформы в РФ на 2006-2010 годы.

Изменения, произошедшие в исполнительной власти на федеральном уровне, не могли не затронуть и уровень субъектов Российской Федерации. Тем более что конституционно-правовая реформа, проводимая в субъектах, теперь напрямую связана с административной.

Иными словами можно сказать, что укрепление системы власти на всех уровнях повлекло развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это, так сказать, «звенья одной цепи», что, по всей видимости, не учитывалось при планировании административной реформы. Поэтому изъятие у органов исполнительной власти субъектов РФ большей части управленческих функций, таких как: координация, планирование, прогнозирование, учет, сбор информации, организация, обеспечение и др., существенно изменило административно-правовой статус органов исполнительной власти на региональном уровне.

Во-первых, в областях и краях стали создаваться министерства с отраслевой компетенцией, в республиках – службы и агентства по оказанию государственных услуг; органы исполнительной власти субъектов РФ в основном потеряли способность своевременно и качественно осуществлять региональное управление, поскольку были разрушены взаимные связи (между федеральными и региональными органами власти) и органы исполнительной власти субъектов РФ остались, что называется, «наедине со своими проблемами».

Во-вторых, в субъектах РФ резко возросло количество территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Например, в сфере экологии и охраны окружающей среды территориальные управления Министерства природных ресурсов РФ стали «дробиться» по объектам управления (территориальное управление по водным ресурсам, территориальное управление лесного хозяйства, территориальное управление по недропользованию и т. д.)

В-третьих, появилась неясность в объемах полномочий некоторых отраслевых органов исполнительной власти – федеральных и субъектов РФ по проведению государственного контроля и различного рода экспертиз. Например, из законодательства стало непонятно, какие именно органы исполнительной власти ответственны за проведение экологического контроля и экологической экспертизы. Более того, используемая при установлении объема полномочий органов исполнительной власти терминология вносит путаницу в определение субъекта управления.

При употреблении в Федеральном законе от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [2] понятия «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль в области рыболовства и сохранения биоресурсов, а также среды их обитания» нельзя

определить, речь идет о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору или о Пограничной службе Федеральной службы безопасности РФ.

В-четвертых, федеральные законы, принятые как результат разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и, по сути, являющиеся уже результатом административной реформы, меняют содержание (предмет) правового регулирования. Например, изменение объема полномочий органов исполнительной власти, предусмотренное в Федеральном законе РФ от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [3], повлекло изменение правового статуса получателей бюджетных средств. Ранее употреблялось понятие «учреждение в области охраны здоровья граждан», и эти учреждения имели статус государственных и муниципальных. Данное понятие заменено на понятие «организации в области охраны здоровья граждан», которые, как известно, могут быть и частными. Следовательно, получателями бюджетных средств теперь выступают и частные организации, осуществляющие свою деятельность в области охраны здоровья граждан. Такие же коррективы коснулись и сферы образования [10, 14].

Итак, происходящие в последние годы преобразования в исполнительной власти существенно влияют на содержание и методы государственного управления. Если административная реформа будет и дальше влиять на законодательство таким образом, то возникнет необходимость приводить его в более или менее стройную систему. Этого можно избежать, если предусмотреть выше перечисленные этапы проведения административной реформы.

В административном законодательстве не существовало официально установленной типологии функций органов исполнительной власти. В результате реализации указов Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [5] и от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [6] и пересмотра функций федеральных органов исполнительной власти, проведенного Правительственной комиссией по проведению административной реформы [7], принята следующая типология функций органов исполнительной власти:

- функции по принятию нормативных правовых актов;
- функции по контролю и надзору;
- функции по управлению государственным имуществом;
- функции по оказанию государственных услуг.

А теперь проведем сравнительный анализ вышеназванных указов Президента РФ.

Оба указа Президента РФ в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти оптимизируют функции федеральных органов исполнительной власти.

Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти означает:

- упразднение функций избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- передачу функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом;
- завершение процесса разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Анализом функций федеральных органов исполнительной власти на предмет их дальнейшей судьбы, в том числе на предмет их избыточности и дублирования, с августа 2003 г. занимается Правительственная комиссия по проведению административной реформы [4].

При всем сходстве причин, целей и характера мероприятий по адаптации исполнительного аппарата к рыночной экономике, проводимых в предшествующие годы и в настоящее время, важно отметить качественно новый акцент в подходах к решению проблемы. Основной акцент сделан на тщательном анализе и всесторонней оценке именно функций исполнительного аппарата, их адекватности требованиям развития рыночной экономики.

Таким образом, задачи, которые решались в процессе анализа, оценки и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти, состояли в том, чтобы на более веских основаниях:

- избавить аппарат от старых функций, взятых из прошлого;
- четко разграничить функции между федеральными органами исполнительной власти, исключив дублирование, параллелизм и «провисание»;
- упразднить ненужные структурные подразделения и/или органы в целом.



Тем самым предполагалось, что удастся, наконец «пресечь» бесконечную реорганизацию государственного аппарата, рационально реализовать веками апробированный принцип «трех определений» организации исполнительного аппарата: «функции, структура, штаты» – и приступить к осуществлению эффективного государственного управления.

Результаты работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы обсуждались на заседаниях Правительства РФ, которое принимало окончательные решения по оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти.

В ходе анализа деятельности федеральных органов исполнительной власти выявлены группы функций, которые предлагается упразднить либо передать саморегулируемым организациям, либо по-новому определить их содержание.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы в целом проанализировала 5300 функций федеральных органов исполнительной власти. Из них:

- 800 признаны полностью или частично избыточными;
- 500 – дублирующими;
- в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения.

Однако лишь незначительная часть, которая была закреплена только актами Правительства или положениями о ведомствах, была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах и указах Президента Российской Федерации и в принятых актах Правительства, по-прежнему сохранен (более чем 300 законов, десятки указов Президента Российской Федерации, сотни постановлений Правительства и актов ведомств).

Функции федеральных органов исполнительной власти рассматривались Правительственной комиссией и с других точек зрения:

- их типизации – политические, регулятивные, контроля, надзора, мониторинга деятельности, предоставления государственных услуг и т. д.;
- возможности их передачи в негосударственный сектор, на более низкий уровень власти – субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Комиссией также проводилась оценка масштабов реализации государственных функций. В результате такой оценки определенные государственные функции были «рационализированы» – определенные их компоненты сняты с бюджетного финансирования, переданы государственным организациям, приватизированы и т. д.

Комиссией была проведена «деполитизация» большого числа функций федеральных органов исполнительной власти за счет изъятия их из компетенции федеральных министерств и передачи на более «нижние этажи» осуществления исполнительной власти – в компетенцию служб, агентств, что должно способствовать повышению эффективности их реализации.

Административная реформа – самая трудная в истории современной России – идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную.

Укрепление системы власти на всех уровнях повлекло развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Если административная реформа будет и дальше влиять на законодательство таким образом, то возникнет необходимость приводить его в более или менее стройную систему. Этого можно избежать, если при проведении следующих этапов административной реформы предусмотреть: ее достаточное правовое обеспечение; планирование мероприятий по административной реформе на базе законодательно установленных норм и положений; прогнозирование последствий проводимых мер для законодательства о компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ.

Успешность реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности гражданского общества в результатах реформы, с одной стороны, и наличия объективной информации о ходе ее реализации, с другой. Необходимым фактором успешного проведения реформы также является заинтересованность в ней государственных служащих, призванных обеспечить ее реализацию.

#### Список литературы:

1. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Система ГАРАНТ:

[Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

3. Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. № 86. 26 апреля. 2005.

9. Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4.

10. Шаров Л. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2011. № 5.

### References:

1. Federal Constitutional Law No. 2-FCL from December 17, 1997 "On the Government of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 17 dekabrya 1997 g. №2-FKZ «O Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii». *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Law No. 166-FL from December 20, 2004 "On Fishing and Preserving of Water Biological Resources" [Federal'nyi zakon ot 20 dekabrya 2004 g. № 166-FZ «O rybolovstve i sokhranenii vodnykh biologicheskikh resursov»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 323-FL from November 21, 2011 “About the Basis of Health Protection in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 21 noyabrya 2011 g. № 323-FZ «Ob osnovakh okhrany zdorov’ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Decree of the President of the Russian Federation No. 824 from July 23, 2003 “On Measures for Conducting of Administrative Reform in 2003-2004” [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 23 iyulya 2003 g. № 824 «O merakh po provedeniyu administrativnoi reformy v 2003-2004 godakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Decree of the President of the Russian Federation No. 724 from May 12, 2008 “Issues of the System and Structure of the Federal Bodies of Executive Power” [Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2008 g. № 724 «Voprosy sistemy i struktury federal’nykh organov ispolnitel’noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. Decree of the President of the Russian Federation No. 636 from May 21, 2012 “On the Structure of the Federal Bodies of Executive Power” [Ukaz Prezidenta RF ot 21 maya 2012 g. № 636 «O strukture federal’nykh organov ispolnitel’noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
7. Resolution of the RF Government No. 451 from July 31, 2003 [Postanovlenie Pravitel’sтва Rossiiskoi Federatsii ot 31 iyulya 2003 g. № 451]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
8. RF President’s Message to the Federal Assembly from April 25, 2005 [Poslanie Prezidenta RF Federal’nomu Sobraniyu ot 25 aprelya 2005 g.]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, no. 86, from April 26, 2005.
9. Tikhomirov Yu. A. Legal Aspects of Administrative Reform [Pravovye aspekty administrativnoi reformy]. *Zakonodatel’sтво i ekonomika – Legislation and Economy*, 2004, no. 4.
10. Sharov L. V. About Major Elements of Administrative Reform [Ob osnovnykh elementakh administrativnoi reformy]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2011, no. 5.

Зырянов С. М. / Zyryanov S. M.

**МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ<sup>1</sup>****THE PLACE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN RUSSIAN LAW***Зырянов Сергей**Михайлович,**доктор юридических наук,  
профессор, Московский уни-  
верситет МВД России,  
zyryanov.s@gmail.ru*

Констатируется, что в административно-правовой науке не выработаны сущностные критерии разграничения административной и уголовной ответственности, а именно, основания применения конкретного вида юридической ответственности.

Поднимается вопрос оценки степени общественной опасности того или иного противоправного деяния. Отмечается общая правовая природа преступлений и административных правонарушений, как противоправных деяний, посягающих на охраняемые законом общественные отношения.

Учитывая, что интересы исполнительной власти распространяются практически на все общественные отношения, а исполнительная власть реально вмешивается (регулирует или пытается регулировать) в отношения в производстве, строительстве, природопользовании, образовании, науке, культуре, здравоохранении, финансах, внешней и внутренней торговле и услугах, а также в трудовые, семейные и другие

<sup>1</sup>Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)



*Zyryanov Sergei  
Mikhailovich,  
Doctor of law, Professor, Mos-  
cow University of RF MIA,  
zyryanov.s@gmail.ru*

отношения, пределы применения административной ответственности имеют широкие границы.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, отграничение административной ответственности от уголовной, правовая природа административного правонарушения.

It is noted that in the administrative-legal science have not been elaborated the essential criteria of delimitation of administrative and criminal responsibility, namely the grounds of application a particular type of legal responsibility.

The author raises the issue on assessment of the degree of social danger of a wrongful act. Here is noted a general legal nature of crimes and administrative offenses as illegal deeds that infringe on legally protected public relations.

Taking into account that the interests of the executive power apply to almost all public relations, and the executive branch actually interferes with (regulate or is trying to regulate) relations in manufacturing, construction, environmental management, education, science, culture, health care, finance, foreign and domestic trade and services, as well as labor, family and other relations, the limits of application of administrative responsibility have wide borders.

**Keywords:** administrative responsibility, administrative offence, delimitation of administrative responsibility from criminal one, legal nature of administrative offence.

В последнее время в административной науке наблюдается возрождение интереса к проблеме соотношения и взаимосвязи административной и уголовной ответственности. И надо признать, что этот интерес не случаен. Он обусловлен законодательными новеллами, значительно изменяющими сложившееся за уже довольно долгий в масштабах существования Российской Федерации исторический период равновесие между этими двумя видами юридической ответственности.

Первая заметная «ласточка» пролетела, когда Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» [1] была отменена уголовная ответственность за причинение средней тяжести телесных повреждений в результате дорожно-транспортного происшествия и, с задержкой почти в полтора года, установлена Федеральным законом от 22 апреля 2005 г. № 38-ФЗ «О внесении изменения в статью 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [2] административная ответственность за это же противоправное деяние.

За этим последовал «перевод» Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] из УК РФ в КоАП РФ норм, предусматривающих ответственность за контрабанду (ст. 188 УК РФ – ст. 16.2 КоАП РФ), клевету (ст. 129 УК РФ – ст. 5.60, 17.16 КоАП РФ), оскорбление (ст. 130 УК РФ – ст. 5.61 КоАП РФ).

Кстати, этим же Федеральным законом в УК РФ введена новая статья 151.5, предусматривающая уголовную ответственность за розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции, ранее образовавшую состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ.

Все эти изменения произошли в ближайшей ретроспективе. Вместе с тем, нельзя оставлять без внимания еще ряд обстоятельств, которые служат «камнем преткновения» при решении вопроса о соотношении уголовной и административной ответственности. Это, так называемые, «смежные» составы, например, хищение (ст. 158 – 160 УК РФ) и хулиганство (ст. 213 УК РФ), при определенных обстоятельствах квалифицируемые как мелкие и в этом случае относимые к сфере административной юрисдикции (ст. 7.27 и 20.1 КоАП РФ), а в других случаях попадающие в сферу уголовной юрисдикции. А также составы, по которым законодатель установил уголовную ответственность для физических лиц и административную ответственность для юридических

лиц, работниками которых являются виновные физические лица: незаконное использование товарного знака (ст. 180 УК РФ и ст. 14.10 КоАП РФ), подделка документов (ст. 327 УК РФ и 19.23 КоАП РФ) и др. Можно еще вспомнить существовавшие в советском праве институты замены уголовной ответственности административной ответственностью и административной преюдиции. Исследователи либо обходят связанные с этими обстоятельствами вопросы стороной, либо предлагают конформистские решения, вступающие естественным образом в противоречие утверждаемым теорией признакам, позволяющим разграничить уголовную и административную ответственность.

Учитывая перечисленные обстоятельства, представляется необходимым ответить на вопрос: является ли административная ответственность в российском законодательстве самостоятельным видом юридической ответственности и, если да, то насколько она самостоятельна и по каким признакам ее можно отграничить от уголовной ответственности?

Административная ответственность – порождение советского права, хотя принято считать, что ее появление в нашей стране связано с судебной реформой 1862 г., когда в уголовном законодательстве были выделены уголовные проступки – деяния небольшой общественной опасности, по которым предписывалось осуществление судопроизводства в упрощенном порядке. Анализ законодательства об административных правонарушениях, отдельные элементы которого представлены ниже, не позволяет нам сделать иной вывод, кроме того, что и сейчас рассмотрение административной ответственности как юридической ответственности за уголовные проступки незначительной тяжести оказывается верным.

Несмотря на то, что административная ответственность в СССР применялась весьма широко, в литературе она рассматривалась как данность, без обоснования ее выделения в качестве таковой. Так, С. С. Студеникин, в своем учебнике административного права 1945 г. дал характеристику актам управления – обязательным постановлениям (решениям), издаваемым уполномоченными на то государственными органами и устанавливающим для всего населения либо для отдельных групп или для учреждений, предприятий и организаций те или иные обязанности, несоблюдение которых влечет ответственность в административном порядке [15, 69]. Отсюда можно сделать вывод о том, что административная ответственность обеспечивает соблюдение актов администрации.

Далее С. С. Студеникин перечислил принципы применения мер административного взыскания, в том числе: «административное взыскание может

быть наложено за правонарушение, в котором нет признаков уголовно-наказуемого деяния. Административным взысканием нельзя заменять уголовное наказание, как и недопустимо привлекать к уголовной ответственности в случаях, когда за административное правонарушение установлена административная ответственность» [15, 72]. Этому принципу в современном административном праве соответствует признак административного правонарушения – наказуемость (предусмотренность КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях).

В учебнике «Советское административное право» 1958 г. упоминается Административный кодекс УССР, принятый в 1927 г. (в других союзных республиках аналогичных актов не было принято). При этом авторы учебника указали, что, несмотря на свой значительный объем, этот Кодекс охватил преимущественно законодательство, относящееся к деятельности милиции, а также к деятельности местных Советов в области охраны порядка и общественной безопасности [14, 16]. В разделе учебника, посвященном государственной службе, находим, что для административной ответственности характерными являются особая форма и порядок применения административных взысканий. Причем это воздействие применяется полномочными на то органами к лицам, не находящимся в должностном подчинении этих органов [14, 70]. Административная ответственность в данном учебнике рассматривалась как вид административного принуждения – административные взыскания – предупреждение, штраф, исправительно-трудовые работы в административном порядке (не во всех союзных республиках), административный арест и конфискация имущества, применявшиеся за административные правонарушения [14, 94].

Интересно, что данные меры иногда действительно нельзя было рассматривать как меры ответственности. Так, предупреждение могло быть применено к нарушителям административно-правовых норм при недостаточной осведомленности нарушителя об актах, которые им нарушены, т. е. в отсутствие вины лица, совершившего противоправное деяние. А цель его применения – административное воздействие в отношении случайных нарушителей, воспитание трудящихся в духе уважения правил, изложенных в нормативных правовых актах [14, 94]. Применение штрафов, как указывали авторы учебника, предусматривалось законами, инструкциями и обязательными постановлениями ведомств СССР и даже решениями местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов. В то же время, административный арест предусматривался указами президиумов верховных советов союзных республик

за мелкое хулиганство, мелкую спекуляцию. Налагалось данное взыскание судьями. Административные взыскания за нарушения правил уличного движения налагались сотрудниками милиции на месте нарушения либо в отделении. И здесь мы вновь сталкиваемся с выходом административной ответственности за пределы сферы государственного управления.

Итак, уже в то время административная ответственность: а) устанавливалась актами администрации и законодательными актами; б) обеспечивала санкциями правила, действующие в сфере государственного управления и в иных сферах общественной жизни; в) применялась должностными лицами и судьями.

В период подготовки первой кодификации законодательства об административных правонарушениях вопросам административной ответственности уделялось много внимания в советской административной науке [17, 39-41; 10, 9-10; 11, 245-249; 12, 45-55; 13, 32-38]. По существу дискуссия завершилась тем, что основным критерием разграничения административных правонарушений и преступлений является признак общественной опасности. Ввиду того, что законодатель не включил этот признак в легальную дефиницию административного правонарушения, было предложено считать административные правонарушения общественно вредными, но не общественно опасными. По нашему мнению, это демагогия, поскольку и преступление является общественно вредным, более того, для квалификации преступления наличие причиненного вреда как последствия деликта и установление причинно-следственной связи между деянием и причиненным вредом является обязательным (практически все составы преступлений являются материальными, в отличие от составов административных правонарушений). Всякое преступление имеет общественное значение, раз за него установлена публично-правовая ответственность. Ведь по делам, имеющим сугубо частное значение, устанавливается гражданско-правовая ответственность. К задачам законодательства об административных правонарушениях относится, в том числе, защита общественной безопасности – на это прямо указано в ст. 1.2 КоАП РФ. Наконец, зачем устанавливать публично-правовую ответственность за деяния, не представляющие общественной опасности? Да и вряд ли кто-нибудь осмелится утверждать, что гражданин, находящийся в состоянии опьянения и управляющий при этом транспортным средством, не представляет общественной опасности. Конечно же, представляет. Кстати сказать, оконченное преступление, по большому счету, общественной опасности не представляет, опасность в нем уже реализована.



Бесперспективность дальнейших дискуссий на эту тему ясна, кажется, уже всем.

В тот же период была опубликована работа А. П. Шергина об административной юрисдикции. Ученый отмечает в ней, что в зависимости от предмета рассмотрения трактовка понятия юрисдикции получает каждый раз отраслевую окраску (уголовно-правовая, гражданско-правовая, административная и другие виды юрисдикции». Уважаемый профессор указывает на объединяющую их суть юрисдикционного способа охраны общественных отношений, заключающуюся в рассмотрении компетентным органом юридического дела по существу и принятии по нему государственно-властного решения [16, 8].

Характеризуя административную юрисдикцию, ученый обращает внимание на социальную среду, в которой этот способ правоохраны функционирует, и отмечает, что для уяснения правовой природы административной юрисдикции принципиальную роль играет связь с целями и задачами государственного управления, зависимость от них. Задачи же государственного управления, в свою очередь, выполняются, прежде всего, посредством правоприменительной деятельности органов государственного управления [16, 30].

Государственное управление представляет собой самоуправляемую систему, для которой правонарушения являются возмущениями, дезорганизующими общественные отношения. Юрисдикция позволяет ликвидировать «энтропию», процесс дезорганизации, привести систему в новое состояние. Однако оказывается, что и в сфере государственного управления административная юрисдикция сосуществует с уголовно-правовой и дисциплинарной, поскольку должностные лица государственных органов иногда совершают преступления и дисциплинарные проступки, хотя административные проступки составляют, по мнению А. П. Шергина, основную массу правонарушений в рассматриваемой сфере. Административные проступки отличается то, что по своему характеру, фактическим обстоятельствам они относительно просты, рассмотрение дел о них и принятие решения не требует сложной процедуры сбора, проверки и оценки доказательств по делу, характерной для уголовно-правовой юрисдикции [16, 31].

Представляет интерес оценка А. П. Шергиным института замены уголовной ответственности административной в отношении лиц, совершивших преступления, не представляющие большой общественной опасности. По его мнению, этот пример свидетельствует о тесной взаимосвязи уголовной и

административной ответственности, единстве их целей. Анализируемый институт расширяет возможности использования административно-юрисдикционного способа правоохраны в борьбе с преступлениями [16, 37]. Напомним, ст. 50.1 УК РСФСР предусматривала возможность замены уголовной ответственности административной по делам о преступлениях, за совершение которых предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок не свыше одного года либо другое, более мягкое наказание.

Уважаемый профессор задается в связи с этим вопросом, не означает ли применение административных взысканий к лицам, в отношении которых уголовное дело прекращено по основаниям ст. 50.1 УК РСФСР, изменения правовой квалификации совершенного ими деяния, и какова природа деятельности по рассмотрению дел об указанных правонарушениях и применению административных взысканий [16, 38]?

Ученый полагает, что правовая квалификация противоправного деяния не изменяется, поскольку закон допускал замену вида ответственности только по прекращенному уголовному делу, а не по материалам проверки. Обязательным было предъявление обвинения по уголовному делу и доказывание наличия состава преступления. Основание прекращения уголовного дела в рамках данного института отличается от прекращения уголовного дела за отсутствием состава преступления. Вместе с тем, правоприменительная (юрисдикционная) деятельность судьи по прекращенному уголовному делу, завершающаяся назначением административного взыскания, является именно административно-юрисдикционной, т.к. уголовная юрисдикция по прекращенному делу уже невозможна [16, 39].

Проблема в том, что те уголовные дела, по которым возможно было применение института замены уголовной ответственности административной по ст. 50.1 УК РСФСР, к сфере государственного управления отношения не имели.

А. П. Шергин также пишет, что при установлении способа защиты тех или иных общественных отношений следует исходить из реальной оценки опасности деяний. Далеко не все правонарушения, оказавшиеся вне уголовной юрисдикции, перестают быть общественно опасными. Борьба с ними должна осуществляться посредством административной или дисциплинарной юрисдикции, а не только с помощью мер общественного воздействия. Соотношение уголовной и административной юрисдикции ученый характеризует процессом сужения первой и расширением сферы действия второй, причем, не исключается обратный процесс. Анатолий Павлович обращает

внимание на явление, отмечавшееся в те годы в зарубежном законодательстве буржуазных государств, где обострение уголовной репрессии, ее расширение «скрывалось под прикрытием административных взысканий, устанавливаемых за отдельные правонарушения, которые при введении так называемого чрезвычайного положения автоматически заменяются уголовными» [16, 50-51]. В настоящее время наблюдается аналогичное, но более примитивное явление и в российском законодательстве, когда проводится декриминализация уголовного законодательства и уголовная ответственность за отдельные деяния заменяется административной.

Разумеется, А. П. Шергин не мог обойти вниманием институт административной преюдиции, в котором в качестве основания уголовной ответственности за некоторые правонарушения законодательство предусматривало предварительное применение административных взысканий. В этом случае, по мнению уважаемого профессора, имеет место проявление принципа экономии правовых средств, т. к. основная нагрузка в борьбе с такими правонарушениями лежит на административной юрисдикции [16, 51].

Однако, по нашему мнению, в данном случае мы имеем дело с глубинным, сущностным противоречием, заключающемся в том, что административная юрисдикция направлена на правоохрану в сфере общественного порядка, правил общежития, личных имущественных прав (административная преюдиция применялась, например, к семейным дебоширам, мелкому хищению). А вот уголовная юрисдикция вступала на защиту уже управленческих отношений, поскольку меры административного принуждения оказывались недостаточными. Тем самым, посредством уголовной ответственности оказывалось принудительное государственно-властное воздействие к лицу, не реагировавшему на управленческое воздействие. Оказывается, сферы (социальные среды), которые Анатолий Павлович рассматривает в качестве основополагающих (родовых) для того или иного вида юрисдикции, могут поменяться на прямо противоположные!

Существенный вклад в теорию административной ответственности внес И. А. Галаган. Вместе с тем, надо признать, что он сосредоточил свое внимание на процессуальных вопросах административной ответственности, обходя вопросы разграничения преступлений и административных правонарушений.

И. А. Галаган указал на наличие системной общности в процессуальных формах различных видов юридической ответственности, которая предопределяется целым рядом обстоятельств государственно-правового характера.

В их числе: единство сферы государственно-правовой деятельности, каковой является правоохранительная деятельность государства; единство природы материально-правовых отношений, в сфере которых юридическая ответственность возникает и осуществляется (ученый выделяет охранительные правоотношения – уголовно-правовые, гражданско- и административно-деликтные и т. д.); общность нормативной основы любых видов юридической ответственности, образуемой правоохранительными нормами, обеспеченными карательными (штрафными) санкциями; общность признаков материального содержания различных видов юридической ответственности, состоящих в том, что правовая ответственность всегда выступает в качестве меры государственного принуждения, точно определенной и сформулированной в карательной санкции нормы права, заключается в государственном осуждении деяния и личности правонарушителя, состоит в причинении ему отрицательных правовых последствий, наступает за нарушение виновным своих правовых обязанностей; общность оснований различных видов юридической ответственности; общность функций, целей, задач, материально-правовых принципов назначения различных видов юридической ответственности в механизме государственного управления [6, 13].

Н. В. Витрук пишет, что административная ответственность является самостоятельным видом ответственности в публичном праве [5]. При этом, с одной стороны, он соглашается с О. А. Кожевниковым, утверждающим, что охрана регулятивных норм осуществляется с помощью не только административной, но и других видов юридической ответственности, что не дает оснований связывать административную ответственность с существованием лишь одной отрасли административного права [8, 13-14], с другой стороны, отмечая, что административная ответственность обеспечивает действие и реализацию норм всех отраслей частного и публичного права. Далее ученый утверждает, что особенности административной ответственности определяются характером административного правонарушения как основания возникновения административной ответственности и наступившими правовыми последствиями в процессе их применения.

По поводу различия опасности и вредности Н. В. Витрук замечает, что, конечно, такое терминологическое разграничение возможно и напоминает, что ранее административные деликты принято было называть проступками в отличие от преступлений – уголовных деликтов.

Что важно, Н. В. Витрук отмечает однородность социальной природы административных правонарушений и преступлений, что обуславливает

подвижность грани между ними и возможность криминализации и декриминализации деяний.

Таким образом, приходится констатировать, что в административно-правовой науке не выработаны сущностные критерии разграничения административной и уголовной ответственности, точнее сказать, оснований применения конкретного вида юридической ответственности.

Формальные критерии вытекают из легальных дефиниций УК РФ и КоАП РФ, согласно которым преступление отличают признаки общественной опасности и установления уголовной ответственности исключительно уголовным законом. Административное правонарушение отличается тем, что оно может быть совершено также юридическим лицом, и тем, что административная ответственность может быть установлена также законами субъектов Российской Федерации. Но эти формальные признаки не раскрывают сущностных различий между преступлениями и административными правонарушениями.

Представляется возможным предложить еще один формальный критерий, связанный с термином «административная». Применение законодателем этого термина должно иметь какое-то значение. По крайней мере, внешнее отличие уголовной и административной ответственности определяется именно этими словами: «уголовная» и «административная». Однако здесь могут быть варианты.

Во-первых, предположим, что определения «уголовная» и «административная» необходимы для отражения юридической природы ответственности. Уголовная ответственность устанавливается уголовным законом – УК РФ, тогда как административная ответственность – административным законодательством – КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Во-вторых, термин «административная» может означать сферу, в которой совершаются деликты. Эта сфера должна совпадать с предметом административного права – сферой управленческих отношений. Однако в сферу управленческих отношений, на которую распространяются интересы исполнительной власти, входят практически все общественные отношения. Исполнительная власть реально вмешивается (регулирует или пытается регулировать) отношения в производстве, строительстве, природопользовании, образовании, науке, культуре, здравоохранении, финансах, внешней и внутренней торговли и услуг, а также трудовые, семейные и другие отношения. Исполнительная власть осуществляет управление в сфере общественного



порядка – вспомним известные работы И. И. Веремеенко и М. И. Еропкина [4; 7]. Следовательно, бытовая преступность также попадает в поле зрения администрации. Узкое же понимание администрации как аппарата управления не соответствует кругу охраняемых административной ответственностью отношений, напротив, внутриуправленческие отношения охраняются по большей части дисциплинарной, а не административной ответственностью.

В-третьих, определения «административная» и «уголовная» могут относиться к субъектам, реализующим ответственность. Уголовную ответственность реализует суд. Административная юрисдикция всегда рассматривалась как часть исполнительно-распорядительной деятельности, один из видов правоохранительной деятельности [9, 65]. Но административная ответственность – лишь «в большей части» прерогатива административных органов. Мы уже приводили данные о том, что по отдельным делам постановления выносили судьи. А действующий КоАП РФ относит к ведению мировых судей, судей судов общей юрисдикции, в том числе военных судов, судей арбитражных судов довольно обширный круг административных правонарушений.

В-четвертых, наконец, эти термины могут иметь отношение к порядку производства. Преступлениям соответствует уголовное судопроизводство, а административным правонарушениям – производство по делам об административных правонарушениях. Это точно! Эти два юридических процесса имеют существенные различия. Более того, производство по делам об административных правонарушениях ближе к гражданскому судопроизводству, нежели к уголовному, хотя здравый смысл требует обратного. Даже в судах общей юрисдикции дела об административных правонарушениях рассматривались судьями коллегий по гражданским делам. Об этом же свидетельствует отнесение к ведению судей арбитражных судов дел об административных правонарушениях в предпринимательской деятельности. Никому не пришло в голову передать арбитражному суду рассмотрение уголовных дел по предпринимательским преступлениям.

Вероятно, можно предложить еще какие-то формальные основания для разграничения административной и уголовной ответственности. Но из анализа приведенных следует, что административная ответственность устанавливается актами административного, а не уголовного законодательства и реализуется широким кругом субъектов в самостоятельном административно-юрисдикционном (административно-деликтном) производстве (в административном процессе). Сущностных оснований за исключением степени общественной опасности не существует.

Что же касается степени общественной опасности, то она – величина не постоянная. В разные исторические периоды одни и те же деяния могут представлять большую или меньшую общественную опасность. Можно вспомнить времена, когда уголовная ответственность устанавливалась за любые хищения социалистической собственности (закон о трех колосках), за неуплату коммунальных платежей – эти примеры сейчас воспринимаются как плод болезненной фантазии.

Кстати сказать, степень общественной опасности лежит в основе классификации преступлений по видам. В соответствии с ч. 1 ст. 15 УК РФ различаются преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления. Если продолжить эту классификацию, административные правонарушения надо будет определить как нетяжкие преступления?

И последний вопрос: кто и как оценивает степень общественной опасности того или иного противоправного деяния? Ответ на него прост – субъектом оценки является законодатель, который в силу коллегиальной организации обладает свойствами объективности своих решений. Хотя, конечно же, на эти решения влияет множество субъективных факторов.

И, судя по тем изменениям, которые происходят во взаимоотношениях уголовного закона и законодательства об административных правонарушениях, можно утверждать, что административные правонарушения отличает от преступлений устанавливаемая законодателем степень общественной опасности и собственный административно-процессуальный порядок производства. А это означает, что преступления и административные правонарушения как противоправные деяния, посягающие на охраняемые законом общественные отношения, имеют общую правовую природу.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.
2. Федеральный закон от 22 апреля 2005 г. № 38-ФЗ «О внесении изменения в статью 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1484.
3. Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

4. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. М.: ВНИИ МВД СССР, 1981.
5. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности (2-е изд., исправленное и доп. М.: НОРМА, 2009) // Система Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. – НПП Система Консультант Плюс. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж, 1976.
7. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965.
8. Кожевников О. А. Юридическая ответственность в системе права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.
9. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976.
10. Лазарев Б. М. Административная ответственность. М., 1985.
11. Ломакина В. Ф. Разграничение преступлений и сходных с ними административных правонарушений // Институты административного права России. М. 1999.
12. Малахов Л. К. Преступления и административные проступки в теории и в действующем законодательстве // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка: Сборник научных трудов. Горький, 1985.
13. Милуков С. Ф. О социально-правовом единстве некоторых институтов административного и уголовного права // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка: Сборник научных трудов. Горький, 1985.
14. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1958.
15. Студеникин С. С. Советское административное право. Учебник для юридических школ. М., 1945.
16. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979.
17. Шергина К. Ф. Разграничение административных правонарушений и преступлений // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка: Сборник научных трудов. Горький, 1985.

## References:

1. Federal Law No. 162-FL from December 08, 2003 "On Amendments and Additions to the Criminal Code of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 8 dekabrya 2003 g. № 162-FZ «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2003, no. 50, article 4848.
2. Federal Law No. 38-FL from April 22, 2005 "On Amendments to Article 12.24 of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 22 aprelya 2005 g. № 38-FZ «O vnesenii izmeneniya v stat'yu 12.24 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2005, no. 17, article 1484.
3. Federal Law No. 420-FL from December 07, 2011 "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 7 dekabrya 2011 g. № 420-FZ «O vnesenii izmenenii v Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 50, article 7362.
4. Veremeenko I. I. *The Mechanism of Administrative-legal Regulation in the Sphere of Public Order. Part 1. Subject Matter and Notion* [Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka. Chast' 1. Predmet i ponyatie]. Moscow: All-Soviet Union Research Institute of the USSR MIA, 1981.
5. Vitruk N. V. *General Theory of Legal Responsibility* [Obshchaya teoriya yuridicheskoi otvetstvennosti]. 2nd edition, revised and enlarged, Moscow: NORMA, 2009.
6. Galagan I. A. *Administrative Responsibility in the USSR: Procedural Regulation* [Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR: Protsessual'noe regulirovanie]. Voronezh: 1976.
7. Eropkin M. I. *Management in the Field of Public Order* [Upravlenie v oblasti okhrany obshchestvennogo poryadka]. Moscow: 1965.
8. Kozhevnikov O. A. *Juridical Responsibility in the System of Law*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Yuridicheskaya otvetstvennost' v sisteme prava: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk]. Saratov: 2003.
9. Kozlov Yu. M. *Administrative Legal Relations* [Administrativnye pravootnosheniya]. Moscow: 1976.



10. Lazarev B. M. *Administrative Responsibility* [Административная ответственность]. Moscow: 1985.
11. Lomakina V. F. Delimitation of Crimes and Similar to them Administrative Offenses [Razgranichenie prestuplenii i skhodnykh s nimi administrativnykh pravonarushenii]. *Instituty administrativnogo prava Rossii – Institutes of Administrative Law of Russia*, Moscow: 1999.
12. Malakhov L. K. Crimes and Administrative Misconducts in Theory and in Current Legislation [Prestupleniya i administrativnye prostupki v teorii i v deistvuyushchem zakonodatel'stve]. *Kodeks RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh: voprosy okhrany sotsialisticheskoi sobstvennosti i obshchestvennogo poryadka: Sbornik nauchnykh trudov – Code on Administrative Offences of the RSFSR: issues of protection of socialist property and public order: collection of scientific papers*, Gorky: 1985.
13. Milyukov S. F. About Social and Legal Unity of some of the Institutes of Administrative and Criminal Law [O sotsial'no-pravovom edinstve nekotorykh institutov administrativnogo i ugolovnogo prava]. *Kodeks RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh: voprosy okhrany sotsialisticheskoi sobstvennosti i obshchestvennogo poryadka: Sbornik nauchnykh trudov – Code on Administrative Offences of the RSFSR: issues of protection of socialist property and public order: collection of scientific papers*, Gorky: 1985.
14. *Soviet Administrative Law* [Sovetskoe administrativnoe pravo]. Moscow: Gosyurizdat, 1958.
15. Studenikin S. S. *Soviet Administrative Law. Textbook for Law Schools* [Sovetskoe administrativnoe pravo. Uchebnik dlya yuridicheskikh shkol]. Moscow: 1945.
16. Shergin A. P. *Administrative Jurisdiction* [Административная юрисдикция]. Moscow: Juridicheskaya Literatura, 1979.
17. Shergina K. F. Delimitation of Administrative Offenses and Crimes [Razgranichenie administrativnykh pravonarushenii i prestuplenii]. *Kodeks RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh: voprosy okhrany sotsialisticheskoi sobstvennosti i obshchestvennogo poryadka: Sbornik nauchnykh trudov – Code on Administrative Offences of the RSFSR: issues of protection of socialist property and public order: collection of scientific papers*, Gorky: 1985.



Кононов Э. А., Шилакин В. Б. / Kononov E. A., Shilakin V. B.

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ  
СОТРУДНИКАМИ ОВД (ПОЛИЦИИ)**

**PROBLEMS OF APPLICATION OF PHYSICAL FORCE BY THE EMPLOYEES  
OF INTERNAL AFFAIRS BODIES (POLICE)**

*Кононов Эдуард*

*Анатольевич,*

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры администра-  
тивного права и администра-  
тивно-служебной деятельнос-  
ти органов внутренних дел  
Дальневосточного юридиче-  
ского института МВД Рос-  
сийской Федерации,  
ed.kononov2012@yandex.ru;*

*Шилакин Виктор*

*Борисович,*

*адъюнкт Дальневосточного  
юридического института  
МВД Российской Федерации.*

В статье проводится сравнительно-правовой анализ между нормами административного и уголовного законодательства по вопросам правовой регламентации применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, отмечаются неустранимые противоречия.

Утверждается, что нормативно-правовая регламентация правомерности применения сотрудниками полиции физической силы имеет системный характер и включает в себя взаимосвязанные правовые предписания норм административного и уголовного права.

Постулируется, что специальным административно-правовым нормам, закрепляющим основания и порядок применения физической силы, отводится вспомогательная функция.

**Ключевые слова:** полиция, применение физической силы, превентивные и профилактические меры противодействия преступности, пресечение преступлений, необходимая оборона.

*Kononov Eduard  
Anatol'evich,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of the Chair of admin-  
istrative law and administra-  
tive-official activity of internal  
affairs bodies at Far East Law  
Institute of RF MIA,  
ed.kononov2012@yandex.ru*

*Shilakin Viktor  
Borisovich,  
Assistant professor at Far East  
Law Institute of RF MIA.*

The article presents a comparative-legal analysis of the norms of administrative and criminal legislation on the issues of legal regulation of application by police officers of physical force, special means and firearms, notes unrecoverable contradictions.

The author argues that normative-legal regulation of the legality of application of physical force by police officers is of a systematic nature and includes inter-related legal prescriptions of the norms of administrative and criminal law.

It is postulated that special administrative-legal norms, which enshrine grounds and procedures for application of physical force, are assigned to an auxiliary function.

**Keywords:** police, application of physical force, preventive and prophylactic measures against crime, suppression of crime, justifiable defense.

*Оправдаться есть возможность,  
да не спросят – вот беда!  
Осторожность, осторожность!  
Осторожность, господа!  
Н. А. Некрасов («Осторожность»)*

Статья 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [5] (далее Закон № 3-ФЗ) определяет назначение полиции, которая предназначена «для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств». Для достижения указанных целей, Закон № 3-ФЗ

наделяет сотрудников полиции правом применять меры государственного принуждения. Самым жестким из них является право на применение физической силы.

Согласно ст. 18 № 3-ФЗ: «1. Сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. 2. Перечень состоящих на вооружении полиции специальных средств, огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов устанавливается Правительством Российской Федерации. Не допускается принятие на вооружение полиции специальных средств, огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов, которые наносят чрезмерно тяжелые ранения или служат источником неоправданного риска. 3. В состоянии необходимой обороны, в случае крайней необходимости или при задержании лица, совершившего преступление, сотрудник полиции при отсутствии у него необходимых специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства, а также по основаниям и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, применять иное не состоящее на вооружении полиции оружие».

Правовой основой применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками полиции являются нормы следующих законов: № 3-ФЗ, Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [4], Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» [3], Закон РФ «Об оружии» [2].

Несмотря на официальные цифры снижения общего количества преступлений в России, негативную тенденцию к росту имеют насильственная и корыстно-насильственная преступность. В связи с этим полиция обязана осуществлять активные превентивные и профилактические меры по вопросам противодействия преступности. Можно предположить о неизбежном росте числа случаев прямого пресечения совершаемых преступлений, связанных с активным сопротивлением преступников сотрудникам полиции. Примеров вооруженного и группового преступного противодействия деятельности сотрудников органов внутренних дел в момент пресечения преступлений достаточно много. И с ними нельзя не считаться. Такие преступления становятся фактом повседневной действительности, фактически нейтрализующим эффективность правоохранительной деятельности органов внутренних дел.

Все это требует совершенствования деятельности органов внутренних дел по использованию арсенала законодательных мер противодействия преступности.

В числе законодательных актов, составляющих правовую базу применения сотрудниками полиции физической силы, особую роль играют нормы уголовного права. Пресекая преступления и иные общественно опасные деяния, сотрудники полиции действуют в ситуациях обстоятельств, исключающих преступность деяния. При этом, защищая интересы граждан от преступных посягательств, с одной стороны рискуют собственной жизнью и здоровьем, с другой стороны – причинить значительный вред другим охраняемым общественным отношениям.

Следует указать, что данная профессиональная деятельность не всегда может быть детально предопределена и жестко спрограммирована. Как следствие неизбежно существует вероятность наступления нежелательных, в том числе общественно опасных последствий от действий сотрудников полиции. Исходя из этого, актуальная задача российского уголовного права – установить такие правовые нормы, регулирующие профессиональную деятельность сотрудников полиции по пресечению преступлений, которые могли бы снизить риск неправомерных действий до минимума. Это может быть настолько реально, насколько уголовно-правовой институт обстоятельств, исключающих преступность деяния, будет соответствовать и не противоречить нормам российского законодательства, определяющим правовую основу деятельности полиции при применении физической силы.

В этой связи значительный интерес для регулирования профессионально-служебных отношений, возникающих в процессе правоохранительной деятельности, представляют такие обстоятельства, исключающие преступность деяния, как необходимая оборона, причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление и крайняя необходимость. Указанные виды обстоятельств, исключающих преступность деяния, связаны с наиболее активными действиями сотрудников полиции по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений.

Вместе с тем как показывают результаты проведенного нами опроса в форме анкетирования 70 сотрудников органов внутренних дел Хабаровского края, проблема применения обстоятельств исключающих, преступность деяния на практике вызывает серьезные трудности. У большинства опрошенных сотрудников органов внутренних дел (93 %) применение необходимой обороны, причинения вреда при задержании лица, совершившего

преступление, и крайней необходимости вызывает в практической деятельности затруднения. Причем в 45 % случаев проблемы связаны с правильной правовой оценкой деятельности сотрудников органов внутренних дел в данных правовых ситуациях, в 21 % – с конкретными обстоятельствами дела. При этом следует обратить внимание, что только 7 % сотрудников указало, что в процессе применения названных обстоятельств у них затруднений не возникает.

Для рассматриваемых обстоятельств, исключая преступность деяния можно выделить следующие общие признаки, характеризующие юридическую природу деятельности органов полиции по защите личности, общества, государства от общественно опасных посягательств:

Во-первых, при совершении таких действий всегда имеет место активное поведение сотрудников полиции, которые причиняют существенный вред правоохраняемым интересам, то есть другому человеку, обществу или государству. Зачастую по своему размеру этот вред настолько значителен, что объективно, по своей тяжести он соответствует вреду, причиняемому преступлением. Поэтому возникает вопрос о возможной ответственности за причинение такого вреда.

Во-вторых, активное поведение сотрудников полиции по применению необходимой обороны, причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление, и крайней необходимости совершается из общественно полезных побуждений. Для необходимой обороны и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, эти мотивы инициированы внешними обстоятельствами – необходимостью защититься от общественно опасного нападения на себя, другого человека или на иные правоохраняемые интересы, задержать преступника. При крайней необходимости такие общественно полезные побуждения порождены внутренними мотивами – достичь общественно полезного результата, предотвращая более значительный вред.

В-третьих, поскольку, правовое регулирование обстоятельств, исключаящее преступность деяния, лежит в плоскости уголовного права, поэтому в своей служебной деятельности сотрудники полиции должны руководствоваться нормами, закрепленными в ст. 37-38 гл. 8 Уголовного кодекса РФ [1].

В-четвертых, при соблюдении всех условий правомерности необходимой обороны, причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, и крайней необходимости, поведение сотрудников полиции будет исключать как уголовную, так и всякую иную ответственность (административную, дисциплинарную, гражданско-правовую).



В-пятых, причинение вреда при несоблюдении условий правомерности необходимой обороны, причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, и крайней необходимости порождает у сотрудника полиции уголовную ответственность. Однако в силу социально полезных побуждений необходимой обороны и причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление, законодатель признает эти преступления привилегированными (ст. 108 УК РФ «Убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление» и ст. 114 УК РФ «Причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление»). При превышении пределов крайней необходимости такие действия сотрудника полиции учитываются в качестве смягчающих обстоятельств при назначении наказания.

Таким образом, нормативно-правовая регламентация правомерности применения сотрудниками полиции физической силы имеет системный характер и включает в себя взаимосвязанные правовые предписания норм административного и уголовного права. В этой связи очень важно определить иерархию данных норм в правовом регулировании применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Иначе говоря, ответить на вопрос, какие нормы права имеют превалирующее значение. Ответ на этот вопрос имеет сугубо практическое значение, поскольку как показывает сравнительно-правовой анализ между нормами административного и уголовного законодательства по вопросам правовой регламентации применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия существуют неустранимые противоречия. В частности, согласно ч. 3 ст. 19 № 3-ФЗ сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба. Однако в нормах уголовного права не содержится указание на то, что, лицо в состоянии необходимой обороны должно стремиться к причинению минимального ущерба нападающему. Более того, при условиях неожиданности посягательства границ причиняемого ущерба вообще не обозначено, т. е. допустимо причинение смерти нападающему.

Следуя смыслу статей 37, 38, 39 УК РФ, сегодня граждане имеют гораздо больше прав, при защите законных интересов других лиц от общественно опасного посягательства или грозящей опасности, а также при уголовно-правовом задержании преступника, применяя огнестрельное оружие, нежели сотрудники полиции, которые обязаны осуществлять свою деятельность в рамках Раздела V Закона № 3-ФЗ.

При анализе данного вопроса вызывает интерес мнение сотрудников органов внутренних дел на этот счет. Так, на вопрос «Что на Ваш взгляд составляет правовую основу применения необходимой обороны, причинения вреда при задержании лица, совершившего преступления, крайней необходимости в деятельности ОВД?» три четверти опрошенных сотрудников (72 %) указало, что таковым выступает исключительно Федеральный закон «О полиции». Только каждый четвертый (28 %) полагает, что в качестве правовой основы применения физической силы следует руководствоваться нормами уголовного права. Каждый четырнадцатый (7 %) среди правовых источников указал Конституцию РФ. В этой связи можно предположить, что, применяя обстоятельства, исключаяющие преступность деяния в своей профессиональной деятельности, сотрудники полиции будут стремиться ориентироваться исключительно на нормы Федерального закона «О полиции». Более того большинство сотрудников органов внутренних дел (86 %) высказались за дальнейшую конкретизацию оснований и порядка применения физической силы оружия в ведомственной инструкции Министерства внутренних дел России.

Вместе с тем, нормы регламентирующие основания и порядок применения сотрудниками правоохранительных органов физической силы лишь конкретизируют пределы необходимой обороны и других обстоятельств, исключаяющих преступность деяние, к определенным правовым ситуациям. При этом специальные нормы по отношению к общим нормам, установленным в уголовном законе, не должны им противоречить и тем более ограничивать права граждан на защиту от общественно опасного посягательства. Данная точка зрения является преобладающей в теории российского права и подкреплена судебной-следственной практикой. Поэтому приоритет при определении правомерности причинения вреда в результате применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в деятельности сотрудников полиции отдается уголовному законодательству о необходимой обороне, причинения вреда при задержании лица, совершившего преступления, и крайней необходимости.

Специальные нормы Федерального закона «О полиции» рассматриваются как дополнительные условия правомерности действий сотрудников полиции в рамках конкретного обстоятельства, исключающего преступность деяния. Очевидно, что при таком подходе специальным административно-правовым нормам, закрепляющим основания и порядок применения физической силы отводиться вспомогательная функция.

Вправе ли полиция применять физическую силу в отношении беременной женщины? Наиболее традиционным является однозначно отрицательный ответ на данный вопрос. Однако на самом деле ФЗ «О полиции» не устанавливает каких-либо ограничений на применение физической силы в отношении к какой-либо категории граждан. Причина заключается в содержании этого термина.

Правовому регулированию применения сотрудниками милиции физической силы посвящена статья 20 Закона № 3-ФЗ, согласно которой «Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнение возложенных на полицию обязанностей, в следующих случаях:

- 1) для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- 2) для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц;
- 3) для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции».

Применение физической силы может проявляться в следующих формах:

1. Боевые приемы борьбы, которые могут относиться к любым системам рукопашного боя – боксу, дзюдо, самбо, каратэ и т. п. либо не входить ни в одну из них. При этом разрешается использование болевых и удушающих приемов. В отдельных случаях могут применяться приемы и удары, заведомо направленные на причинение смерти или серьезного ранения, например, когда, сотрудник полиции находится в состоянии необходимой обороны. Закон усматривает только одно абсолютное исключение – не могут применяться приемы, унижающие человеческое достоинство.

2. Любое иное мускульное воздействие на физических лиц, принадлежащее им имущество, не сопровождаемое применением каким-либо предметов,

веществ, жидкостей, осуществляемое в целях, предусмотренных ст. 20 Закона № 3-ФЗ. Примерами такого воздействия могут быть: перенос пьяного в специальный автомобиль; извлечение ключа из замка зажигания автомобиля, на котором правонарушитель пытается скрыться; выбивание ногой (плечом) двери в целях задержания преступника; и др.

Становится очевидным, что физическая сила в такой форме может применяться, в том числе в отношении правопослушных граждан, например, для препровождения зевак с места преступления, проведения спец. операции и т. п.

Очень важным моментом при применении физической силы сотрудником полиции будет разграничение совершенного лицом административного правонарушения и уголовного преступления. В этой связи, если лицо совершило административное правонарушение, то сотрудник полиции обязан в соответствии с ч. 4 ст. 5 Закона № 3-ФЗ :

1) назвать свою должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения;

2) в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

Системное толкование ФЗ «О полиции» предполагает, что вербальный контакт с гражданином, в этом случае, предполагает совершение именно этих действий в указанной последовательности.

Если же лицо совершило преступление, то сотрудник полиции должен, прежде всего, руководствоваться ст. 38 УК РФ. А именно:

Действующий нормативный акт, касающийся вопроса применения сотрудниками полиции физической силы (приказ МВД РФ от 29 июля 1996 г. № 412 «Об утверждении Наставления по физической подготовке сотрудников органов внутренних дел» [6] – (далее Наставление) является «катализатором» привлечения сотрудников полиции к дисциплинарной или уголовной ответственности. Российские ученые доказали, что эффективность проведения приемов самообороны без оружия возможно тогда, когда «тренирующийся» повторил его около 600 раз. Естественно, среднестатистический сотрудник полиции любое действие, описанное в разделах с 11.3 по 12 выполнить эффективно не может, в силу объективных или субъективных причин. А в этом Наставлении разрешены удары в переносицу, шею, пах, ключицу, «солнечное сплетение», висок, горло. Сотрудник полиции не являющийся мастером

спорта по силовым единоборствам при применении боевого приема может нанести вред здоровью гражданину, проводя расслабляющий удар.

Поэтому во избежание ответственности сотрудника полиции:

1) если физическое лицо совершило административное правонарушение к нему можно применить боевые приемы: загиб руки за спину сзади; загиб руки за спину скручиванием внутрь; загиб руки за спину «нырком»; загиб руки за спину «рывком», проводя расслабляющий удар или отвлекающий удар по бедрам в случае, если сотрудник полиции может выполнять эти примы профессионально. В любом случае не должно иметь место причинение какого-либо вреда здоровью. Сотрудник полиции, обученный в рамках служебно-боевой подготовки (согласно Наставлению), физически сильнее, чем среднестатистический гражданин, и, если будет причинен вред здоровью гражданину, действия сотрудника будут не правомерными, поскольку по служебным документам Отдела боевой подготовки регионального ОВД сотрудник полиции каждую неделю занимается физической подготовкой и не имеет права применить физическую силу посредством причинения вреда, чем нарушит права и законные интересы гражданина. Таковы реалии судебной практики.

2) если физическое лицо совершило преступление, то в этом случае можно применять боевые приемы борьбы в соответствии с уголовно-правовым законодательством.

#### Список литературы:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Закон РФ от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].



5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Приказ МВД РФ от 29 июля 1996 г. № 412 «Об утверждении Наставления по физической подготовке сотрудников органов внутренних дел» // URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/in-dokumenty/g6v.htm> (дата обращения: 12.09.2013).

### References:

1. Criminal Code of the Russian Federation from June 13, 1996, Federal law No. 63-FL [Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Law No. 150-FL from December 13, 1996 “On the Weapons” [Zakon RF ot 13 dekabrya 1996 g. № 150-FZ «Ob oruzhii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal law No. 27-FL from February 06, 1997 “Concerning the Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation” [Federal’nyj zakon ot 6 fevralja 1997 goda № 27-FZ «O vnutrennih vojskah Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Constitutional Law No. 3-FCL from May 30, 2001 “On the State of Emergency” [Federal’nyi konstitutsionnyi zakon ot 30 maya 2001 g. № 3-FKZ «O chrezvychainom polozhenii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 “On Police” [Federal’nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. *Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 412 from July 29, 1996 “On approval of the Manual on the physical training of police officers”* [Prikaz MVD RF ot 29 iyulya 1996 g. № 412 «Ob utverzhdenii Nastavleniya po fizicheskoi podgotovke sotrudnikov organov vnutrennikh del»]. Available at: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/in-dokumenty/g6v.htm> (accessed: 12.09.2013).

Куянова А. В., Юрицин А. Е. / Kuyanovа А. V., Yuritsin A. E.

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

### TOPICAL ISSUES OF LEGALITY CONSOLIDATION IN ACTIVITIES OF THE RUSSIAN POLICE

*Куянова Арина*

*Викторовна,*

*кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафе-  
дры административного пра-  
ва и административной дея-  
тельности органов внутрен-  
них дел Омской академии МВД  
России;*

*Юрицин Андрей*

*Евгеньевич,*

*кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафе-  
дры административного пра-  
ва и административной дея-  
тельности органов внутрен-  
них дел Омской академии МВД  
России.*

Обозначен круг причин, способствующих нарушению законности в деятельности полиции, и определены меры, направленные на ее укрепление, создание условий преодоления имеющихся нарушений.

Выделены следующие задачи: совершенствование законодательства, образующего правовую основу организации и деятельности полиции; повышение уровня общей и профессиональной культуры посредством реализации мер организационного и воспитательного характера; повышение уровня профессиональной грамотности сотрудников, а также укрепление их связей с обществом.

**Ключевые слова:** законность, правопорядок, правоотношение, правопорядок, система, контроль, полиция, полицейский, охрана, защита.

*Kuyanova Arina*

*Viktorovna,*

*c.j.s. (PhD in law), Senior lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of RF MIA;*

*Yuritsin Andrei*

*Evgen'evich*

*c.j.s. (PhD in law), Senior lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of RF MIA.*

Here is outlined a range of reasons that lead to violations of legality in the activity of police, and determined measures aimed at its strengthening and creation of conditions for overcoming the existing violations.

The author highlights the following tasks: improving of legislation that forms the legal basis for the organization and activities of the police; increasing the level of general and professional culture through the implementation of organizational and educational measures; increasing the level of professional competence of staff, as well as strengthening of their ties with the community.

**Keywords:** legality, legal order, rule of law, legal relation, system, control, police, police officer, safeguard, protection.

Законность – это принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права всеми участниками общественных отношений (государством, его органами, общественными и иными объединениями, должностными лицами, гражданами, т. е. всеми субъектами без исключения) [8, 602-603].

Являясь одной из составляющих основ демократизации российского общества, законность предстает, прежде всего, в виде руководящего начала в функционировании государства в лице его государственных органов и должностных лиц. Универсальность законности, охватывающей всю политическую систему общества, деятельность всех участников общественных отношений, реализацию всех правовых положений позволяет рассматривать ее как специфический, своеобразный правовой «суперпринцип» [5, 34].

Состояние законности в условиях современной России следует оценивать как весьма неблагоприятное. Оно характеризуется достаточно высоким уровнем преступности, ростом правового нигилизма, слабым уровнем правовой защищенности личности. В этой связи курс на формирование правового государства, нашедший отражение в Конституции Российской Федерации, неизбежно предполагает качественные перемены в понимании

законности как одной из составляющих основ демократизации общества и защищенности человека от произвола органов государственной власти.

Полиция в РФ в силу функциональной специфики должна строить свою деятельность в строгом соответствии с принципом законности (Принцип законности закреплён в ст. 6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) [1]), который отражает представления законодателя о месте и роли полиции в обществе и государстве, допустимых пределах, методах и средствах ее вмешательства в социальную жизнь.

Законность в деятельности полиции является производным от общеправового, присущего всем отраслям права принципа законности, получившего свое закрепление в ст. 15 Конституции Российской Федерации: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Под законностью как принципом деятельности полиции следует понимать безусловное и точное соблюдение законов и иных нормативных актов всеми без исключения сотрудниками полиции. С одной стороны, функционирование полиции выступает средством обеспечения законности в деятельности органов государства, местного самоуправления, их должностных лиц, юридических и физических лиц, с другой стороны, каждый отдельно взятый акт служебной активности полиции и их совокупность в целом, в свою очередь, сами должны быть законными. В противном случае полиция окажется не в состоянии выполнить свою социальную роль, так как отступления от закона, чем бы они ни мотивировались, особенно нетерпимы в практике именно тех государственных структур, которые по долгу службы заняты правоохраной.

Уровень развития законности зависит от состояния действующего законодательства: «Законы – это основа законности, поэтому совершенствование законов, т. е. укрепление основы законности, является важнейшим средством укрепления самой законности, ее охраны и обеспечения» [10, 23]. Это ведет к пониманию огромной важности задачи укрепления законности в деятельности полиции.

Проблемы укрепления законности в деятельности полиции актуальны для современной России. Сегодня около 40 % сотрудников, проходящих службу, относится по возрастному цензу к категории молодежи. Более 47 % сотрудников имеет высшее образование. Свыше 56 % сотрудников служит в

органах до 10 лет [6, 5]. Процесс становления личности этих людей пришелся на 90-е годы: богатство, сила, власть, безудержное удовлетворение потребностей. В этой системе ценностей таким качествам, как честность, порядочность, бескорыстие, самопожертвование места не осталось. Принципиальность и бескомпромиссность преданных служебному долгу сотрудников милиции не всегда находила понимание и поддержку даже у близких людей. Образ честного сотрудника органов внутренних дел как-то незаметно исчез с экранов телевизоров. «Правильный полицейский» стал чем-то нереальным и неинтересным для масс-медиа.

Поколение 90-х – это особая категория сотрудников и для психологов, и для наставников, и для руководителей, занимающихся воспитательной работой. Значительное омоложение кадрового состава сказывается на результативности оперативно-служебной деятельности, и на состоянии служебной дисциплины и законности. Относительные показатели преступлений и нарушений законности, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, растут из года в год, несмотря на сокращение штатов.

Так, по данным Главного управления собственной безопасности МВД РФ, за 2012 г. к уголовной ответственности были привлечены более 2,5 тыс. сотрудников полиции, к дисциплинарной – более 54 тыс. Причем 90 % выявления случаев нарушений законодательства – результат работы подразделений собственной безопасности [4].

В этой связи исследование причин нарушения законности сотрудниками полиции является важным условием не только преодоления имеющихся правонарушений, но и их профилактики. В этой связи «знание причин нарушения законности, а также соответствующих направлений деятельности сотрудников органов внутренних дел, где высоки риски нарушения законности и высок уровень различного рода служебных злоупотреблений, дает реальную возможность с помощью воздействия на причины нарушений законности устранить их и тем самым повысить и укрепить требования и режим законности» [7, 145].

В чем заключаются основные причины нарушения законности в деятельности российской полиции? На наш взгляд, они кроются в плохой организации служебной деятельности сотрудников, низком техническом оснащении служебной деятельности. Нарушению законности также способствуют факторы нормативного характера, к которым следует отнести некачественные нормативные предписания, необоснованно широкие и бесконтрольные границы служебного и правового усмотрения [9, 381-387].



Полиция как составная часть государства испытывает положительные и отрицательные воздействия процессов, происходящих в обществе, к числу которых следует отнести низкий уровень жизни широких слоев населения, нестабильность экономической системы, высокий уровень безработицы и др. Эти и многие другие факторы определяют необходимость своевременного реагирования на качественные изменения в общественных отношениях, совершенствования организационной структуры и правовой основы деятельности полиции с целью обеспечения высокого уровня законности в защите жизни, здоровья, прав и свобод личности, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

Приказом МВД России от 23 марта 2012 г. № 211 «Об объявлении решения коллегии МВД России» утверждено решение коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 марта 2012 г. № 2км «О неотложных мерах по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации». Коллегия Министерства внутренних дел Российской Федерации отмечает, что, несмотря на принимаемые руководством Министерства меры по укреплению служебной дисциплины и законности, сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации продолжают совершать преступления, приводящие к тяжким последствиям.

Основными причинами преступлений и чрезвычайных происшествий в органах внутренних дел Российской Федерации коллегия считает:

- снижение уровня личной ответственности руководителей органов внутренних дел и подразделений по работе с личным составом за соблюдение в подчиненных коллективах служебной дисциплины и законности, поддержание должного морально-психологического состояния сотрудников;
- самоустранение руководителей от организации морально-психологического обеспечения и профессиональной подготовки сотрудников в территориальных органах МВД России на районном уровне, бездействие в воспитании личного состава;
- грубые нарушения требований приказов и распоряжений МВД России, направленных на повышение эффективности воспитательной работы с личным составом в период реформирования органов внутренних дел;
- серьезные упущения в оценке личных и деловых качеств кандидатов на службу в органы внутренних дел;

- отсутствие системы по своевременному выявлению нравственно-психологической деформации личности сотрудников и отклонений в поведении в процессе службы;

- недооценку руководителями роли кадровой работы и морально-психологического обеспечения деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, образовательных учреждений, научно-исследовательских организаций, иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Сложившаяся система взаимодействия между подразделениями по работе с личным составом и подразделениями собственной безопасности по предупреждению и профилактике преступлений и происшествий среди сотрудников не отвечает требованиям времени и не позволяет качественно осуществлять работу по укреплению служебной дисциплины и законности.

Недостаточно реализованы на практике механизмы, заложенные в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2], в части регулирования отбора граждан на службу в органы внутренних дел. До сих пор встречаются случаи игнорирования отрицательных заключений психологов о профессиональной психологической пригодности при приеме на службу в подразделения полиции.

По нашему мнению, причины нарушения законности сотрудниками полиции целесообразно разделить на две группы.

К первой следует отнести объективные причины: экономическую нестабильность; социальную напряженность в обществе; некачественный отбор кандидатов на службу; упущения в воспитательной работе со стороны руководящего и кадрового аппарата; недостатки в организации служебной деятельности со стороны руководителей, слабый контроль за деятельностью подчиненных; привлечение к выполнению несвойственных задач.

Во вторую группу следует включить субъективные причины, непосредственно связанные с индивидуальными особенностями сотрудников полиции (невысокий уровень правосознания и правовой культуры; искаженные представления о служебном долге, выражающиеся в стремлении «приукрасить» достижения в служебной деятельности для достижения личных целей (продвижение по службе, получение поощрений и наград, желание завоевать

лояльное отношение со стороны руководства), вредные привычки, грубость и др.); неблагоприятный психологический климат в коллективе.

Следует отметить, что на состоянии законности в деятельности полиции в значительной степени отражается нерешенность многих социальных проблем и высокий уровень текучести кадров.

Обозначение круга причин, способствующих нарушению законности в деятельности полиции, позволяет определить меры, направленные на ее укрепление, создание условий преодоления имеющихся нарушений. На наш взгляд, наиболее действенными из них являются следующие:

1. Совершенствование системы действующего законодательства.
2. Государственный, общественный и внутриведомственный контроль за деятельностью полиции.
3. Максимальная открытость и публичность деятельности полиции.
4. Оптимизация организационной структуры полиции.
5. Качественное улучшение системы управления полицией.
6. Достаточное финансирование, позволяющее обеспечить высокий уровень материально-технического оснащения полиции.
7. Систематическое целенаправленное повышение уровня профессиональной подготовки сотрудников полиции.
8. Высокое качество работы кадровых аппаратов.
9. Повышение уровня социальной защиты сотрудников полиции.
10. Усовершенствование системы отчетности о проделанной работе, преодоление т.н. «палочной» системы.
11. Соблюдение законодательства, регламентирующего службу в полиции, режима служебного времени сотрудников полиции.
12. Создание в органах полиции независимых профессиональных союзов.

Обозначая причины, способствующие нарушению законности в деятельности полиции и меры, направленные на ее укрепление, следует иметь в виду, что возможности правоохранительных органов в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности неограничены.

Важнейшей практической задачей полиции является укрепление законности в собственной деятельности, поскольку именно прочная законность позволит ей занять свое место в системе органов правового государства [3].

Основными направлениями решения этой задачи являются: совершенствование законодательства, образующего правовую основу организации и деятельности полиции; повышение уровня общей и профессиональной культуры посредством реализации мер организационного и воспитательного характера; повышение уровня профессиональной грамотности сотрудников, а также укрепление их связей с обществом.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
2. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.
3. Приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1 «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // URL: [http://www.police-mvd.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=234:----02012013-1-l-----r&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.police-mvd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=234:----02012013-1-l-----r&catid=1:latest-news&Itemid=50). (дата обращения: 12.09.2013).
4. Александров Г., Кузнецова Т. Беспредел в погонах непобедим? / Аргументы и факты. 2013. № 40. 2 окт.
5. Афанасьев В. С. Обеспечение социалистической законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел): Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1987.
6. Вестник кадровой политики МВД России. 2012. № 2.
7. Костенников М. В., Куракин А. В. Актуальные проблемы науки административного права / Под ред. Н. А. Овчинникова. М., 2011.
8. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: Учебник / Под общ. ред. Ю. В. Анохина, В. Я. Кикотя. М.: ЦОКР МВД России, 2010.
9. Овчинников Н. А. Административное усмотрение в механизме обеспечения законности служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел (в соавторстве) // Право и политика. 2011. № 3.
10. Строгович М. С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. 1956. № 4.

## References:

1. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" [Federal'nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 7, article 900.
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 RF*, 2011, no. 49, article 7020.
3. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 1 from January 02, 2013 "On Approval of the Concept of Self-security in the System of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation" [Prikaz MVD Rossii ot 2 yanvarya 2013 g. № 1 «Ob utverzhdenii Kontseptsii obespecheniya sobstvennoi bezopasnosti v sisteme Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii»]. Available at: [http://www.police-mvd.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=234:---02012013-1-l-----r&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.police-mvd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=234:---02012013-1-l-----r&catid=1:latest-news&Itemid=50). (accessed: 12.09.2013).
4. Aleksandrov G., Kuznetsova T. Is Lawlessness in Epaulets Invincible? [Bespredel v pogonakh nepobedim?]. *Argumenty i fakty – Arguments and Facts*, no. 40 from October 02, 2013.
5. Afanas'ev V. S. *Ensuring of Socialist Legitimacy: Issues of Theory and Practice (based on the materials of internal affairs bodies)*: thesis of a Doctor of legal sciences [Obespechenie sotsialisticheskoi zakonnosti: voprosy teorii i praktiki (po materialam organov vnutrennikh del): Diss. ... dokt. jurid. nauk]. Moscow: 1987.
6. *Bulletin of the Russian Interior Ministry Personnel Policy* [Vestnik kadrovoi politiki MVD Rossii]. No. 2, 2012.
7. Kostennikov M. V., Kurakin A. V. *Actual Problems of the Science of Administrative Law* [Aktual'nye problemy nauki administrativnogo prava]. Under edition of N. A. Ovchinnikov, Moscow: 2011.
8. *Ensuring of Human Rights in Activities of Internal Affairs Bodies: Textbook* [Obespechenie prav cheloveka v deyatel'nosti organov vnutrennikh del: Uchebnik]. Under general edition of Yu. V. Anokhin, V. Ya. Kikotya, Moscow: Center of ensuring personnel management of RF MIA, 2010.
9. Ovchinnikov N. A. Administrative Discretion in the Mechanism of Ensuring of the Rule of Law in the Activities of Police Officers (co-authorship) [Administrativnoe usmotrenie v mekhanizme obespecheniya zakonnosti



sluzhebnoi deyatel'nosti sotrudnikov organov vnutrennikh del (v soavtorstve)]. *Pravo i politika – Law and Policy*, 2011, no. 3.

10. Strogovich M. S. Theoretical Issues of the Soviet Legitimacy [Teoreticheskie voprosy sovetskoi zakonnosti]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1956, no. 4.

Липатов Э. Г. / Lipatov E. G.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК СПОСОБ РЕПРЕССИВНОГО  
ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОБЩЕСТВО<sup>1</sup>****ADMINISTRATIVE OFFENCES LEGISLATION OF THE RUSSIAN  
FEDERATION AS A WAY OF A REPRESSIVE IMPACT ON SOCIETY***Липатов Эдуард**Георгиевич,**доктор юридических наук,  
заведующий кафедрой адми-  
нистративного и уголовно-  
го права Поволжского Ин-  
ститута Управления имени  
П. А. Столыпина (РАНХиГС),  
Саратов.*

Утверждается, что деятельность должностных лиц органов власти по привлечению к ответственности обуславливается не только совершенным правонарушением, но и стремлением продемонстрировать политическому руководству свою лояльность и правильное понимание стратегических задач, стоящих перед государством.

Исходя из того, что нормативным основанием привлечения к административной ответственности выступает объемное, сложное и противоречивое законодательство, доказывается возможность использования административно-правовых норм в целях исполнения политического заказа.

Предлагается авторская классификация актов управления, принятых с нарушением закона.

**Ключевые слова:** административные правонарушения, преступления, законодательство об административных правонарушениях, административная ответственность, уголовная ответственность.

<sup>1</sup>Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

*Lipatov Eduard*

*Georgievich,*

*Doctor of law, Head of the Chair of administrative and criminal law at P. A. Stolypin Volga Region Institute of Management (Russian Academy of National Economy and Civil Service), Saratov.*

The author argues that the activities of officials of public authorities for bringing to responsibility are due not only to a committed offense, but also to the desire to demonstrate to the political leadership their loyalty and the proper understanding of the strategic objectives facing the state.

Based on the fact that the statutory basis for bringing to administrative responsibility is extensive, complex and controversial legislation, here is proved the possibility of the use of administrative-legal norms for implementation of a political order.

The author proposes the classification of acts of management, adopted in violation of the law.

**Keywords:** administrative offences, crimes, legislation on administrative offences, administrative responsibility, criminal responsibility.

Общим местом общественного и профессионального сознания стало то, что запрещающие нормы содержат определенный репрессивный потенциал, так как носят охранительный характер, основанием их реализации выступает правонарушение, и применение этих норм связано с привлечением к ответственности. Наиболее выраженными формами закрепления запрещающих норм выступает уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях. Однако далеко не всегда реализация запрещающих норм превращается в политику государственной репрессии. Как правило, это характеризует крайнюю форму деформации правоприменительной деятельности, в большинстве же случаев осуществление охранительных норм проходит в законной правоприменительной форме.

Интересна та точка, тот момент, в котором происходит деформация всей процедуры обеспечения законности и правопорядка. Представляется, что репрессивный потенциал законодательства реализуется именно тогда,

когда правоприменительный механизм приводится в действие политической волей, и становится средством решения государственных задач. В этом случае деятельность должностных лиц органов власти по привлечению к ответственности обуславливается не только совершенным правонарушением, но и стремлением продемонстрировать политическому руководству свою лояльность и правильное понимание стратегических задач, стоящих перед государством. В такой ситуации рассмотрение дел превращается в политическую «кампанию», в которой виновные известны заранее. Юридические критерии правоприменительной процедуры утрачивают в этом случае свое самостоятельное значение и становятся лишь формальными условиями, которые необходимо соблюсти для привлечения к ответственности заранее указанных «на верху» субъектов. Нам часто приходится быть свидетелями такой сцены, когда политическое руководство страны или региона выражает недовольство работой органов надзора или их бездействием, поводом для которого является неудовлетворительное состояние дел в той или иной области. Как правило, реакция компетентных органов не заставляет себя ждать. Быстро возбуждаются уголовные или административные дела, начинается лихорадочный поиск виновных, происходит рассмотрение дел без учета их существа. Разумеется, недовольство высшего руководства основано на реальных социальных проблемах, и оно ставит благие цели, но превращенная в «аврал» сложная процедура рассмотрения дела, умноженная на традиционное для чиновничества желание услужить и «откликнуться на вызовы времени», делает процедуру привлечения к ответственности репрессией.

В данном аспекте наиболее уязвимо для репрессивного использования законодательство об административных правонарушениях. Если уголовно-правовые механизмы достаточно подробно регламентированы и не позволяют вольного обращения с ними, то нормативным основанием привлечения к административной ответственности выступает объемное, сложное и противоречивое законодательство, что облегчает процедуру использования административно-правовых норм в целях исполнения политического заказа. Кроме того, отсутствие единой практики привлечения к административной ответственности, её региональная дифференциация становятся благодатным полем для такого рассмотрения, которое более устраивает интересы политического руководства, а не отвечает задачам правосудия.

Одной из серьезных угроз развития государственной репрессии в сфере административного правоприменения стало отсутствие четких критериев разграничения административных и уголовных правонарушений. Так,

объективную сторону многих административных правонарушений составляет несоблюдение должностными лицами управленческих правил, исполнение которых является их обязанностью. Вместе с тем статья 293 УК РФ «Халатность» определяет уголовный состав как неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Практически данный состав отличается от множества административных правонарушений лишь общей характеристикой вредных последствий – *«крупный ущерб или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»*. При этом данная характеристика не получила полного и законченного толкования кроме денежного эквивалента крупного ущерба. Следует отметить, что понятие *«существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»* является единственным последствием ещё одного уголовного состава – «Превышение должностных полномочий» (ст. 286 ч. 1 УК РФ). Официальное толкование этого понятия превратилось в дискреционное полномочие правоохранительных органов, что породило последствия двух видов.

Во-первых, появилась возможность привлекать к уголовной ответственности за халатность либо за превышение должностных полномочий практически любое должностное лицо, принявшее с нарушением какой-либо акт управления, даже в том случае, если отсутствуют выраженные вредные последствия. Это облегчается тем обстоятельством, что в данных преступлениях отсутствует такой признак, как личная заинтересованность, личный мотив. Все это позволяет оценивать обычный должностной проступок (нарушение административного законодательства) без личного мотива и четко определенных последствий как преступление против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Учитывая сложность административного законодательства, противоречивость управленческих норм, отсутствие единства их правильного понимания, субъектом уголовного преследования может стать практически любое должностное лицо, принявшее дефектный управленческий акт. Имеется много свидетельств того, как неопределенность указанных составов позволяет использовать их для сведения счетов и административного давления.



Во-вторых, появилась возможность в ходе производства по делам об административных правонарушениях изменять статус данных дел, переводя их в разряд уголовных. Достаточно часто то или иное дело возбуждается как административное, а завершается как уголовное. При этом подобная динамика не всегда обоснована интересами правосудия. В последние годы мы могли быть свидетелями того, что руководители государства обращали внимание на недостаточную эффективность размещения государственных и муниципальных заказов. Данная критика основывалась на информации о развитии коррупции в области размещения государственного или муниципального заказов. Отклик на критику правоохранительных органов выразился в том, что, не имея возможности или необходимого профессионального уровня доказать коррупционную составляющую в делах, касающихся размещения заказов, они в авральном порядке стали пытаться привлекать к ответственности должностных лиц заказчиков за любые нарушения правил размещения заказов по статье «Халатность» либо «Превышение должностных полномочий». Фактически происходил процесс превращения дел об административных правонарушениях в уголовные, что можно охарактеризовать как репрессивную политику, направленную на решение задач поставленных политическим руководством. Все это ещё более дискредитировало процесс уголовного преследования, а поставленные цели не были достигнуты.

Оптимизировать порядок привлечения к ответственности за нарушение административных норм можно было бы классифицировав дефектные акты управления (как форму ненадлежащего исполнения обязанностей должностными лицами) на основании правовых средств воздействия на них. По данному критерию представляется целесообразным выделить следующие виды дефектных актов управления, то есть принятых с нарушением закона:

- акты, субъектом обжалования которых могут быть только физические или юридические лица, чьи права были нарушены. Сами по себе нарушения порядка принятия данных актов не являются основанием их отмены, они лишь порождают права и обязанности лиц на их обжалование. Без процедуры обжалования данных актов со стороны субъектов, права которых нарушены невозможно ни уголовное, ни административное преследование в отношении должностных лиц принявших данные акты;

- акты, принятые должностными лицами при осуществлении организационно-распорядительных полномочий. Данные акты могут быть обжалованы как физическими и юридическими лицами, так и уполномоченными органами власти. Данный вид актов является объектом контроля и надзора

органов исполнительной власти. Принятие данных актов порождает административную ответственность должностных лиц. Этот вид актов управления не может привести к *«существенному нарушению прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»*, так как они приняты по вопросам внутриорганизационного характера. Следовательно, принявшие эти акты должностные лица не могут быть подвергнуты уголовному преследованию по статьям «Халатность» либо «Превышение должностных полномочий»;

- акты, принятые при осуществлении властных полномочий. Данные акты способны привести к *«существенному нарушению прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»* и с учетом обстоятельств дела, возможно уголовное преследование должностных лиц по ст. ст. 286 и 293 УК РФ.

Подобная классификация незаконных административных актов, позволила бы дифференцировать ответственность должностных лиц за их принятие и ограничила бы злоупотребления при рассмотрении данных дел.

#### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

#### References:

1. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Criminal Code of the Russian Federation from June 13, 1996, No. 63-FL [Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

Шевченко С. В., Юрицин А. Е. / Shevchenko S. V., Yuritsin A. E.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ, ВЫЯВЛЕНИЮ  
И ПРЕСЕЧЕНИЮ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**POLICE ACTIVITIES TO PREVENT, REVEAL AND SUPPRESS EXTREMIST  
ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Шевченко Сергей*

*Витальевич,*

*кандидат исторических наук,  
доцент кафедры конститу-  
ционного и международного  
права Омской академии МВД  
России, доцент;*

*Юрицин Андрей*

*Евгеньевич,*

*кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафе-  
дры административного пра-  
ва и административной дея-  
тельности органов внутрен-  
них дел Омской академии МВД  
России.*

На основе анализа действующего законодательства в рассматриваемой сфере отмечается, что механизмы привлечения к юридической ответственности лиц, проповедующих идеи экстремизма или совершающих какие-либо деяния экстремистского характера, нуждаются в совершенствовании. С целью повышения эффективности противодействия экстремистской деятельности предложен перечень мероприятия организационного характера.

**Ключевые слова:** обязанности полиции, экстремистская деятельность, государственная безопасность, общественная безопасность, экстремистские материалы, правонарушения экстремистской направленности.

*Shevchenko Sergei  
Vital'evich,*

*Candidate of historical sciences, Associate professor of the Chair of constitutional and international law at Omsk Academy of RF MIA, Associate professor;*

*Yuritsin Andrei*

*Evgen'evich*

*c.j.s. (PhD in law), Senior lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of RF MIA.*

On the basis of analysis of the current legislation in this area is noted that the mechanism for bringing to juridical responsibility persons, who preach extremist ideas or commit any actions of an extremist nature, needs to be improved. In order to increase the efficiency of counteraction against extremist activities the article offers a list of institutional arrangements.

**Keywords:** duties of the police, extremist activity, state security, public safety, extremist materials, offences of extremist orientation (hate crimes).

Федеральный закон «О полиции» [2] определил новую обязанность полиции, которая выражается в предупреждении, выявлении и пресечении экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 [3], экстремизм признан одним из основных источников угроз государственной и общественной безопасности. В документе отмечается, что главным направлением государственной политики в указанной сфере на долгосрочную перспективу должно стать совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с терроризмом и экстремизмом.

За осуществление экстремистской деятельности граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 № 114-ФЗ (в ред. от 29 апреля 2008 г. № 54-ФЗ) «О противодействии экстремистской деятельности» [1] под экстремистской деятельностью (экстремизмом) понимается: насильственное

изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения; воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения; совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации (ч. 1 п. «е» ст. 63 УК РФ предусматривает обстоятельства, отягчающие уголовную ответственность за преступления экстремизма. К ним относятся: совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы); пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения; публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением; организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению; финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.



Экстремизм следует отличать от радикализма, который является «идеологией коренных перемен в обществе». Крайней формой радикализма является пропаганда идеи войны против других государства или геноцида какого-либо культурного меньшинства внутри государства. Радикализм заключается в требовании конкретного положительного результата, который является целью. Экстремизм, в отличие от радикализма, является средством для достижения поставленной цели, не предполагает применения крайних мер, является понятием, относящимся к методам достижения поставленной цели. Большинство экстремистов осуществляют свою деятельность без цели, для них важно средство, то есть максимально агрессивные и кровопролитные действия. Для радикалов же важна определенная цель.

Кроме того, экстремизм отличается от радикализма тем, что является незаконным, противоречащим не только законодательству, но и нормам морали. Экстремизм формируется на основе принципа силового противостояния и представляет своего рода «идеологию толпы».

Под экстремистской организацией понимается общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» [1], судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

Экстремистские организации в России, как правило, объединяют следующие основные черты:

- зачастую их представители акцентируют внимание на теме защиты прав какого-либо народа или этнической группы;
- враждебное отношение к западным и восточным государствам, а также к проводимой ими политике;
- отсутствие либеральных взглядов (часто экстремисты являются сторонниками диктатуры, ограничения свободы слова и демократии в целом, политических репрессий, и др.).
- антисемитизм.

Под экстремистскими материалами следует понимать предназначенные для обнародования документы либо информацию на иных носителях, которые призывают к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывают или оправдывают необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или

оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы (см. ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» [1]).

Уголовное законодательство выделяет следующие виды преступлений экстремистского характера:

- 1) публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ);
- 2) организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ);
- 3) организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ).

За совершение указанных преступлений предусмотрены такие виды наказаний, как штраф, арест, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение свободы.

Кодекс РФ об административных правонарушениях в ст. 20.3 предусматривает административную ответственность за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики.

Противодействие экстремистской деятельности основывается на следующих принципах: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, а равно законных интересов организаций; законность; гласность; приоритет обеспечения безопасности Российской Федерации; приоритет мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности; сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, иными организациями, гражданами в противодействии экстремистской деятельности; неотвратимость наказания за осуществление экстремистской деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 (в ред. Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 254) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» [4] в системе органов внутренних дел Российской Федерации образованы специальные подразделения по противодействию экстремизму с возложением на них функций по противодействию экстремистской деятельности.

В их компетенцию входит: организация и непосредственное проведение оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и правонарушений экстремистской направленности; выявление и установление лиц,

подготавливающих, совершающих или совершивших преступления экстремистской направленности; сбор, обобщение и анализ оперативной информации о лицах, причастных к деятельности экстремистских организаций (сообществ); оказание практической помощи подразделениям органов внутренних дел в реализации оперативной информации по делам о резонансных преступлениях экстремистской направленности, а также оказание методической помощи территориальным органам внутренних дел в организации предупреждения преступлений экстремистской направленности; изучение социальных, экономических и других факторов, причин и условий, способствующих совершению преступлений и правонарушений экстремистской направленности, прогнозирование криминальной ситуации на территории Российской Федерации; информирование руководства органов внутренних дел о состоянии противодействия экстремизму и внесение предложений по его совершенствованию.

Совместным приказом Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584 «О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанных с проявлением экстремизма» [5] утвержден Перечень мероприятий по повышению эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма.

Этот документ предписывает руководителям экспертно-криминалистических подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации обеспечить приоритет проведения исследований по заданиям подразделений по противодействию экстремизму органов внутренних дел Российской Федерации. Кроме того, Министерству юстиции Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации предписывается: разработка программного и информационного обеспечения деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма; организация научно-методического и технического обеспечения производства исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением

экстремизма; принять меры к повышению уровня профессиональной подготовки экспертов.

Сотрудники полиции участвуют в борьбе с экстремизмом, осуществляя доследственную проверку заявлений и сообщений граждан, пресекая административные правонарушения в сфере обеспечения общественного порядка при проведении массовых мероприятий. От них, в конечном счете, зависит, будет ли в установленном порядке зарегистрировано заявление, проведена квалифицированная проверка, своевременно направлены по подследственности материалы. В то же время, несмотря на предпринимаемые усилия, следует отметить, что механизмы привлечения к юридической ответственности лиц, проповедующих идеи экстремизма или совершающих какие-либо деяния экстремистского характера, нуждаются в совершенствовании. В этой связи необходимо проведение следующих мероприятий организационного характера:

- осуществлять межведомственное взаимодействие (Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации) с целью координации совместных действий, направленных на предупреждение и борьбу с правонарушениями экстремистской направленности;

- в структурных подразделениях полиции в рамках служебной подготовки обеспечить изучение нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность государственных органов в вопросах борьбы с экстремизмом;

- своевременно устанавливать места возможных противоправных экстремистских проявлений (несанкционированные митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и т. п.);

- осуществлять сбор и систематизацию информации о деятельности общественных объединений экстремистской направленности;

- с учетом полученной информации предпринимать меры индивидуального профилактического воздействия в отношении лидеров и активных участников формирований экстремистской направленности;

- выявлять преступные группировки и их лидеров, осуществляющих разжигание межнациональных, межэтнических противоречий и конфликтов с целью прикрытия своей противоправной деятельности;

- систематически проводить мониторинг деятельности средств массовой информации на предмет выявления распространения материалов экстремистской направленности;



- в случаях проведения массовых мероприятий пресекать проявления экстремистской деятельности, привлекая виновных к юридической ответственности.

Претворение в жизнь указанных мероприятий в деятельности российской полиции выведет борьбу с экстремизмом на более высокий качественный уровень и позволит эффективно предупреждать, выявлять и пресекать правонарушения экстремистской направленности.

#### Список литературы:

1. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.
2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
3. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
4. Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 (в ред. Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 254) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 2416.
5. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584 «О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанных с проявлением экстремизма» / Российская газета. № 218. 2010. 10 дек.

#### References:

1. Federal Law No. 114-FL from July 25, 2002 "On Countering Extremist Activity" [Federal'nyi zakon ot 25 iyulya 2002 g. № 114-FZ «O protivodeistvii ekstremistskoi deyatel'nosti»]. SZ RF – Collection of Laws of the RF, 2002, no. 30, article 3031.
2. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" (as amended by the Federal Law No. 185-FL from July 02, 2013) [Federal'nyi zakon ot 7



fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii» (v red. Federal'nogo zakona ot 2 iyulya 2013 g. № 185-FZ)]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 7, article 900.

3. Decree of the President of the Russian Federation No. 537 from May 12, 2009 [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 12 maya 2009 g. № 537]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2009, no. 20, article 2444.

4. Decree of the President of the Russian Federation no. 1316 from September 06, 2008 (as amended by the RF Presidential Decree No. 254 from March 01, 2011) “On Some Issues of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation” [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 6 sentyabrya 2008 g. № 1316 (v red. Ukaza Prezidenta RF ot 1 marta 2011 g. № 254) «O nekotorykh voprosakh Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 24, article 2416.

5. Order of the Ministry of Justice of the RF, Ministry of Internal Affairs of the RF and the Federal Security Service of the RF No. 362/810/584 from November 25, 2010 “On the interaction of the Ministry of Justice of the RF, Ministry of Internal Affairs of the RF and the Federal Security Service of the RF in order to improve the effectiveness of institutions (units) engaged in conducting of research and expertise on the cases related to the manifestation of extremism” [Prikaz Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii, Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii, Federal'noi sluzhby bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii ot 25 noyabrya 2010 g. № 362/810/584 «O vzaimodeistvii Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii, Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii, Federal'noi sluzhby bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii v tselyakh povysheniya effektivnosti deyatel'nosti uchrezhdenii (podrazdelenii), osushchestvlyayushchikh provedenie issledovaniy i ekspertiz po delam, svyazannykh s proyavleniem ekstremizma»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, no. 218 from December 10, 2010.

Щукина Т. В. / Shchukina T. V.

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕТОДЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ НА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ:  
ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ<sup>1</sup>**

**ALTERNATIVE METHODS OF CONFLICTS RESOLUTION IN THE PUBLIC  
CIVIL SERVICE: PROBLEMS AND NEW APPROACHES**

*Щукина Татьяна*

*Владимировна,*

*доктор юридических наук,  
зав. кафедрой гражданского  
права и процесса Липецкого  
филиала ФГБОУ ВПО «Рос-  
сийская академия народного  
хозяйства и государственной  
службы при Президенте Рос-  
сийской Федерации», доцент,  
shykina@lipetsk.ru*

Рассматривается внесудебный способ урегулирования противоречий, возникающих в сфере служебных правоотношений, и предотвращения, пресечения совершения коррупционных правонарушений в системе государственной гражданской службы, который, по мнению автора, близок к альтернативным методам разрешения споров. Исследуется возможность применения медиативных технологий при разрешении конфликта интересов, в том числе с привлечением к участию в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов представителей общественности, имеющих опыт и квалификацию медиатора.

<sup>1</sup> Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

*Shchukina Tat'yana*

*Vladimirovna,*

*Doctor of law, Head of the  
Chair of civil law and process at  
Lipetsk branch of Federal State  
Budgetary Educational Institu-  
tion of Higher Vocational Edu-  
cation "Russian Academy of  
National Economy and Public  
Administration under the RF  
President, Associate professor,  
shykina@lipetsk.ru*

Утверждается, что урегулирование конфликта интересов является и процедурой разрешения конфликта, и, одновременно, мерой предупреждения совершения коррупционных правонарушений в системе государственной гражданской службы.

**Ключевые слова:** государственная гражданская служба, государственный гражданский служащий, конфликт интересов, разрешение конфликта интересов.

The author considers a non-judicial method of settling disputes arising in the field of official legal relations, and preventing, suppressing of corruption offenses in the public civil service, which, in author's opinion, is close to the alternative methods of disputes resolution. Studies the possibility of applying meditative technologies in resolving conflicts of interest, including through the participation in a commission for compliance with the requirements of official conduct of public servants and settlement the conflict of interests of members of the public, who have the experience and qualification of mediator.

In the article is argued that the settlement of the conflict of interest is both a conflict resolution procedure and, at the same time, a measure of preventing the commission of corruption offenses in the system of public civil service.

**Keywords:** public civil service, public civil servant, conflict of interests, settlement of a conflict of interests.

Альтернативное разрешение споров и конфликтов предполагает расширение децентрализации государственного управления в отдельных его сферах и отраслях. Причем, подобная децентрализация будет выражаться и в передаче полномочий по рассмотрению определенных категорий споров от органов государственной власти к субъектам с частно-правовым элементом, и в усилении влияния общества на процедуры и собственно процессы разрешения споров. Таким образом, применение частно-правовых методов регулирования правоотношений, находящихся в поле традиционного воздействия государственного управления, требует своего осмысления и эффективной правовой регламентации.

Потенциальная возможность включения в правовую материю современного законодательства альтернативных способов разрешения споров изменит в дальнейшем подходы к определению границ государственного управления и форм деятельности органов государственной власти, государственного аппарата, актуализирует вопросы реализации принципа публичности государственной гражданской службы. Ведь современное государственное управление пронизано социальными взаимодействиями, выраженными системой взаимоотношений, возникающих на разных ступенях иерархической структуры осуществления функций, возложенных на государственные органы и государственных служащих [8, 4].

Развитые коммуникационные услуги позволяют гражданам контролировать власть и ее решения путем их непрямого контакта с ней. В этой связи возможность непрямого участия граждан и сформированных ими структур позволяет легко обратиться к руководству государства и требовать от властных структур учета или реализации своих интересов, независимо от места нахождения граждан и их статуса в общественной или политической иерархии [9, 30]. Открытость и прозрачность деятельности органов исполнительной власти являются важнейшими показателями эффективности их функционирования при реализации установленных полномочий, а также необходимым элементом постоянной и качественной связи между гражданами и органами исполнительной власти [4, 16].

Кроме того, взаимодействие системы государственного управления и гражданского общества по вопросам альтернативных способов разрешения конфликтов порождает следующие вопросы в правоприменении: какие пределы должны быть поставлены законодателем для использования частно-правовых методов на государственной (муниципальной) службе; и возможно ли само по себе применение таких правовых принципов и методов. Отметим,

что социальный интерес общества (населения) выражается не только в создании, поддержании и обеспечении благосостояния граждан, удовлетворении социальных потребностей [7, 29], но и в необходимости защиты их прав, обеспечения и сохранения культурно-нравственных идеалов и традиций, взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти по направлениям государственного вмешательства в частную жизнь.

Государство не может существовать без поддержки населения, разумного использования его интеллектуальных, физических и духовных ресурсов, равно, как и население не сможет обеспечивать собственную самоорганизацию без эффективного государственного воздействия. Думается, государство и население (народ) представляют собой единое социально-культурное и политико-экономическое явление, пронизанное общими процессами. Например, положения законодательства о государственной службе дают импульс к развитию в ее системе социального партнерства. Социальное партнерство на государственной гражданской службе предполагает активизацию деятельности коллективных образований [1] в органе государственной власти и издания соответствующих локальных нормативных правовых актов. Это, прежде всего, коллективный договор. Конгломерация интересов народа и государства вызывает разноплановые процессы, заключающиеся, например, в предоставлении определенных социальных благ и преимуществ в реализации судебной и иной защиты нарушенных прав.

Непосредственно на государственной гражданской службе способы разрешения споров и конфликтов, схожие с альтернативными методами, могут быть применены в процессе разрешения служебных споров работодателя и служащего, а также урегулирования конфликта интересов.

Итак, способов для разрешения индивидуальных трудовых споров ученые называют несколько:

- переговоры;
- увольнение работника (соглашение сторон, сокращение штата, увольнение в случае неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, увольнение в случае однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей);
- медиация;
- повышение заработной платы;
- сбор негативной информации о работнике;
- рассмотрение конфликта комиссией по трудовым спорам;
- рассмотрение конфликта Федеральной инспекцией труда [2, 80-93].



С точки зрения действий работодателя увольнение работника в результате конфликта, связанного со служебной деятельностью, является достаточно эффективным способом разрешения индивидуального трудового конфликта. Однако без грамотного проведения и оформления увольнение может привести к усилению конфликта, возникновению судебного спора и вовлечению в спор других сотрудников на стороне нежелательного работника [2, 87]. С другой стороны, данным основанием разрешения конфликта работодатель может злоупотреблять. Например, сокращение численности или штата работников можно использовать для «избавления» от неугодных работников, что обусловлено отсутствием требования к работодателю мотивировать решение о сокращении персонала и исключает возможность обжалования данного решения как необоснованного [10, 94].

Рассмотрим понятие медиации. С точки зрения М. А. Авдыева, медиация – это форма внесудебного разрешения споров с помощью третьей нейтральной беспристрастной стороны. В настоящее время медиация активно используется в странах Европы, США, Австралии. Мировой опыт показал, что медиация – один из наиболее эффективных способов разрешения трудовых споров [3, 44]. Тем не менее, в отношении работников в России существует несколько измененный вид медиации: когда работодатели за свой счет приглашают юристов, специализирующихся в области трудового права, для получения некоего «мнения» эксперта по сложившемуся спору [2, 87].

Ввиду ограничения применения процедуры медиации, представляется крайне сложным и неопределенным ее применение на практике, тем более в отношении конфликтов, затрагивающих публичные интересы. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» в статье 1 части 5 закрепляет, что процедура медиации не применяется:

- к коллективным трудовым спорам;
- к спорам, возникающим из трудовых правоотношений, в случае, если

такие споры затрагивают или могут затронуть права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичные интересы. Таким образом, исключается возможность участия посредников в рассмотрении конфликтов, возникающих при прохождении государственной службы [6, 50]. Что является явным ограничением в выборе способов защиты прав и интересов государственного гражданского служащего при разрешении служебных споров и конфликтов. Подобное ограничение, особенно не подкреплено соответствующими дополнительными гарантиями в

действующем законодательстве о государственной гражданской службе. Например, порядок рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам, а также порядок принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения до сих пор не урегулированы федеральным законодательством (ст. 69-70 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Порядок формирования комиссии по рассмотрению индивидуальных служебных споров есть, а процедура их разрешения как таковая отсутствует. Хотя в зарубежных странах, подобные структуры на государственной службе действуют достаточно результативно.

Разрешение конфликта интересов на государственной гражданской службе предполагает существование комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и самостоятельной процедуры рассмотрения возникшей ситуации. Этот внесудебный способ урегулирования противоречий, возникающих в сфере служебных правоотношений, и предотвращения, пресечения совершения коррупционных правонарушений в системе государственной гражданской службы, по сути, близок к альтернативным методам разрешения споров.

Данный способ обладает своими особенностями:

- рассмотрение конфликта происходит при органе государственной власти, но с участием частных лиц;
- в ходе урегулирования конфликта интересов реализуется публичный интерес при помощи представителей гражданского общества;
- процедура разрешения конфликта носит смешанный характер (частно-публичный), с точки зрения субъектного состава участников.

Данное заключение касается сущности всех споров и конфликтов, возникающих в системе государственной гражданской службы, если затрагиваются права и законные интересы гражданских служащих.

Согласно указу Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в целях более объективного и прозрачного рассмотрения конфликта интересов в состав комиссий включаются представители общественности, а именно, «представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой».

Значимость деятельности подобных комиссий велика. Представители научных организаций и образовательных учреждений, представители общественного совета, представители общественной организации ветеранов, представители профсоюзной организации должны выражать независимое мнение по вопросам, рассматриваемым комиссией. Они становятся «независимыми оценщиками» ситуаций, которые возникли, и решений, принимаемых комиссией. Именно у них, в первую очередь, должна отсутствовать прямая или косвенная заинтересованность в рассмотрении вопроса.

Независимые представители научных и образовательных учреждений выступают своего рода независимыми экспертами, оценивающими объективность выносимого решения, объективность и беспристрастность рассмотрения вопросов повестки дня, могут высказать несогласие с ее решением. Как и любой член комиссии, они вправе в письменной форме изложить свое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу. Большее количество представителей общественности должно свидетельствовать о значимости статуса комиссии, о возможности исключения принятия решений, содержащих субъективный или конъюнктурный характер. Но, ни в коем случае представители общественности не должны оказывать давление на принятие решения. Тем более, согласно пункту 12 указа состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. И члены комиссии и лица, участвовавшие в ее заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии (пункт 21). Это является специфичной чертой процедуры рассмотрения конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Следовательно, возможность применения медиативных технологий при разрешении конфликта интересов может выражаться в привлечении к участию в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов представителей общественности, имеющих опыт и квалификацию медиатора. Конечно, это возможно при условии внесения соответствующих изменений в действующие нормативные правовые акты. Кроме того, для самих государственных служащих, входящих в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, было бы полезным получить навыки и умения профессионально рассматривать конфликты.

Статьей 19 частью 3 пунктами 3.1-3.2 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматриваются последствия предотвращения или урегулирования конфликта интересов. К ним относятся:

1) изменение должностного или служебного положения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке;

2) отказ государственного гражданского служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;

3) увольнение государственного гражданского служащего при условии непринятия им мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если это является правонарушением.

Перечисленное выше можно считать предусмотренными законом вариантами завершения конфликта интересов. Предотвращение конфликта интересов связано с обязательным применением мер наказания к государственным гражданским служащим, чьи личные интересы стали преобладать над интересами государства и общества, где появилась ситуация, которая выявляет совершение коррупционных правонарушений и серьезных коррупционных проявлений со стороны государственных служащих.

Но могут существовать и иные последствия рассмотрения конфликта интересов, не обязательно сводящиеся к мерам наказания государственных служащих и принуждения их к действиям, носящим необратимый для них характер. Важную роль в данном процессе должны играть меры предупреждения возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе. В этом случае медиативные технологии и приемы позволят более эффективно осуществлять процедуру урегулирования конфликта интересов. Именно, *урегулирование*, а не предотвращение конфликта интересов. Урегулирование конфликта интересов представляется нам и процедурой разрешения конфликта, и одновременно мерой предупреждения совершения коррупционных правонарушений в системе государственной гражданской службы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не разграничивает детально термин «предотвращение конфликта интересов» и термин «урегулирование конфликта интересов», включая и собственно варианты разрешения конфликта. Указанное состояние законодательства способствует сведению разрешения конфликта интересов



к его «предотвращению». Медиативные же приемы разрешения конфликта предполагают путем диагностики конфликта (анализа сути конфликта), воздействия на конфликт (оценка позиций конфликтующих сторон, течения конфликта) и техники его разрешения (создание объективной и благоприятной обстановки, поиск наиболее оптимальных вариантов разрешения конфликта) [5] наиболее рационально и эффективно осуществить данную процедуру. Алгоритм разрешения конфликта на государственной службе должен заключаться в точном соблюдении требований нормативных правовых актов и при этом максимальном, *объективном* обеспечении защиты прав и интересов гражданских служащих. Применение подобных методов разрешения конфликтов окажется действенным и при рассмотрении индивидуальных служебных споров. Впрочем, как и при разрешении любой конфликтной ситуации в системе государственной гражданской службы.

Таким образом, квази-альтернативные способы разрешения споров и конфликтов в системе государственной гражданской службы существуют. Они все являются досудебной формой разрешения споров, с определенной процедурой рассмотрения в соответствующих комиссиях. Думается, отдельные элементы медиации (медиативные технологии) с адаптацией к смешанному характеру вышеуказанных споров помогут усилить эффективность принимаемых коллегиальных решений.

#### Список литературы:

1. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет право гражданского служащего вступать в профсоюзную организацию и создание профсоюзов // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Абузов А. И., Качалова И. В. Методы досудебного урегулирования индивидуальных трудовых споров // Трудовые споры. 2010. № 5.
3. Авдыев М. А. Трудовые споры: от конфликта к сотрудничеству // Трудовые споры. 2010. № 6.
4. Зайцева Г. А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте задач административной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5.



5. Лазарев С. В. Основы судебного примирения. (М.: Инфотропик Медиа, 2011) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Миронов В. И. Почему применение нового закона о медиации может стать невозможным при урегулировании трудовых споров // Трудовые споры. 2010. № 6.
7. Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007.
8. Осипова И. Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. 2009. № 11.
9. Судорогин О. Новая роль информационного пространства в XXI веке // Власть. 2009. № 1.
10. Шапиро А. А. Если факт сокращения не доказан, увольнение может быть признано незаконным // Трудовые споры. 2010. № 6.

#### References:

1. Federal Law "On the Public Civil Service of the Russian Federation" enshrines the right of a civil servant to join a labor organization and create trade unions [Federal'nyi zakon «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii» zakreplyaet pravo grazhdanskogo sluzhashchego vstupat' v profsoyuznuyu organizatsiyu i sozдание profsoyuzov]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Abuzov A. I., Kachalova I. V. Methods of Pre-court Settlement of Individual Labor Disputes [Metody dosudebnogo uregulirovaniya individual'nykh trudovykh sporov]. *Trudovye spory – Labour Disputes*, 2010, no. 5.
3. Avdyev M. A. Labor Disputes: from Conflict to Cooperation [Trudovye spory: ot konflikta k sotrudnichestvu]. *Trudovye spory – Labour Disputes*, 2010, no. 6.
4. Zaitseva G. A. Increasing of Transparency in the Activity of Executive Authorities of the Russian Federation within the Context of the Tasks of Administrative Reform [Povyshenie prozrachnosti deyatelnosti organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii v kontekste zadach administrativnoi reform]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State Power and Local Self-government*, 2008, no. 5.
5. Lazarev S. V. *Fundamentals of Judicial Reconciliation* [Osnovy sudebnogo primireniya]. Moscow: Infotropik Media, 2011.

6. Mironov V. I. Why may the Application of a New Law on Mediation Become Impossible in the Settlement of Labor Disputes? [Pochemu primeneniye novogo zakona o mediatsii mozhnet stat' nevozmozhnym pri uregulirovaniy trudovykh sporov]. *Trudovye spory – Labour Disputes*, 2010, no. 6.
7. *General Administrative Law: Textbook* [Obshchee administrativnoe pravo: uchebnyk]. Under edition of Yu. N. Starilov, Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2007.
8. Osipova I. N. Towards the Problem of Classification of Managerial Interactions in Public Service [K probleme klassifikatsii upravlencheskikh vzaimodeistvii na gosudarstvennoi sluzhbe]. *Vestnik PAGS – Bulletin of Volga Region Academy of Public Service*, 2009, no. 11.
9. Sudorogin O. The New Role of Information Space in the XXI Century [Novaya rol' informatsionnogo prostranstva v XXI veke]. *Vlast' – Authority*, 2009, no. 1.
10. Shapiro A. A. If the Fact of Layoff is not Proven, a Dismissal may be Found Unlawful [Esli fakt sokrashcheniya ne dokazan, uvol'nenie mozhnet byt' priznano nezakonnym]. *Trudovye spory – Labour Disputes*, 2010, no. 6.

**Программа**  
**VIII Всероссийской научно-практической конференции**  
**«Теория и практика административного права и процесса»,**  
**посвящённой памяти профессора В. Д. Сорокина**  
**(Небугские чтения, 3-6 октября 2013 года)**

**Programme of**  
**VIII All-Russian scientific practical conference**  
**“The Theory and Practice of Administrative Law and Process”,**  
**dedicated to the memory of Professor V. D. Sorokin**  
**(Nebug’s Readings, 3-6 of October, 2013)**

**Пленарное заседание**

*Денисенко В. В.* Вступительное слово.

*Доклады*

*Шергин А. П.* Общее и особенное в административно-деликтном праве

*Попугаев Ю. И.* Об оптимизации административно-деликтного законодательства

*Старилов Ю. Н.* Воздействие Конституции Российской Федерации на развитие административного права: значение, достижения, проблемы

*Россинский Б. В.* Размышления об административных наказаниях за правонарушения в области дорожного движения

*Дугенец А. С.* Административно-правовая основа противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём

*Побежимова Н. И.* Модернизация государства и функции организации государственного управления

*Майоров В. И.* Административный договор в сфере образования

*Воронов А. М.* Актуальные проблемы государственного администрирования в области науки и образования

*Мамедов А. А.* Современные тенденции международно-правового регулирования административных отношений в глобализационной экономике

*Севрюгин В. Е.* О некоторых тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности

*Зырянов С. М.* Административная или уголовная ответственность юридических лиц?

*Кузьмичёва Г. А.* Проблемы совершенствования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

*Рогачёва О. С.* К вопросу о необходимости совершенствования общих правил назначения административных наказаний

*Шмалий О. В.* Кодекс административного судопроизводства как элемент конституционной модели правосудия

*Гречкина О. В.* Об административном процессе и необходимости его изучения в вузах России

*Денисенко В. В.* Административное правонарушение и преступление; административная и уголовная ответственность: соединение несоединимого?

## Выступления участников конференции

### Секция: Административное право

*Степаненко Ю. В.* Правоохранительная деятельность: вопросы теории

*Черкасов К. В.* Некоторые аспекты межрегионального государственного управления в современной России: от частного к общему

*Долгополов А. А.* О некоторых аспектах административно-правового регулирования

*Казюлин В. А.* Реализация административной реформы в МВД России

*Уманская В. П.* Система правовых актов органов исполнительной власти

*Фролов И. В.* Критерии эффективности типов административно-правового управления: влияние упущенного фактора

*Кобзарь-Фролова М. Н.* Роль и значение административно-правового регулирования в экономической деятельности таможенных органов

*Давыдов К. В.* Административно-правовые вопросы планирования в управленческой деятельности

*Кудряшова Е. В.* Правовая природа плановых актов

*Андрюхина Э. П.* К вопросу об органах государственного управления в области культуры

*Василенко Г. Н.* Административно-правовое регулирование декларационных отношений

*Пилия Д. Э.* Некоторые вопросы современного состояния исполнительной власти Республики Абхазия

*Каленский П. В.* Административно-правовой статус уполномоченного по защите прав предпринимателей

*Попов А. И.* К вопросу о месте административного договора в системе административного права

*Липатов Э. Г.* Государственное управление исполнения обязательств Российской Федерации как члена ВТО

*Носенко Л. И.* К вопросу о служебных спорах

*Таран О. А.* Административно-правовой статус физических лиц в сфере автотранспорта

*Мумладзе М. А.* Классификация участников административных правоотношений в сфере частной детективной и охранной деятельности

*Кушихов Х. Л.* Административно-правовое регулирование деятельности религиозных объединений в вооружённых силах и иных силовых структурах Российской Федерации

*Коротенко Т. А.* Гарантии реализации права граждан на высшее профессиональное образование в Федеральном законе от 29 декабря 2013 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

*Ковалёв В. В.* Военная безопасность как особый элемент системы национальной безопасности

*Прут Е. В.* К вопросу о понятии кадрового состава органов внутренних дел

*Панфилова Л. Б.* О субъектах обеспечения общественной безопасности в сфере водного транспорта

*Белоконь А. В., Бунова О. В.* Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в организации добровольной сдачи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ

### *Секция: Административная ответственность*

*Кизилов В. В.* Проблемы формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих России

*Добробаба М. В.* Институциональные особенности служебно-деликтного права

*Качмазов О. Х.* Проблемы соотношения уголовной и административной ответственности

*Моняк С. Г.* О перспективах расширения круга субъектов, подпадающих под категорию «лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении»

*Зинков Е. Г.* Особенности административной ответственности за отдельные виды административных правонарушений в условиях формирования



правового государства и его правового пространства в России

*Калина Е. С.* Проблемы административной ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций

*Шурухнова Д. Н.* Административная ответственность за нарушения в сфере частных перевозок (процессуальный аспект)

*Андрианов В. Н.* Совершенствование прокурорского надзора за соблюдением законодательства об административной ответственности

*Оноколов Ю. П.* Административный надзор - инструмент как частной, так и общей превенции преступлений и иных правонарушений

*Тюкалова Н. М.* Совершенствование нормативной правовой базы применения административной ответственности, предусмотренной ст. 20.2.2 КоАП РФ

*Лихолет Е. Н.* К вопросу о современном состоянии, структуре и динамике административных правонарушений в области дорожного движения

*Кокаева Н. В.* Задачи законодательства об административных правонарушениях

### *Секция: Административный процесс*

*Латина М. А.* Административный процесс в паспорте научной специальности 12.00.14: приглашение к дискуссии

*Соловьева О. М.* Проблемы злоупотребления правом в производстве по делам об административных правонарушениях

*Апарина И. В.* К вопросу о правовой природе судопроизводства по делам о дисциплинарных проступках

*Князева И. Н.* Сущность надзорного пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях

*Шерстобоев О. Н.* Рассмотрение судами дел о высылке иностранных граждан: к принятию Кодекса административного судопроизводства

*Чернов Ю. И.* Прокурорский надзор как гарантия реализации принципов административно-деликтного процесса

*Плиев А. Л.* Тактические и правовые аспекты производства осмотра места ДТП при производстве по делам об административных правонарушениях

*Волков А. В.* Нормативные основы состязательности в административном процессе

**Бондарь Е. О.** Правовое регулирование исполнения административного выдворения (на примере г.г. Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей)

**Анохина Н. В.** Вопросы понятия специальных знаний в производстве по делам об административных правонарушениях

*Секция: Смежные отрасли*

**Цакоев А. А.** Зарождение правового регулирования азартных и неазартных игр в России

**Лишута И. В.** Земельное правонарушение как основание юридической ответственности

**Булавкин А. А.** Правовое присваивающее поведение как детерминанта социальной ответственности субъектов в обществе

## 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.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](http://WWW.GARANT.RU)