

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД**

**Сборник материалов региональной  
научно-практической конференции  
22 июня 2007 года**

**Белгород-2008**

Печатается по решению  
Редакционно-издательского совета  
БелЮИ МВД России

**Редакционная коллегия:**

- **Бородавко Л.Т.**, начальник Белгородского юридического института МВД России, доктор педагогических наук, доцент;
- **Свистильников А.Б.**, заместитель начальника Белгородского юридического института МВД России по научной работе, кандидат юридических наук, доцент;
- **Канибер Ю.Н.**, начальник кафедры управления, административного права и административной деятельности ОВД, кандидат юридических наук, доцент;
- **Каверина Л.В.**, главный редактор отдела ОНИ и РИД, кандидат филологических наук.

Проблемы реализации административного законодательства в деятельности органов внутренних дел : Сборник материалов региональной научно-практической конференции 22 июня 2007 г. – Белгород: ООНИ и РИД БелЮИ МВД России, 2007. – 119с.

В сборнике представлены материалы региональной научно-практической конференции, посвященной проблемам организации и деятельности органов внутренних дел, а также проблемам реализации административного законодательства в их деятельности.

Для сотрудников правоохранительных органов, преподавателей, адъюнктов, аспирантов, курсантов, студентов.

© Авторы  
© ООНИ и РИД БелЮИ  
МВД России, 2008.

## Содержание

<i>Ñàì ñí íâ Á.Í.</i>	Проблемы административно-процессуальной деятельности органов внутренних дел	5
<i>Êàí èááò P.Í.</i>	Процессуальные средства укрепления служебной дисциплины сотрудников ОВД	9
<i>Ãíêíâéí Á. Á.</i>	Некоторые вопросы применения административной ответственности в области дорожного движения	14
<i>×óì àí íâà Í.Á.</i>	Некоторые вопросы реализации миграционного законодательства на территории Белгородской области	17
<i>Ðÿí óêéí à È. Á.</i>	Проблемы социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел	21
<i>Êàðàããèí Á.Á.</i>	Особенности применения сотрудниками милиции доставления и административного задержания правонарушителей	26
<i>Ñì íèÿéíá Á.Í.</i>	Роль штабов в обеспечении деятельности дежурных частей органов внутренних дел	35
<i>Í àðíàðçá Á. Á.</i>	Некоторые аспекты защиты прав и свобод граждан в административной деятельности милиции	39
<i>Èèçèéíá Ý.Í.</i>	Проблемы и коллизии правового регулирования деятельности медицинских вытрезвителей	43
<i>Èðèáí óóíá Á. Á.</i>	Организационно-правовые основы защиты информации ограниченного доступа в деятельности органов внутренних дел	46
<i>Àèáéñíí äðíá Á. Í.</i>	Приоритеты подготовки профессиональных кадров для подразделений милиции общественной безопасности	48
<i>×èæíá È. Á.</i>	Административно-правовой механизм служебных действий сотрудников милиции общественной безопасности	52
<i>Ñòáíèéí Ð.Í.</i>	Крайняя необходимость как основание освобождения от административной ответственности	56
<i>Ì àí èí Á.Ñ.</i>	Юридические гарантии реализации основных прав и свобод граждан	59
<i>Êàòàããà Í.Á.</i>	Проблемы реализации административного законодательства в ходе иммиграционного контроля в Российской Федерации	63

<i>Ī īōīēēī Ē.Ā.</i>	Административный контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: перспективы развития отечественного законодательства	66
<i>Āāī ÷āīēī Ī. Ā.</i>	Индивидуальные правовые акты административного контроля (надзора): понятие и виды	70
<i>Ēāī àòè Ā.Ĕ.</i>	Субъекты административной юрисдикции по делам о нарушениях правил предпринимательской деятельности	74
<i>Ńīāēī Ā.Ī.</i>	Правовые формы разрешительной деятельности милиции общественной безопасности	77
<i>Āīēēēòēī Ā.Ā.</i>	Должностные лица как субъекты публичных и частных правоотношений	82
<i>Āīēīāēī Ā.Ā, Āāēāīī īāī Ń.Ÿ.</i>	К вопросу о признаках административного правонарушения	88
<i>Ēēēēī à Ī.Ĕ.</i>	Совершенствование административно-правового режима оборота наркотических средств	99
<i>Āōāī īā Ā.Ā.</i>	Индивидуальная профилактика административных правонарушений и преступлений в деятельности участкового уполномоченного милиции	101
<i>Ī àāāēēī Ī.Ī.</i>	Государственно-правовое регулирование предпринимательской деятельности и проблемы формирования административной системы государственного предпринимательства в советской России	106
<i>Ēāī āōòēī à Ē.Ĕ.</i>	Обращения граждан как условие обеспечения законности и дисциплины сотрудников милиции	115

*Nai mîîâ A.Î.*

*доктор юридических наук, профессор*

## **РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Понятие и содержание административного процесса всегда находилось в поле зрения науки административного права. И это вполне объяснимо, поскольку речь шла об объеме и содержании правоохранительной деятельности особого рода, об органах и должностных лицах, которые ее осуществляют, о процедурах деятельности органов внутренних дел. Почти все ученые сходились на том, что ключевым является понятие административного процесса как специфического юрисдикционного процесса в сфере управления. Устойчивость такого подхода дополняется в последние годы его более широким пониманием как разновидности управленческого процесса.

В истории отечественного административного права в механизме защиты публичного права выделялись различные способы обеспечения законности.

Например, А.И. Елистратов признавал важным самое устройство проявлений власти (обособление законодательных и административных учреждений, коллегиальность, четкое определение полномочий, содействие самоуправлению, административный надзор и ревизия), принцип "закономерного повиновения" требованиям власти, жалобы на чиновников. Особое внимание уделялось административной юстиции как судебному обжалованию актов управления. Она служит для граждан публично-правовой гарантией и означает подчинение правящей власти судебному контролю<sup>1</sup>.

Интерес к процессуальным нормам привел некоторых юристов к выводу об их слитности с материальными нормами административного права. Такой широкий подход к административно-процессуальному праву имела одна из первых работ в данной сфере, а именно книга Н.Г. Салищевой "Административный процесс в СССР"<sup>2</sup>.

По мнению Н.Г. Салищевой, можно различить административное производство как процесс применения административно-правовых норм, как процесс деятельности исполнительных и распорядительных органов и административный процесс как деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административно-правовых отношений, а также по применению мер административного принуждения.

Но наряду с этим выделяется административный процесс в юрисдикционном смысле<sup>3</sup>. Рассмотрим подробнее выделяемые авторами его черты.

---

<sup>1</sup> См. : Елистратов, А. И. Основные начала административного права ; издание второе / А. И. Елистратов. - М., 1971, - С. 252-285.

<sup>2</sup> См. : Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. - М. : Юрид. лит., 1984, - С. 12-17.

<sup>3</sup> См. подробно: Алехин, А. П. Административное право в Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кормалицкий, Ю. М. Козлов. - М. : Зерцало, Теис, 1996, - С. 300-314.

Во-первых, процесс предназначен для разрешения споров. Это споры - о праве административном, или же административно-правовые споры, которые возникают в связи со сложившимся у одной из сторон конкретного административно-правового отношения представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо тем или иным образом ущемляются действиями другой стороны. Административно-правовые споры возникают по инициативе стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие (например, правовой акт управления) дефектным. Споры такого рода могут возникать и по инициативе управляющей стороны, а также между исполнительными органами одного или различного уровня. Споры могут иметь место в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе специальных правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов).

Во-вторых, в основе административно-правовых споров, в процессе разрешения которых осуществляется правовая оценка поведения (действий) спорящих сторон, лежат индивидуальные административные дела.

В-третьих, разрешение административно-правовых споров предполагает установление определенного порядка, т.е. правил, которыми следует руководствоваться при рассмотрении индивидуальных дел.

Д.Н. Бахрах полагает, что административный процесс стоит в одном ряду с такими юридическими процессами, как уголовный, гражданский, законодательный, бюджетный.

Как юридический процесс это вид управленческой (исполнительной) деятельности, которому присущи следующие особенности. Административный процесс:

а) представляет собой разновидность властной деятельности субъектов исполнительной власти. Таковыми являются и судьи (когда они рассматривают дела об административных проступках);

б) направлен на решение определенных управленческих дел, достижение юридических результатов;

в) урегулирован нормами административного права.

Управленческие процессуальные действия регулируются административно - процессуальными нормами. Следовательно, административный процесс - это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-процессуальных отношений. Административный процесс направлен на обеспечение правильной реализации материальных административно-правовых и иных норм права, которые неотделимы от административно-процессуальных норм в том смысле, что процесс есть форма реализации, претворения в жизнь предписаний, содержащихся в нормах материального права.

Специфической чертой отличия административного процесса от других видов процесса (уголовного, гражданского) является то, что административный процесс - это последовательно совершаемые действия по осуществлению

управленческой деятельности. Он является формой реализации норм материального административного и некоторых иных отраслей права, специфической юридической формой управленческой деятельности.

Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции субъектов административного права, осуществляющих свои правомочия и обязанности в сфере управления.

Далее, характерной особенностью административного процесса, отличающей его от других видов процесса (уголовного, гражданского), является то, что он охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами.

Особенность административного процесса составляет и то, что сфера его применения не исчерпывается реализацией норм административного материального права и защитой административно-правовых отношений. Правоприменительная деятельность органов государственного управления, органов исполнительной власти, должностных лиц и других субъектов управления нередко встречается с жизненными фактами, разрешение которых может быть осуществлено не только посредством применения норм административного права, но и норм финансового, земельного и других отраслей права. Нормы указанных отраслей применяются в соответствии с правилами, установленными административно-процессуальными нормами.

Отправляясь от общей характеристики административно-процессуальной деятельности, можно прежде всего выделить основные черты, свойственные ее юрисдикционному пониманию как наиболее предпочтительному в юридическом смысле и имеющему существенное значение в деятельности органов внутренних дел. Юрисдикция является главным и определяющим содержанием административной деятельности органов внутренних дел признаком. Но она - реальное явление управленческой действительности.

В принципе органы внутренних дел (должностные лица) совершают при этом действия, совпадающие по своему назначению и характеру с теми, которые осуществляются в рамках судебного процесса или судебной юрисдикции. В соответствии со своей управленческой компетенцией они вправе, а во многих случаях - обязаны рассматривать и разрешать индивидуальные дела, носящие характер административно-правовых споров, самостоятельно оценивать при этом правомерность поведения участников управленческих общественных отношений, наконец, применять в необходимых случаях меры юридической ответственности - преимущественно административной или дисциплинарной.

В существующих условиях процессуальная деятельность должностных лиц ОВД непременно связывается с возникающей в сфере государственного управления спорной ситуацией; предмет их юрисдикционной деятельности составляют конкретные административно-правовые споры.

Но в последнее время в процессуальной деятельности органов внутренних дел на первый план в качестве источника административного процесса смысле

выдвигаются не юрисдикционные дела, а возникающие в сфере государственного управления дела, не связанные со спором между сторонами или правонарушениями. Существенное и нарастающее значение в процессуальной деятельности органов внутренних дел составляют процессуальные действия (процедуры), в форме которых осуществляются возложенные на органы внутренних дел обязанности по оказанию правоохранительных услуг населению и осуществлению контрольно-надзорных функций.

В деятельности органов внутренних дел административный процесс имеет место в виде различных производств и процедур, имеющих как юрисдикционное содержание, так и позитивный управленческий характер. Структура административной процессуальной деятельности ОВД традиционно включает различные производства, а в последние годы формируется институт специальных административных процедур по реализации отдельных государственных функций, что является существенной новацией подзаконного ведомственного нормотворчества.

Административный процесс подразделяется на отдельные виды административных производств, которые выступают как его разновидности, как части целого. Каждое административное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел. Следовательно, оно является относительно самостоятельным административно-процессуальным правовым институтом.

В систему административно процессуальной деятельности органов внутренних дел входят административные производства: по предложениям, заявлениям и жалобам граждан; по делам о поощрении; по делам о дисциплинарных проступках; по делам об административных правонарушениях, лицензионные производства, регистрационные производства, производства по принятию и производства по применению правовых актов управления. Последние в правотворческой и правоприменительной практике МВД принято именовать не производствами, а процедурами, хотя в теоретическом плане разграничение производств и процедур по-прежнему в теории административного права остается проблемой.

Особо хотелось бы обратить внимание на изменение содержания правового обеспечения деятельности органов внутренних дел со стороны Министерства внутренних дел и его Правового департамента. В частности, в практику процессуальной деятельности органов внутренних дел все более активно вводится новая процессуальная форма регулирования управленческих процедур – административный регламент по исполнению конкретных государственных функций, возложенных на Министерство внутренних дел России. Например, Административный регламент МВД РФ по исполнению государственной функции по организации специальных и воинских перевозок ... или Административный регламент ФМС по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ.

Административные регламенты содержат процессуальные нормы, устанавливающие процессуальный статус участников административных процедур по реализации позитивных, т.е. нормативно дозволенных правомочий участников административной деятельности органов внутренних дел. Очевидно, что развитие данного направления правовой регламентации позволит существенно укрепить законность и дисциплину административной деятельности органов внутренних дел, гарантировать соблюдение прав и законных интересов граждан, позволит качественно реализовать регламентированные государственные функции органов внутренних дел.

---

***Евсеев Р.Г.***

*канд. юрид. наук, доцент,  
начальник кафедры управления, административного права  
и административной деятельности ОВД  
(БелЮИ МВД России)*

## **ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА УКРЕПЛЕНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ СОТРУДНИКОВ ОВД**

Вопросы укрепления служебной дисциплины всегда входили в круг наиболее важных и актуальных проблем, определяющих эффективность работы государственного аппарата и института государственной службы. В течение последних лет значение проблемы обострилась в связи с качественно новыми политическими установками и задачами. Разработка современных средств укреплению служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел обусловлена требованиями повышения результативности оперативно-служебной деятельности, которые неоднократно были озвучены Президентом и Министром внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup>.

Руководство страны и Министерство внутренних дел в качестве главной задачи всех сотрудников органов внутренних дел на ближайшие годы определили повышение уровня социально-правового обслуживания населения, чтобы действия милиции были не только направлены на защиту законных прав интересов граждан и борьбу с преступностью, но чтобы действия милиции были прозрачны, понятны людям, получили их поддержку и одобрение<sup>2</sup>. Осуществление органами внутренних дел правоохранительной функции по обеспечению законных прав и свобод граждан, обеспечению общественного порядка и охране общественной безопасности рассматривается как один из важнейших видов

---

<sup>1</sup> Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 17 февраля 2006 года // Вестник МВД России. – 2006. - № 2. - С. 7.

<sup>2</sup> Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р.Г. Нурлалиева 19 мая 2006 года на совещании по вопросу: «О задачах органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, вытекающих из Послания Президента Российской Федерации федеральному собранию Российской Федерации» года // Вестник МВД России. – 2006. - № 4. – С.14.

оказания услуг населению со стороны государства, качество которых имеет политическое значение. При этом повышение уровня служебной дисциплины личного состава ОВД определено в качестве приоритетного направления служебной деятельности органов внутренних дел.

Следует отметить, что подходы к пониманию содержательной стороны нарушений законности и служебной дисциплины у теоретиков административной науки<sup>1</sup> и практиков кадровой работы органов внутренних дел<sup>2</sup> несколько отличаются. Нарушение законности кадровым аппаратом Министерства внутренних дел России понимается преимущественно как совершение преступлений. Точнее, информация о возбуждении уголовных дел в отношении руководителей и сотрудников органов внутренних дел, совершивших преступления, в том числе, избивание граждан, получение взяток, разбои, вынесение незаконных решений об отказе в возбуждении уголовных дел, сокрытие от учета и регистрации заявлений о происшествиях. Все иные правонарушения сотрудников органов внутренних дел: злоупотребление спиртными напитками (в том числе и ДТП в состоянии алкогольного опьянения), сокрытие фактов нарушения дисциплины, невыполнение приказов и распоряжений, требований должностных инструкций и прочих - рассматриваются как нарушения служебной дисциплины.

В последние два года руководство Министерства внутренних дел совместно с Прокуратурой Российской Федерации и общественностью предприняло существенные усилия по наведению порядка в части соблюдения сотрудниками милиции дисциплины и законности. Выявлено, придано огласке и правовому реагированию множество фактов. К сожалению, в целом ситуация с соблюдением служебной дисциплины в лучшую сторону меняется крайне медленно, несмотря на усиление требований контроля и ответственности, жесткий спрос с исполнителей и их руководителей. Взыскания стали массовым явлением. Более 100 тысяч сотрудников в 2006 г. привлечены к дисциплинарной ответственности. С трудом можно найти участкового уполномоченного милиции, который в течение трех лет не имеет дисциплинарного взыскания.

По-видимому, степень требовательности к исполнителям в абсолютном большинстве случаев близка к допустимому пределу. Очевидно, что система ужесточения требований к подчиненным не срабатывает в полной мере, поскольку близка к пределу возможностей управленческого стимулирующего воздействия, а в отдельных случаях влечет отток квалифицированных кадров. Сотрудники ОВД относятся к возможному взысканию как к фатальной неизбежности, обязательному элементу служебной деятельности.

Массовость дисциплинарных наказаний вызывает опасение нарушений законных прав уже самих сотрудников органов внутренних дел, необходимо-

---

<sup>1</sup> Административное право : Часть первая : учебник. [Текст]. - М. : ЦОКР МВД России, 2005. - С. 207-209.

<sup>2</sup> О результатах работы по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации в первом полугодии 2006 года: Обзор - распоряжение [Текст].- М.: МВД России, 2006. - С.1-3.

сти защиты их от возможных тенденций соревнования внутри ведомства за лучшие показатели в принципиальной борьбе с нарушителями дисциплины, что не исключено и может иметь место в условиях неопределенности законодательного и подзаконного регулирования полномочий и служебных обязанностей сотрудников милиции. Но объективно, нарушения служебной дисциплины остаются повседневным явлением деятельности органов внутренних дел.

Принятыми мерами не удалось переломить тенденцию роста нарушений законности и дисциплины в служебных коллективах, в сфере организации управления административной деятельностью, что свидетельствует о необходимости совершенствования и модернизации всей системы контроля, кадровой работы и воспитания сотрудников, курсантов и слушателей образовательных учреждений, совершенствования всех стадий управленческого процесса в органах внутренних дел с использованием современных методов и форм управленческой деятельности.

Представляется, что ситуация не изменится, если каждый руководитель органа внутренних дел, службы и подразделения ОВД коренным образом не изменит отношение к работе с кадрами, не выполнит требование руководства МВД России считать работу по профилактике нарушений сотрудниками дисциплины и соблюдению ими законности одной из важнейших составляющих оперативно-служебной деятельности. Сегодня нужны не только профессионалы, но, прежде всего, люди с высокими морально-нравственными качествами. Как отметил Министр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев: «Мы уже прошли нижнюю точку недоверия населения к милиции. Второй год оценочные показатели, объемы жалоб и заявлений говорят о наметившихся первых шагах возврата доверия к органам внутренних дел. Отсюда необходимы дальнейшие серьезные коррективы системы подготовки и воспитания кадров».

Возможности убеждения-принуждения не бесконечны, хотя резерв этого стимула во многих случаях не исчерпан. Но по нашему убеждению, основанному на изучении множества материалов служебных проверок, значительное число нарушителей служебной дисциплины являются ведущими специалистами своих служб и подразделений. И до, и после полученных дисциплинарных взысканий они имеют очень хорошие показатели служебной деятельности, так сказать «вперемешку» с дисциплинарными взысканиями, которые, по-видимому, являются не результатами их личной недисциплинированности, а производны от существующих условий исполнения служебных обязанностей, либо некомпетентных действий руководителя или порождены иными внешними по отношению к исполнителю обстоятельствами, «заложником» которых он является и в результате подвергается дисциплинарной ответственности.

Очевидно, что эта работа требует анализа и планирования со стороны аппаратов Министерства внутренних дел, находит понимание в низовых звеньях управления на уровне субъектов федерации и горрайлинорганов внутренних дел, но наиболее остро и актуально сегодня звучат направленные на укрепление законности и дисциплины задачи усиления ведомственного и общественного контроля, дополнительные меры по повышению персональной ответственности руководителей за состояние воспитательной работы с личным составом,

обеспечение достоверности информации о состоянии служебной дисциплины и законности в каждом органе внутренних дел. Тем не менее, радикально изменить положение только этими мерами, по-видимому, не удастся, а резервы укрепления законности и служебной дисциплины кроются именно в организационно-управленческой сфере деятельности органов внутренних дел.

Считаем возможным, следуя позиции отдельных исследователей, обратить внимание на необходимость использования организационных методов обеспечения законности и дисциплины наряду с методами усиления персональной ответственности, контроля и спроса, иных приемов убеждения-принуждения. Именно они создают необходимые условия эффективного, естественно при надлежащем уровне добросовестности и профессионализма, исполнения служебных обязанностей. К таким мерам относится: объективное нормирование служебной нагрузки; рациональное распределение ее между исполнителями, оперативная и продуманная организационно-штатная работа, позволяющая выполнить установленные нормативы штатной численности; всесторонняя подготовка и оперативность принятия управленческих решений, что оставляет исполнителю достаточное количество времени и необходимые ресурсы для выполнения возложенных задач и многие другие моменты организационно-управленческого характера, что на первый взгляд не связано с дисциплинарной практикой.

Представляется, что существенный резерв укрепления служебной дисциплины правовыми средствами составляет процессуализация административно-служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, то есть, нормативное закрепление деятельности сотрудника органов внутренних дел в процессуальных формах. Под процессуальной формой обычно понимается способ упорядочения властной деятельности, совокупность процедурных требований, предъявляемых к участникам процесса и направленных на достижения правового результата. Процедурные требования устанавливаются административно-процессуальными нормами и являются специальными юридическими правилами процедуры, порядка деятельности. Поэтому административная юридическая процедура – более совершенный по сравнению с неправовыми формами организации государственного управления (управленческого процесса) порядок действий участников административного процесса. Фактический управленческий процесс превращается в административный процесс при достаточно высокой степени реализации, закрепления процессуальных требований в законодательстве, т.е. при его процессуализации. Процессуализация способствует усилению законности и повышению эффективности публичного управления так как развивает и унифицирует правовые процедуры, повышает их гласность, вводит в практику оптимальные технологии деятельности ограничивает произвол властвующих субъектов, закрепляет гарантии реализации прав и законных интересов граждан и иных субъектов, не наделенных властными полномочиями.

Каким образом процессуализация может оказать стимулирующее воздействие на укрепление служебной дисциплины? Следует, на наш взгляд, внедрять один из основных постулатов служебного регулирования, используемых в теории и практике современного менеджмента: «Хороших инструкций не бывает

много». Это облегчает и делает вполне определенной с содержательной стороны выполнение профессиональных обязанностей, с другой, создает возможность объективного разбирательства правомерности служебных действий сотрудника. Следует поддержать идею создания профессионально-этического кодекса сотрудников органов внутренних дел и административных регламентов для всей организационно-штатной структуры органов внутренних дел различного уровня, в целом нормативной и процессуальной регламентации всего спектра оперативно-служебных действий сотрудников ОВД.

Нормативно-правовые основы такой деятельности в органах внутренних дел заложены в ходе проведения административной реформы исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают административные регламенты в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30).

Регламенты федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства разрабатываются ими на основе федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства, положения о федеральном органе исполнительной власти и Типового регламента и утверждаются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Федеральными органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты трех типов: административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие, что очень важно подчеркнуть, последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий.

Регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти в совокупности составляют административный регламент федерального органа исполнительной власти.

Во исполнение требований Правительства Министр МВД России 18 января 2006 года №1/304 утвердил План мероприятий по проведению административной реформы в МВД России в 2006-2008 годах, в котором предусмотрена разработка до конца 2006 года более стандартов государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций, предоставляемых МВД России. К настоящему времени разработаны два административных регламента: Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции по организации специальных и воинских перевозок в пределах Российской Федерации в интересах органов внутренних дел и внутренних войск и Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственных

ной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

Как мы видим работа идет чрезвычайно сложно и медленно. Но в результате практика получила добротные процессуальные документы, всесторонне урегулировавшие оказание соответствующих государственных услуг. Это документы на порядок более детально определяют конкретные права, обязанности, порядок действий граждан и сотрудников органов внутренних дел, выводит взаимодействие граждан и органы внутренних дел на новый качественный уровень. Очевидно, что на основе административных регламентов оказания государственных услуг и выполнения государственных функций должны быть приняты должностные регламенты сотрудников органов внутренних дел, как государственных служащих федеральной правоохранительной службы. В настоящее время опыта и практики подготовки таких регламентов нет, но именно такая процессуальная форма регламентации должностной компетенции может в совокупности с многими иными стимулирующими факторами, на наш взгляд, гарантированно вывести соблюдение законности и дисциплины сотрудников органов внутренних дел на требуемый уровень.

---

***Агеев А.А.***

*канд. юрид. наук, доцент,  
ст. научный сотрудник организационно-научного  
и редакционно-издательского отдела  
(Омская академия МВД России)*

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

В комплексе мер, направленных на улучшение экономического и социального уровня жизни нашего общества, важное место отводится мероприятиям по обеспечению безопасности дорожного движения, которые составляют одно из главных направлений в деятельности российского государства. Главная роль здесь принадлежит Государственной инспекции безопасности дорожного движения (далее – ГИБДД), направленной на защиту жизни, здоровья и спокойствия граждан. Как и любой, тесно связанный с жизнью страны государственный орган, Госавтоинспекция России выполняет свои задачи в крайне неблагоприятных, критических условиях. Форсированная экономическая реформа, сопровождающаяся забастовочным движением и проводящаяся на грани пределов поддержки населением и, как следствие, ростом правонарушений, стала серьезным фактором дестабилизации социально-политической обстановки в стране<sup>1</sup>. Эти выводы, сделанные более десяти лет назад, актуальны и сегодня. Социаль-

---

<sup>1</sup> См.: Соловей, Ю. П. Правовое регулирование в деятельности милиции Российской Федерации / Ю. П. Соловей. – Омск, 1993. – С. 3.

но-экономический, идейно-нравственный и духовный кризис, который переживает российское общество, неблагоприятным образом влияет на состояние правопорядка и общественной безопасности<sup>1</sup>. Одной из самой серьезной остается проблема обеспечения безопасности дорожного движения, имеющая огромное социальное и политическое значение<sup>2</sup>. Аварийность на дорогах во многих странах, в том числе и в России, расценивается как национальное бедствие.

По количеству ДТП Россия занимает одно из первых мест в мире: ежегодно на дорогах гибнет свыше 36 тыс. человек и 240 тыс. раненых, среди пострадавших основную часть составляют водители и пассажиры – от общего числа погибших – 61% и раненых – 62%; на долю пешеходов приходится 39% и 38% соответственно. Причем эти люди преимущественно 26-40 лет. За последние 10 лет в Российской Федерации зарегистрировано около 2 млн. дорожно-транспортных происшествий, вследствие чего более 300 тыс. человек погибли и почти 2,2 млн. получили телесные повреждения<sup>3</sup>.

Дорожно-транспортная аварийность наносит значительный ущерб экономике России. По оценкам специалистов, ежегодные потери от ДТП в последнее время составляют 2,4-2,6% ВВП страны, т. е. около 3 млрд. рублей, а темп прироста экономического ущерба – 5-7% в год. Таким образом, низкий уровень безопасности дорожного движения заметно влияет на внутреннюю составляющую национальной безопасности страны, затрагивает конституционные права и свободы граждан, является фактором, оказывающим негативное воздействие на обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации, и фактически представляет собой государственную проблему, что в итоге придает задаче обеспечения безопасности дорожного движения государственную значимость<sup>4</sup>.

На количество дорожно-транспортных происшествий влияют различные обстоятельства: дисциплина участников дорожного движения, качество подготовки и воспитания водительских кадров, конструкция и техническое состояние транспортных средств, содержание улиц и дорог, их обустройство. Но как бы ни были совершенны улицы и дороги, технические средства организации и регулирования дорожного движения, а также транспортные средства, безопасность общественных отношений в области дорожного движения во многом зависит от эффективности действующего административного законодательства, строгого соблюдения Правил дорожного движения.

---

1 См.: Каплунов, А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика : монография /А. И. Каплунов. – СПб., 2004. – С. 3; Данные ГИЦ МВД России за 2006 г.

2 См.: Россинский, Б. В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения / Б. В. Россинский. – М., 1993. – С. 3; Якубенко, Н. В. Политика безопасности и сущность антропотехнической системы «дорожное движение»: (социально-правовые и технические аспекты). – Тюмень, 2000. – С. 3.

3 См.: Кашницкий, С. Как летать такими самолетами / С. Кашницкий // Аргументы и факты. – 2006. – 5 сент.; Кирьянов, В. Как победить ухабы, пробки и аварии / В. Кирьянов // Аргументы и факты. – 2006. – 17 сент.; Материалы заседания президиума Госсовета Российской Федерации по проблемам безопасности дорожного движения // [www. strana. ru](http://www.strana.ru) – 2006.

4 Там же.

Абсолютное большинство ДТП – это следствие административных проступков, допущенных участниками дорожного движения. В сфере административной юрисдикции Госавтоинспекции ежегодно вовлекаются почти 40 млн. человек, из них штрафным санкциям подвергается более 6 млн. граждан, а лишению прав на управление транспортным средством – около 450 тыс. водителей<sup>1</sup>. Решение этой проблемы требует укрепления дисциплины водителей, пешеходов и других участников дорожного движения и, следовательно, повышения эффективности правового воздействия на них.

Особое внимание, как представляется, следует уделить проблеме привлечения к административной ответственности такой категории участников дорожного движения как – иностранных граждан, граждан, проживающих на территории другого государства или имеющих временную регистрацию на территории Российской Федерации, срок которой может истекать к моменту рассмотрения дела об административном правонарушении, а также водителей – граждан России, совершивших нарушение дорожных Правил на территории иностранного государства. Привлечение указанной категории лиц к административной ответственности имеет определенные трудности при решении вопроса о применении норм права, о возможности, порядке и условиях передачи административных дел иностранному государству.

Несмотря на то, что Российская Федерация принимает определенные меры для устранения этих препятствий<sup>2</sup> механизм административного правового регулирования общественных отношений в сфере дорожного движения до конца не отработан. Несмотря на подписание международных соглашений странами СНГ<sup>3</sup> до настоящего времени не решены вопросы право какого государства и какой вид административного наказания следует применять при вынесении решения если они различны по законодательству иностранных государств. Представляется, что для решения этой проблемы орган, получивший материалы дела и уполномоченный рассматривать дела данной категории, должен принимать окончательное постановление по действующему законодательству субъекта договора на территории которого он расположен.

К сожалению Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) не содержит необходимых норм, регламентирующих порядок привлечения к административной ответственности иностранных водителей и направление дел по месту их жительства, а также процедуру

---

<sup>1</sup> См.: Данные НИЦ ГИБДД, ДОБДД МВД России за 2003-2006 гг.

<sup>2</sup> Россией ратифицирована Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по административным делам в области дорожного движения СНГ от 28 марта 1997 г. В соответствии со ст. 3 Конвенции страны могут передавать дело об административном правонарушении уполномоченным на то органам для вынесения решения о привлечении к административной ответственности, которое имеет одинаковую юридическую силу для сторон договора // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств в СНГ. «Содружество». - 1997. - № 2.

<sup>3</sup> См.: Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по административным делам в области дорожного движения СНГ от 28 марта 1997 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств в СНГ. «Содружество». - 1997. - № 2.

принятия и рассмотрения дел в случае совершения правонарушения российским водителем на территории иностранного государства. В соответствии со ст. 29.5 КоАП РФ иностранный гражданин вправе заявить ходатайство о направлении дела об административном правонарушении по месту жительства. Однако сделать это в соответствии с упомянутым законом, как представляется, сложно. Российская Федерация до настоящего времени не ратифицировала Европейскую конвенцию о мерах наказания за нарушение правил дорожного движения от 30 ноября 1964 г<sup>1</sup>.

Если все же предположить, что российский правоприменитель такие документы передаст заинтересованной стороне СНГ, не говоря о других государствах с которыми подобные соглашения не подписаны, возникает вопрос об исполнении принятого решения, например, наказания в виде штрафа в отношении водителя иностранного государства. В соответствии со ст.32.2 КоАП РФ исполнение постановлений осуществляется судебными приставами. Если, как было отмечено, нет международного договора о применении наказаний за нарушение правил дорожного движения то взыскивать штраф уполномоченный на то орган иностранного государства не будет. КоАП РФ не дает ответа кому и какие документы направлять в отношении виновного лица. Правонарушитель уходит от ответственности, что в свою очередь порождает чувство безнаказанности. Представляется, что совершенствование законодательства, устранение указанных пробелов и недочетов поможет усилить применение административной ответственности в области дорожного движения.

---

*Хой АИ АА Г.А.*

*заместитель начальника отдела  
иммиграционного контроля УФМС России  
по Белгородской области*

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Проблема незаконной миграции, все последние годы, оставаясь предметом повышенного внимания, вызывает растущую обеспокоенность со стороны Правительства Российской Федерации. В целом в настоящее время эта проблема усугубляется, несмотря на все усилия правоохранительных органов и миграционной службы по пресечению и профилактике незаконной миграции.

В повседневной деятельности сотрудники органов внутренних дел и миграционной службы вступают в различные правоотношения с иностранными гражданами, находящимися на территории Российской Федерации, контролирую соблюдение правил пребывания в нашей стране. Особые проблемы создает

---

<sup>1</sup> См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. - М., 1998. - С. 126-135.

незаконная (нелегальная) миграция иностранных граждан и лиц без гражданства, которая в последнее время заметно обострилась. Ситуация по некоторым аспектам не может не тревожить.

Нелегалами совершается значительная часть имущественных преступлений, преступлений против жизни и здоровья граждан, в сфере наркобизнеса. Преступные формирования незаконных мигрантов создают неконтролируемый рынок товаров и услуг, уклоняются от уплаты налогов, ведут противоправную коммерческую деятельность. Нелегальная миграция расширяет возможности для активизации деятельности международных террористических и экстремистских организаций, формирует условия для проявления коррупции, способствует разжиганию межнациональных конфликтов.

Миграционная обстановка в Белгородской области, учитывая ее приграничное положение достаточно сложная, но характеризуется определенной стабильностью.

В целях осуществления контроля за въехавшими и пребывающими в области иностранными гражданами, в 2007 году нашими сотрудниками осуществлены более 11 тысяч совместных проверок предприятий и организаций различных форм собственности на законность привлечения иностранной рабочей силы.

К административной ответственности привлечено свыше 3 тысяч человек. Из них более 2 тыс. иностранных граждан, нарушивших режим пребывания на территории Российской Федерации, почти 500 граждан России, предоставивших незаконные услуги иностранным гражданам. Общая сумма наложенных штрафов составила свыше 45 млн. рублей.

Понимая важность и значимость стоящих перед нами государственных задач и учитывая малочисленность подразделений миграционной службы, контроль и надзор за пребыванием иностранных граждан на территории Белгородской области осуществляется в тесном взаимодействии правоохранительных органов области с органами местной исполнительной власти.

Межведомственная деятельность проводится на основе совместных соглашений. Принятие решений о путях оптимизации взаимодействия обсуждается ежеквартально на координационных совещаниях.

Губернатором Белгородской области 1 марта 2006 года подписано постановление № 33 «О создании областной межведомственной комиссии миграционного контроля».

Регулярно проводятся заседания областной межведомственной комиссии миграционного контроля при губернаторе области, на которых рассматриваются вопросы о демографической и миграционной ситуации в области, о принимаемых мерах по выявлению фактов нелегальной миграции и незаконного использования иностранной рабочей силы.

Подразделениями УФМС России по Белгородской области совместно с органами местного самоуправления городов и районов области в целях реализации Постановления Губернатора Белгородской области от 10 апреля 2003г. № 131 «О дополнительных мерах по регулированию миграционных процессов в связи с принятием новых законодательных актов Российской Федерации» разработан и

осуществлен комплекс мероприятий по контролю за соблюдением законности при осуществлении должностными лицами сельских администраций и жилищно-коммунальных организаций функций по регистрационному учету граждан Российской Федерации.

Примером плодотворного взаимодействия УФМС России по Белгородской области с правоохранительными органами, является проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий, направленных на усиление контроля и надзора за выполнением требований действующего законодательства в части соблюдения режима пребывания иностранных граждан и использования иностранной рабочей силы, выявления и пресечения каналов незаконной миграции. В 2006 году проведено 5 подобных операций, за 2 квартала 2007 года - 2.

Управлением Федеральной миграционной службы по Белгородской области во взаимодействии с сотрудниками УВД Белгородской области на территории области проводятся оперативно-профилактические мероприятия, направленные на усиление государственного контроля в сфере миграционного законодательства, выявление иностранных граждан, незаконно осуществляющих трудовую деятельность на рынках Белгородской области.

Одной из форм контроля за прибывающими в область иностранными гражданами является разрешение на привлечение иностранной рабочей силы для работодателей и разрешение на работу для иностранных граждан.

В практику работы городских и районных комиссий миграционного контроля введено проведение собеседований с иностранными гражданами, прибывшими в область с целью временного либо постоянного проживания, а также рассмотрение проблемных вопросов, связанных с получением хозяйствующими субъектами разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы.

Стали регулярными встречи при главах местного самоуправления сотрудников миграционной службы с потенциальными работодателями, на которых доводится информация о требованиях действующего законодательства, регламентирующего привлечение и использование иностранной рабочей силы.

Однако, несмотря на принятые поправки к Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации, ужесточающие наказание за нелегальную миграцию, на постоянно проводимую профилактическую работу продолжает иметь место соблазн привлечения работодателями нелегальной рабочей силы.

В 2007 году в данной сфере выявлено 75 нарушений миграционного законодательства при трудоустройстве иностранных рабочих.

Вступивший с 15 января 2007 года Федеральный закон № 110 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»» значительно упростил получение разрешения на работу иностранному гражданину и разрешения на привлечение иностранной рабочей силы работодателю.

Принятые меры способствуют переводу нелегальной миграции в легальную, и негативных примеров незаконного привлечения к труду иностранных граждан станет значительно меньше.

Несмотря на проводимую разъяснительную и профилактическую работу по пресечению нелегальной миграции, продолжает возрастать число иностранных граждан, злостно нарушающих режим пребывания на территории Российской Федерации и подлежащих административному выдворению за ее пределы. За 5 месяцев 2006 года процедура выдворения проведена в отношении 140 иностранных граждан.

Можно сказать, что в области гарантирована система контроля за въездом иностранных граждан на законных основаниях. Ведется адекватная миграционная статистика, что позволяет установить точное число маятниковой миграции, «временных мигрантов», оказание ими нагрузки на инфраструктуры области, ее социальный сектор. Наметились перспективы снижения числа незаконных мигрантов. Этому способствовала и эффективность управляемости миграционной ситуации в области, создана единая, скоординированная и устойчивая система воздействия на миграционные процессы - в каждой районной администрации при Секретарях Советов безопасности созданы и успешно функционируют межведомственные комиссии миграционного контроля, аналогичная комиссия работает при губернаторе области. Регулярно на ее заседаниях рассматриваются вопросы миграционной обстановки и пути ее стабилизации. Органы исполнительной власти не являются «активными консультантами», а взяли на себя роль практического влияния на миграционную ситуацию.

Регулирование миграционных проблем в крупных городах, в целом в области, в условиях сохраняющихся тенденций к увеличению числа прибывающих иностранных граждан, требует создания действующего механизма регулирования миграции. При этом должна быть усилена роль экономической составляющей в регулировании миграционных потоков; обеспечено научно обоснованное идеологическое сопровождение миграционной политики; создана миграционная инфраструктура, способная решать полный круг проблем, связанных с обслуживанием миграционных потоков.

Как проблемной может быть названа ситуация с отсутствием единой базы данных относительно всех категорий иностранцев. В компетенцию разных органов исполнительной власти входят лишь отдельные элементы работы с иностранными гражданами. В результате ни одно ведомство не обладает полной информацией о пребывании иностранных граждан.

Информация, получаемая при проведении иммиграционного контроля, обработке миграционных карт, о въезде на территорию Российской Федерации иностранных граждан с целью осуществления трудовой деятельности оперативно направляется в подразделения миграционной службы и органы внутренних дел по месту пребывания иностранных граждан.

Регулярное проведение анализа сведений, поступающих по миграционным картам, аналитической работы по информации, получаемой путем наложения информации базы данных УВД области и УФМС России по Белгородской области, позволяет оперативно выявлять лиц, въехавших в Россию на за-

конных основаниях и оставшихся на ее территории после истечения срока пребывания и перешедших в категорию нелегальных мигрантов, и принимать к ним меры, предусмотренные законодательством. Также сведения, получаемые при обработке миграционных карт и последующей работе с полученными данными позволяют устанавливать иностранных граждан, по отношению к которым может быть принято решение о не пропуске на территорию Российской Федерации.

В своей деятельности по противодействию незаконной миграции УФМС России по Белгородской области сталкивается с рядом трудностей, вытекающих из существующих пробелов действующей нормативно-правовой базы, несовершенства механизма реализации отдельных ее положений. В связи с тем, что база данных на иностранных граждан, выезжающих с территории Российской Федерации по миграционным картам, не работает на федеральном уровне, контроль за их выездом значительно затруднен. Отсутствует возможность эффективно выполнять Федеральный закон «О порядке выезда за пределы РФ и въезда в РФ» из-за невозможности отследить иностранцев, ранее выехавших из РФ, и при выезде не сдавших миграционную карту, уклонившихся от уплаты штрафа.

Наличие нерешенных проблем существенно влияет на эффективность реализуемой нами государственной миграционной политики, на формирование миграционных намерений российских и иностранных граждан и, в целом, на перспективы социально-экономического и демографического развития области.

Все эти вопросы стали предметом обсуждения с руководителями прокуратуры, Пограничного Управления, УВД области.

Итогом реализации миграционной политики должно стать создание эффективно функционирующей миграционной системы, отвечающей интересам личности, общества и государства, способствующей прогрессивному социально-экономическому развитию области с целью повышения благосостояния наших граждан, а также обеспечивающей гибкое и устойчивое управление миграционными процессами органами государственной власти и органами местного самоуправления.

---

***Дүйсөбія Е.А.***

*канд. юрид. наук,*

*старший преподаватель кафедры УАП и АД ОВД*

*(БелЮИ МВД России)*

## **ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В настоящее время развитие криминогенной ситуации в стране требует пересмотра старых форм и методов деятельности органов внутренних дел. Необходимо поиск новых подходов к организации их работы.

Особую озабоченность вызывает финансовое обеспечение реализации положений тех правовых документов, которые уже приняты к исполнению в данной области.

Анализ деятельности органов внутренних дел по социально-правовой защите сотрудников показывает, что отдельные гарантии и льготы личному составу реализуются не в полной мере. К сожалению, не сокращается число исков в суды в связи с незаконным увольнением сотрудников и привлечением их к различным видам ответственности. Сложной остается ситуация с правовой защитой личного состава в части привлечения к ответственности лиц, совершивших неправомерные действия против сотрудников органов внутренних дел в связи с исполнением ими должностных обязанностей. Кроме того, статистика последних лет отмечает тенденцию роста преступлений против чести и достоинства сотрудников милиции.

Так сложилось, что в теории и на практике социальную и правовую защиту личного состава органов внутренних дел, как правило, рассматривают как составную часть общей работы с сотрудниками. Именно эта часть содержания работы с личным составом является центральной и от ее состояния зависят показатели служебной деятельности подразделений МВД России.

Правовая защита сотрудников органов внутренних дел включает в себя несколько аспектов. Прежде всего, это правовая защищенность личного состава в повседневной служебной деятельности при неукоснительном соблюдении каждым сотрудником соответствующих нормативных актов. А также это обеспечение сотрудников всеми видами довольствия, предоставление им со стороны государства социальных гарантий, денежных и других видов компенсаций за условия службы, которые определены Законом «О милиции», Положением о службе в органах внутренних дел.

Такой подход к оценке правовой защиты сотрудников органов внутренних дел нашел отражение в юридической литературе.

Социально-правовая защита сотрудников органов внутренних дел сложное явление и понятие. Являясь предметом исследований административного, уголовного, гражданского, трудового, конституционного права, проблема социально-правовой защиты сотрудников милиции в тоже время требует общетеоретического анализа.

В.М. Петрожицкий предлагает рассматривать правовую и социальную защиту сотрудников милиции как приоритетное направление деятельности руководящего состава, соответствующих служб органов внутренних дел, как основополагающий принцип работы с кадрами<sup>1</sup>.

В законодательстве и научной литературе при рассмотрении правового статуса сотрудника органов внутренних дел, широко использовалась терминология «социально-правовая защита» или «социальная и правовая защита». Исходя из научных исследований и практики развития законодательства в области охраны свобод человека и гражданина, обоснованным является употребление

---

<sup>1</sup> Петрожицкий, В. М. Организационно-правовые основы социальной и правовой защиты сотрудников милиции РСФСР (1917-1941 гг.) : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, - М., 1997. - С. 22.

более точной терминологии «государственная охрана сотрудников органов и подразделений МВД России». Это подтверждается тем, что государство нацелено в конечном итоге на создание соответствующего режима, направленного на охрану и защиту свобод и интересов не только сотрудников органов и подразделений МВД России, но и всех членов общества<sup>1</sup>.

Исследования авторского коллектива Московского юридического института МВД России «Состояние социально-правовой защиты личного состава органов внутренних дел и перспектива ее совершенствования» правовые и социальные меры защиты сотрудников органов внутренних дел объединяются понятием «государственная защита сотрудников органов внутренних дел». Это понятие включает в себя совокупность устанавливаемых государством мер социальной и правовой защиты в целях создания условий, которые бы обеспечивали максимально безопасную служебную деятельность сотрудников органов внутренних дел, достойный уровень их жизни, а также высокий социальный статус.

Вместе с тем, наряду с мерами правовой и социальной защиты авторы вводят в научный оборот меры, направленные на обеспечение безопасности сотрудников и членов их семей<sup>2</sup>.

Таким образом, под государственной защитой сотрудников органов внутренних дел понимается система мер безопасности правовой и социальной охраны жизни, здоровья, имущества сотрудников органов внутренних дел в случае посягательства на них в связи с их служебной деятельностью. Защита государственных служащих – это необходимый элемент определенного стандарта, включающего в себя социально-правовые гарантии деятельности самих государственных служащих: государство, устанавливая правовой статус государственных служащих, обязуется защищать и обеспечивать государственных служащих<sup>3</sup>.

Федеральный закон от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» определяет перечень категорий защищаемых и органов, обеспечивающих безопасность, вид государственной защиты и мер безопасности, порядок применения этих мер и другие вопросы, связанные с государственной защитой<sup>4</sup>.

В соответствии с положениями данного Федерального закона сотрудники органов внутренних дел при исполнении служебных обязанностей находятся под защитой государства. Причем закон распространяет свое действие и на их близких.

Статья 4 Положения о службе в органах внутренних дел отмечает, что при исполнении служебных обязанностей сотрудник органов внутренних дел находится под защитой государства. Никто, кроме органов и должностных лиц,

---

<sup>1</sup> Зубов, И. Н. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теория и практика / И. Н. Зубов, П. П. Сергун. - М., 1999. - С.81.

<sup>2</sup> Аналитический обзор действующего законодательства, регламентирующего вопросы социально-правовой защиты личного состава органов внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. - М., 1997. - С. 7-10.

<sup>3</sup> Старилов, Ю. П. Что происходит с институтом российской государственной службы? / Ю. П. Старилов // Журнал российского права. - 2004. - № 9. - С.21.

<sup>4</sup> Российские вести. - 1996. - 14 марта.

прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в его деятельность. При получении приказа или указания явно, противоречащего закону, сотрудник органов внутренних дел обязан принять меры к исполнению закона.

В Законе РФ «О милиции» прямо закреплена такая важнейшая гарантия правовой защиты сотрудников, как обязательность для исполнения гражданами и должностными лицами законных требований сотрудников милиции. При этом сотрудники милиции не несут ответственности за моральный, материальный и физический вред, причиненный правонарушителю применением в предусмотренных Законом случаях физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, если причиненный вред соразмерен силе оказываемого противодействия<sup>1</sup>.

Федеральный закон РФ от 12 августа 1995 года «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>2</sup> также предусматривает гарантии социально-правовой защиты должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

В соответствии со статьями 34 Закона РФ «О милиции» и 73 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в случае несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты сотрудника органов внутренних дел, виновные в этом должностные лица несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

В последние годы сотрудникам органов внутренних дел приходится нести службу в тяжелых условиях обострения межнациональных отношений, вооруженных конфликтов, принимать участие в вооруженной борьбе с террористами, незаконными вооруженными формированиями. Поэтому можно обоснованно утверждать, что обеспечение социальных гарантий участников боевых действий является одним из значимых и актуальных направлений современной политики<sup>3</sup>.

Среди социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел одной из важнейших является денежное довольствие. Конкретные виды и размеры денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел устанавливаются Правительством Российской Федерации в зависимости от занимаемой должности, специального звания, выслуги лет, а также с учетом особенностей несения службы и порядка ее прохождения различными категориями сотрудников.

Денежное довольствие сотрудника органов внутренних дел состоит из оклада по замещаемой должности, оклада по специальному званию, которые вместе составляют оклад денежного содержания, процентных надбавок за выслугу лет, ученую степень, ученое звание, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Проводимое в Российской Федерации реформирование социальной сферы, а именно принятие Федерального закона от 22.08.2004 года № 122-ФЗ «О

---

<sup>1</sup> О милиции : Закон РФ. - Ст. 23.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. - Ст. 3349.

<sup>3</sup> Корякин, В. М. Статус участника боевых действий: проблемы и противоречия / В. М. Корякин // Право и политика. - 2003. - № 6. - С. 88.

внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> оказало значительное влияние на систему оплаты труда сотрудников органов внутренних дел.

В частности, произведена замена отдельных натуральных льгот, предоставлявшихся сотрудникам органов внутренних дел на компенсационные выплаты. Поменялось соотношение льгот и денежных выплат в общем объеме материального обеспечения. То есть можно сделать вывод, что такие категории, как «льгота», уходят в прошлое. На смену им приходят такие понятия, как выплаты компенсационного характера, социальные гарантии как совокупность социально-экономических и организационных предпосылок, условий, средств и методов, способствующих полной реализации прав и свобод гражданами Российской Федерации.

Система оплаты труда сотрудников органов внутренних дел носит сложный характер, так как состоит из различного рода выплат, надбавок и доплат стимулирующего и компенсационного характера. Проблема оплаты служебной деятельности является одной из первоочередных задач в рамках проводимого реформирования.

Несмотря на принятие целого ряда нормативно - правовых документов до настоящего времени отсутствует единая государственная программа защиты прав и законных интересов личного состава органов внутренних дел. Одна из существующих проблем органов внутренних дел в настоящее время – обеспечение реализации в полном объеме предусмотренных социально – правовых гарантий сотрудникам органов внутренних дел и членам их семей.

Успешное функционирование государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации невозможно без создания системы социальной и правовой защиты. В ныне действующем законодательстве не существует нормы, раздела в каком-либо законе, а тем более отдельного законодательного акта, в котором бы формулировалось понятие государственной защиты сотрудников органов внутренних дел, комплексно раскрывалось содержание государственной защиты этой категории<sup>2</sup>.

Основываясь на проведенном кратком анализе законодательства и литературных источников по вопросам социально-правовой защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что действующее российское законодательство в указанной сфере носит бессистемный характер. В связи с этим назрела острая необходимость в систематизации

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. - 2004. - № 35. - Ст.3607.

<sup>2</sup> Аналитический обзор действующего законодательства, регламентирующего вопросы социально-правовой защиты личного состава органов внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. - М., 1997. - С.4.

имеющегося нормативно-правового материала.

Кроме того, представляются необходимыми скорейшая разработка и принятие Федеральных законов «О правоохранительной службе Российской Федерации» и «О государственной службе в органах внутренних дел Российской Федерации», где были бы законодательно закреплены основные направления государственной политики в сфере прохождения службы в органах внутренних дел, а также вопросы социально – правовой защиты сотрудников органов внутренних дел.

---

*Евдокимов А.А.*

*канд. юрид. наук,*

*старший преподаватель кафедры УАП и АД ОВД*

*(БелЮИ МВД России)*

## **ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАДЕРЖАНИЯ И ДОСТАВЛЕНИЯ ПРАВОНАРУШИТЕЛЯ**

Прежде чем выявить материально-правовые проблемы применения органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административно-правовых отношениях представляется необходимо четко разграничить во всей совокупности административно-правовых норм института обеспечения материальные и процессуальные нормы. Несмотря на то, что в теории права к вопросам классификации правовых норм на материальные и процессуальные обращались многие именитые ученые, анализ их работ не позволяет провести однозначную и четкую грань.

По нашему мнению материальные нормы:

- а) предусматривают права и обязанности субъектов права в области материальных и нематериальных благ;
- б) закрепляют юридические факты, образующие, изменяющие и прекращающие правоотношения;
- в) дефиниции;
- г) определяют компетенцию различных органов в области применения законодательства.

В отличие от материальных норм, процессуальные:

- а) фиксируют цели и задачи правоприменения;
- б) определяют пути достижения цели;
- в) в общей форме, а в ряде случаев вполне конкретно устанавливают лучшие средства достижения цели;
- г) указывают сроки, в которые цель должна быть достигнута;
- д) содержат указание на возможность и пределы использования материальных, социально-политических, идеологических, организационных и собственно юридических средств обеспечения эффективности правоприменительных актов.

Л. Н. Борисова соотношение между материально-правовыми и процессуальными нормами выражает формулой: «Если норма материального права, определяя содержание прав и обязанностей субъектов права, отвечает на вопрос, что надо сделать для реализации этих прав и обязанностей, то норма процессуальная отвечает на вопрос, как, каким образом, в каком порядке названные права и обязанности могут и должны быть реализованы. Иначе говоря, сущность процессуальных норм в одном – в том, что они всегда регламентируют порядок, формы и методы реализации норм материального права»<sup>1</sup>.

Наиболее полное обобщение научных взглядов по данному вопросу сделано в последней работе Ю. М. Козлова. Материальные административно-правовые нормы юридически определяют и закрепляют административно-правовой статус (правовое положение) участников регулируемых управленческих общественных отношений. Имеются в виду обязанности, права и ответственность исполнительных органов, должностных лиц, граждан, их объединений, государственных и негосударственных предприятий, учреждений, организаций, а также основы их взаимодействия в сфере реализации исполнительной власти. Особенностью материальных норм является то, что в них закрепляются юридические возможности того или иного участника управленческого отношения в статичном варианте, т.е. до стадии практической реализации этих возможностей<sup>2</sup>. Материальные нормы закрепляют взаимные юридические возможности, которые могут быть реализованы в порядке, устанавливаемом административно-процессуальными нормами.

Материальные административно-правовые нормы фактически выражают правовой режим, в рамках которого должна функционировать система исполнительной власти, должны действовать участники регулируемых ими управленческих отношений. Именно в материальных нормах фиксируются правомочия субъектов исполнительной власти, на которых возлагается обеспечение этого режима, а также соответствующие им юридические обязанности адресатов таких полномочий. Характерные для административно-правового регулирования методы (предписания, запреты, дозволения) и связанные с их практическим использованием административные санкции предусматриваются материальными нормами административного права.

Процессуальные административно-правовые нормы определяют порядок (процедуру) практической реализации участниками регулируемых управленческих общественных отношений, закрепленных за ними нормами материального права обязанностей и прав, т.е. тех юридических возможностей, которые им предоставлены материальными нормами административного права. В данном случае речь идет уже о динамике государственно-управленческой деятельности и связанных с ней конкретных управленческих отношений. Именно процессуальные нормы административного права определяют (регламентируют) порядок реализации административно-правового статуса участников этих общест-

---

<sup>1</sup> См.: Борисова, Л. Н. Общая теория процессуальных норм права : дис. ... канд. юрид. наук / Л. Н. Борисова. – Ростов-на-Дону, 2004. - С. 38.

<sup>2</sup> См.: Козлов, Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – М., 2005. - С. 106.

венных отношений, а также юридический механизм их взаимодействия. Процессуальными административно-правовыми нормами регламентируется также практическая реализация прав и обязанностей всех иных возможных участников управленческих отношений<sup>1</sup>.

Таким образом, применительно к административно-правовому регулированию применения сотрудниками милиции мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях можно утверждать, что материально-правовые нормы:

- а) дают определения (дефиниции) терминов;
- б) определяют юридические факты, служащие основаниями возникновения, изменения и прекращения соответствующих правоотношений;
- в) устанавливают полномочия должностных лиц по применению мер обеспечения;
- г) устанавливают права и обязанности участников производства по делу, в том числе лица, в отношении которого меры обеспечения применяются.

Рассмотрим материальные проблемы, возникающих при доставлении и административном задержании. По нашему мнению, названные меры обеспечения целесообразно рассматривать в совокупности в виду близости их по объему правоограничений, а также того, что первая зачастую предшествует второй. Более того, не вызывает возражений утверждение о том, что административное задержание практически невозможно без доставления. В то же время, нормативное правовое регулирование данных мер принуждения далеко от совершенства, что вызывает повышенный интерес ученых<sup>2</sup>.

Во-первых, вызывает справедливые нарекания сам термин «доставление». Следует заметить, что в уголовно-процессуальном праве такой самостоятельной меры процессуального принуждения нет, и доставление осуществляется в рамках задержания подозреваемого. По нашему мнению, это связано, прежде всего, с тем, что доставление связано с ограничением свободы передвижения физического лица и с ограничением целого ряда его прав и свобод. На это обстоятельство, в частности, указывает А. А. Варгузова<sup>3</sup>. В ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> См., напр.: Попугаев, Ю. И. Административно-процессуальные меры, применяемые милицией в связи с совершением правонарушения : Дис. ... канд. юрид. наук / Ю. И. Попугаев. – М., 1991; Дворяк, А. И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Дворяк. – М., 1997; Красноглазов, А. Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении : Дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Красноглазов. – М., 1999; Михайлов, А. А. Административно-юрисдикционная деятельность милиции : теория и практика : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003; Помогалова, Ю. В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Помогалова. - Саратов, 2005; Каплунов, А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук А. И. Каплунов. – М., 2005; Гапонов, О. Н. Указ. соч.; Щербаков, С. Н. Указ. соч. и др.

<sup>3</sup> См.: Варгузова, А. А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Варгузова. – М., 2004. - С. 137.

понятие доставления практически не раскрывается: «принудительное препровождение физического лица». Что понимается под определением «принудительное»? А если физическое лицо следует за сотрудником милиции в помещение органа внутренних дел, добровольно исполняя его требование (предложение «пройти в отделение»), то это не будет считаться доставлением? Можно провести аналогию с исполнением административных наказаний. В соответствии с ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф уплачивается правонарушителем самостоятельно в течение установленного срока. Есть ли здесь принудительность? Представляется, что нет. Принудительность появляется в том случае, когда постановление исполняется судебным приставом-исполнителем. Также лицо, лишенное специального права, добровольно сдает соответствующее удостоверение, в противном случае оно изымается принудительно.

В Уставе ППС имеется следующая формулировка: «Патрульные автомобили и мотоциклы предназначаются для ... доставления в милицию лиц, задержанных за совершение административных правонарушений ...». Здесь, во-первых, нарушена последовательность действий либо применен термин, отсутствующий в КоАП РФ – «задержание за совершение административного правонарушения», и не совпадающий с административным задержанием. Во-вторых, авторы Устава посягнули на принцип презумпции невиновности и объявили гражданина совершившим административное правонарушение до вступления в законную силу постановления по делу.

С другой стороны, закон умалчивает о возможных последующих действиях после доставления за исключением одного – составления протокола. Однако, как правило, за доставлением следует личный досмотр и административное задержание. Следовательно, эти действия также должны быть обозначены в качестве целей осуществления рассматриваемой меры обеспечения.

Под административным задержанием в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ понимается кратковременное ограничение свободы физического лица, что, казалось бы, подтверждает отсутствие ограничения свободы при доставлении.

Какие юридические факты являются основаниями для возникновения правоотношения-доставления? Согласно ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ – это невозможность составить на месте выявления правонарушения протокол об административном правонарушении при обязательности его составления, а значит, юридическим фактом будет совершение административного правонарушения. Представляется, что законодатель ограничился лишь одним основанием доставления либо, подразумевается, что административное задержание включает в себя доставление. Но такой вывод ошибочен, поскольку в соответствии с ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ срок административного задержания исчисляется с момента доставления. Следовательно, одной из целей доставления необходимо считать последующее административное задержание. На практике целью доставления зачастую является необходимость установления личности гражданина и, вероятно, подозрение сотрудника милиции в том, что именно этот гражданин нарушает правила регистрации по месту пребывания и жительства на территории Российской Федерации. Исследователи мер административного принуждения обращают внимание на тот факт, что сотрудники милиции доставляют в орган внутренних дел граждан, не

имеющих при себе документов, удостоверяющих личность, с целью установления личности при отсутствии главного юридического факта – события административного правонарушения<sup>1</sup>. В то же время, такие действия оправдываются борьбой с терроризмом. Но антитеррористические мероприятия осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. (в редакции от 27 июля 2006 г.) № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>2</sup>. В соответствии со ст. 11 названного законодательного акта доставление лиц, не имеющих при себе документов, удостоверяющих личность, в органы внутренних дел предусматривается как мера, допускаемая в условиях правового режима контртеррористической операции, решение о введении которого принимается уполномоченным должностным лицом<sup>3</sup> и подлежит незамедлительному обнародованию. Следовательно, вне режима контртеррористической операции доставление лиц, не имеющих при себе документов, удостоверяющих личность, может быть квалифицировано исключительно как превышение должностных полномочий. В связи с этим практика доставления граждан, не совершивших деяний, содержащих признаки административного правонарушения, с целью установления их личности должна быть признана порочной, а каждый такой случай должен получать соответствующую правовую (дисциплинарную) оценку со стороны руководителей органов внутренних дел, командиров строевых подразделений.

Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности предусматривает следующее основание доставления: «Если нарушитель на сделанные ему замечания реагирует возбужденно, нужно дать ему время успокоиться и предоставить возможность дать объяснение по поводу его неправомерных действий, после чего разъяснить неправильность его поведения со ссылкой на соответствующие законы или иные правовые акты. Только после этого может быть принято решение о составлении протокола, доставлении нарушителя в милицию или возможности ограничиться устным замечанием»<sup>4</sup>.

В то же время, названный Устав совершенно иначе определяет основания доставления в милицию лиц, подозреваемых в совершении преступлений:

а) когда это лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения;

б) когда очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лицо, как на совершившее преступление;

в) когда на подозреваемом или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления.

Цели административного задержания, названные в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ, в совокупности с положениями ст. 27.5 КоАП РФ, позволяют определить осно-

<sup>1</sup> См., напр.: Гапонов, О. Н. Указ. соч. - С. 65.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>3</sup> К таким лицам Федеральный закон относит руководителя федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности либо иное должностное лицо названного органа, уполномоченное на то указанным руководителем, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа не принято иное решение.

<sup>4</sup> См.: П. 94 указанного Устава

вания применения названной меры обеспечения лишь в общем виде: необходимость правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также необходимость исполнения постановления по делу.

На практике сотрудники органов внутренних дел, используя определенную схожесть административного задержания и уголовно-процессуального задержания (в порядке, предусмотренном ст. 91 УПК РФ) зачастую подменяют последнее административным задержанием. Д. В. Макаров отмечает, что при обнаружении сотрудниками ГИБДД деяний, содержащих признаки преступления, встречаются случаи, когда отсутствует возможность немедленного возбуждения уголовного дела, что иногда не позволяет задержать подозреваемого в порядке ст. 91 УПК РФ, так как для этого нет оснований, хотя имеется объективная необходимость даже краткосрочного задержания такого лица для проведения с ним определенной работы, способствующей раскрытию преступления. Практика показывает, что найти правильный выход из, казалось бы, безвыходной ситуации возможно, использовав административное задержание, которое создает условия для производства необходимых процессуальных действий и оперативных мероприятий<sup>1</sup>, позволяющих выявить состав преступления и затем задержать лицо в уголовно-процессуальном порядке. Вместе с тем, это не говорит о том, что административное задержание обязательно влечет за собой уголовно процессуальное задержание: административно-задержанное лицо после процессуального производства и других требуемых мероприятий может быть освобождено в связи с отсутствием оснований для задержания в порядке ст. 91 УПК РФ. Другими словами, ученый считает правомерными подобные действия сотрудников милиции и, кроме того, предлагает законодательно установить в ст. 27.3. КоАП РФ в качестве оснований применения административного задержания – совершение физическим лицом деяний, содержащих признаки правонарушений, в том числе и преступлений, либо наличие объективных данных, позволяющих подозревать указанное лицо в совершении таковых<sup>2</sup>.

Мы не можем согласиться с позицией ученого и поддержать его предложение, поскольку, по нашему мнению, ни в коем случае недопустимо возлагать на законодательство об административных правонарушениях регулирование уголовно-процессуальных отношений, имеющих совершенно иную правовую природу.

Необходимо заметить, что законодатель предусмотрел административное задержание на срок до 3 часов и на срок до 48 часов. Что можно понимать под необходимостью правильного и своевременного рассмотрения дела? Представляется, что административное задержание на срок до 3 часов может позволить обеспечить правильное и полное составление протокола об административном правонарушении, не более. В течение этого времени можно установить личность гражданина и получить от него объяснение. То есть, за 3 часа невозмож-

---

<sup>1</sup> В частности, предусмотренных ст.6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» принятого Государственной Думой 5 июля 1995. // СЗ РФ. 1995. № 33. - Ст.3349.

<sup>2</sup> См.: Макаров, Д. В. Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения : Дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Макаров. – М., 2004. - С. 144 – 146.

но обеспечить решение задач, названных в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ. Следует ли разграничивать такое задержание от доставления, если задачи обеих мер в данном случае совпадают? Иная ситуация складывается в случае задержания на срок до 48 часов. В таком случае, действительно, возможно обеспечить, во-первых, присутствие гражданина при рассмотрении его дела (обеспечить своевременное и правильное рассмотрение дела), во-вторых, обеспечить помещение гражданина, в отношении которого вынесено постановление об административном аресте или об административном выдворении, в помещение, где будет исполнено наказание либо где иностранный гражданин или лицо без гражданства будут содержаться до исполнения постановления.

Еще одно обстоятельство, требующее изучения, связано с положениями ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ, в соответствии с которыми на срок до 48 часов может быть задержано физическое лицо, совершившее административное правонарушение, посягающее на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения. Названный в части статьи перечень включает административные правонарушения, предусмотренные гл. 16, 18, ст. 8.17 – 8.20, ч. 2 ст. 19.4 КоАП РФ. Очевидно увеличенный срок административного задержания предусмотрен законодателем в указанных случаях обусловлен, прежде всего, сложностью установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства или выяснения обстоятельств правонарушения, причем частично основания административного задержания, предусмотренные в ч. 2 ст. 27.5, совпадают с основаниями, предусмотренными ч. 3 той же статьи.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что административное задержание возможно исключительно по основаниям, перечисленным в ч. 2 и 3 ст. 27.5. Следовательно, целесообразно исключить административное задержание на срок до 3 часов из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а ст. 27.5 КоАП РФ изменить следующим образом: ч. 1 исключить, ч. 2 считать ч. 1, а ч. 3 – ч. 2.

Полномочия должностных лиц, применяющих рассматриваемые меры обеспечения. Прежде всего, мы должны сделать замечание, имеющее отношение ко всем мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. КоАП РФ не относит названных должностных лиц к участникам производства по делам об административных правонарушениях, а потому и не определяет прямо их полномочий. Соответственно, в Кодексе не раскрывается и содержание полномочий должностного лица, осуществляющего доставление. Применительно к сотрудникам милиции их права и обязанности при осуществлении доставления определены в Законе РФ «О милиции» и приказах МВД России<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Приказы МВД России от 26 февраля 2002 г. № 174 «Об утверждении Наставления по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации»; от 18 января 1993 г. № 17 «О мерах по совершенствованию организации патрульно-постовой службы милиции».

Так, в соответствии с абз. 4 ст. 5 Закона РФ «О милиции» сотрудник милиции во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина обязан разъяснить ему основание и повод такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности. Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности требует от сотрудников милиции, осуществляющих доставку, обеспечить безопасность доставляемого лица, а также сохранность вещей и документов, могущих иметь значение доказательств по делу. Пунктом 121 данного Устава сотрудникам милиции запрещается оставлять задержанных в автомобиле (мотоцикле) без присмотра. Вероятно, предполагалось, что к задержанным относятся лица, «задержанные за совершение административных правонарушений». В п. 122 Устава понятие «доставление» используется применительно к перемещению лиц, в отношении которых вынесено постановление об административном аресте, к месту исполнения наказания.

Нормативное закрепление прав и обязанностей физического лица, подвергаемого доставлению, КоАП РФ вообще игнорирует. Более того, как следует из ч. 4 ст. 28.1, дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении или протокола о применении мер обеспечения, следовательно, до этого момента доставляемое (и уже доставленное) физическое лицо не может быть признано лицом, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, и это лицо не имеет процессуальных прав, предоставляемых законом участнику производства по делу. В связи с этим считаем необходимым дополнить ст. 25.1 КоАП РФ частью 5 следующего содержания:

«5. Положения данной статьи распространяются на физическое лицо с момента применения к нему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.»

Несмотря на близость доставления и административного задержания, мы считаем, что на вопрос о том, можно ли объединить данные меры обеспечения в одну по аналогии с УПК РФ, следует дать отрицательный ответ. Для объединения этих мер в одну имеется одно существенное препятствие, которое не представляется возможным обойти. Оно заключается в том, что круг должностных лиц, уполномоченных применять доставку, шире круга должностных лиц, уполномоченных применять административное задержание. Исключение из круга лиц, уполномоченных доставлять, милиционеров патрульно-постовой службы приведет к невозможности обеспечить производство по значительной доле административных правонарушений. В частности, обязательным должно быть доставление с последующим задержанием лиц, совершивших деяния, имеющие признаки административных правонарушений, за которые предусмотрено административное наказание в виде административного ареста.

В то же время, мы не можем согласиться с предложением О. Н. Гапонова отразить в ст. 27.2 КоАП РФ в качестве непосредственных поводов доставление следующие:

1) отсутствие у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, документов и невозможности установить на месте его личность;

2) отсутствие у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постоянного места жительства;

3) поведение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, препятствующее нормальному осуществлению необходимых процессуальных действий;

4) необходимость процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения правонарушения невозможно<sup>1</sup>.

Однако дополнение соответствующей нормы предполагает также указание на то, что никакие иные обстоятельства не могут служить основаниями доставления, но это невозможно, поскольку предусмотреть все основания невозможно. В противном случае следует указать на возможность иных обстоятельств, что нивелирует попытку нормативно закрепить перечень обстоятельств.

Представляется также невозможным принять и другое предложение О. Н. Гапонова о нецелесообразности административного задержания на срок до 48 часов гражданина, совершившего административное правонарушение, за которое предусмотрено наказание в виде административного ареста или выдворения, при условии, что личность гражданина установлена, а его поведение не препятствует осуществлению необходимых процессуальных действий, поскольку закон предусматривает порядок уведомления о месте и времени рассмотрения дела, а в случае неявки возможен привод<sup>2</sup>. По нашему мнению, принятие этого предложения приведет к неоправданному усложнению всего производства, к дополнительным расходам и к затягиванию производства, тем более, что срок административного задержания включается в срок административного ареста. Другое дело, что должна быть предусмотрена юридическая ответственность должностного лица, необоснованно принявшего решение об административном задержании на срок до 48 часов, если в последующем судья по материалам дела не находит оснований для назначения административного ареста или выдворения.

Исходя из вышеизложенного, мы предлагаем дать следующее определение доставления: доставление – кратковременное ограничение свободы физического лица, совершившего деяние, содержащее признаки состава административного правонарушения, для принудительного препровождения его с целью составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

---

<sup>1</sup> См.: Гапонов, О. Н. Указ. соч. - С. 70.

<sup>2</sup> См.: Гапонов, О. Н. Указ. соч. - С. 78.

*№ 1999/14 А.Г.*

*начальник оперативного отделения  
штаба УВД по Белгородской области*

## **РОЛЬ ШТАБОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Управление деятельностью органов внутренних дел представляет сложную систему, имеющую множество взаимосвязанных элементов, центральным среди которых является субъект управления. Организация управления строится на двух основных принципах – единоначалия и коллегиальности, в соответствии с которыми основу системы субъектов управления органами внутренних дел составляет соподчиненная система руководителей органов управления МВД России, начальников органов внутренних дел, служб и подразделений; система штабных аппаратов; дежурные части органов внутренних дел всех уровней.

Существующие нормативные акты сформировали сложную многоуровневую систему управления дежурными частями, где наряду с непосредственным подчинением имеют место управленческие отношения оперативного управления и общего руководства.

В систему дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации входят: дежурная часть МВД России, дежурные части подразделений центрального аппарата МВД России (за исключением ГКВВ МВД России) и подразделений, непосредственно подчиненных МВД России, в том числе главных управлений МВД России по федеральным округам, а также МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВДРО, отделов (управлений) внутренних дел городов, районов, иных муниципальных образований, линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, управлений (отделов, отделений) внутренних дел закрытых административно-территориальных образований, на особо важных и режимных объектах, их структурных подразделений и подразделений, непосредственно подчиненных им, научно-исследовательских и образовательных учреждений МВД России. К дежурным частям относятся и подразделения системы органов внутренних дел Российской Федерации, выполняющие их функции.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» дежурные части входят в структуру милиции общественной безопасности. В тоже время, требования приказа МВД России №260 от 20.09.1994 г. «О введении в действие Наставления по организации работы городских, районных органов внутренних дел и линейных органов внутренних дел на транспорте», приказа МВД РФ №174 от 19.03.2002 г. «О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел РФ» и приказа МВД России от 12 февраля 1997 г. № 86 «Об утверждении временного наставления по службе штабов органов внутренних дел» определяют, что персональную ответственность за работу дежурной части несет начальник органа внут-

ренных дел, а общее руководство деятельностью дежурных частей осуществляют штабы органов внутренних дел.

Кроме того, оперативное управление деятельностью дежурных частей осуществляют дежурные части вышестоящих органов внутренних дел. Дежурная часть МВД России, дежурные части департаментов МВД России, главных управлений МВД России по федеральным округам, МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВДРО выполняют возложенные на них обязанности по сбору информации и реагированию на осложнения обстановки, управляют силами и средствами, задействованными по плану комплексного использования сил и средств милиции в охране общественного порядка (единой дислокации), через дежурные части, находящиеся в их непосредственном оперативном подчинении.

Общее руководство деятельностью дежурных частей осуществляется как со стороны штаба данного органа внутренних дел, так и штабными аппаратами вышестоящих органов внутренних дел: УВД городов (имеющих подчиненные ОВД), МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВДРО Департамента обеспечения правопорядка на закрытых территориях и режимных объектах МВД России, главных управлений МВД России по федеральным округам, Организационно-инспекторским департаментом МВД России.

Штабы органов внутренних дел являются основными органами управления деятельностью дежурных частей, призванными по поручению начальника соответствующего органа внутренних дел или по собственной инициативе в пределах своих полномочий обеспечить деятельность органов внутренних дел по решению общесистемных, межрегиональных, межотраслевых либо комплексных задач, координировать деятельность служб и подразделений, организовывать взаимодействие между ними в целях наиболее качественного выполнения возложенных на орган внутренних дел задач, вырабатывать и реализовывать управленческие решения начальника органа внутренних дел.

Штабы осуществляют общее (межотраслевое) руководство деятельностью дежурных частей посредством реализации общих функций управления, к которым относятся: анализ деятельности, прогнозирование, планирование, контроль, организация исполнения дежурными частями правил и решений, оказание методической и практической помощи, обобщение и внедрение передового опыта, оргштатная и кадровая работа, дисциплинарная практика, организация взаимодействия (координация), информационно-техническое обеспечение и информационная поддержка деятельности дежурных частей, развитие материальной базы дежурных частей и иных. Начальники штабов при осуществлении функций межотраслевого (общего) управления, возложенных на штабы, являются прямыми начальниками всего личного состава и имеют право, при проведении в жизнь решений начальников соответствующих органов внутренних дел, отдавать от их имени распоряжения и указания подчиненным этим начальникам с последующим докладом министру, начальнику ГУВД, УВД, УВДТ, ОВДРО, горрайлинооргана внутренних дел.

Одно из направлений деятельности штабов МВД, ГУВД, УВД субъектов федерации по реализации функций общего руководства – организация деятель-

ности дежурных частей территориальных органов внутренних дел субъекта федерации. В этих целях в структуре штабов данного уровня создаются организационно обособленные подразделения.

В соответствии с приказом МВД России от 20 ноября 2002 года №1120дсп создание отделения организации деятельности дежурных частей прямо предусмотрено в структуре штабов МВД республик, ГУВД, УВД краёв, областей, автономной области, автономных округов В штабных аппаратах УВД на режимных объектах и ЗАТО, УВДТ, УВД города с районным делением обязательное создание данного отделения не предусмотрено, но обозначена возможность его создания по решению руководства вышестоящего ОВД при утверждении положения о соответствующем ОВД, его структуры и штатного расписания. Таким образом, в соответствии со сложившейся практикой на уровне МВД республик, ГУВД, УВД краёв, областей, автономной области, автономных округов, УВД городов созданы отделы, отделения или группы организации деятельности дежурных частей, которые, как правило, входят в структуру оперативных отделов соответствующих штабов.

Компетенция отделов, отделений организации деятельности дежурных частей включает их задачи и функции, взаимоотношение с различными службами и подразделениями, правовое положение сотрудников и иные элементы.

Общими задачами отделений (отделов, групп) организации деятельности дежурных частей являются:

- обеспечение оперативно - служебной готовности дежурных частей органов внутренних дел;
- непрерывный сбор, анализ и оценка данных оперативно - служебной деятельности дежурных частей ОВД и организация реагирования на изменения показателей их работы;
- принятие меры по совершенствованию деятельности дежурных частей, повышению их роли в организации раскрытия преступлений по «горячим следам» и оперативном руководстве силами и средствами, участвующими в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;
- организация взаимодействия дежурных частей при привлечении для выполнения оперативно-служебных задач двух и более ОВД, подразделений и служб различных направлений деятельности;
- укрепление исполнительской дисциплины сотрудников дежурных частей ОВД;
- контроль и инспектирование деятельности дежурных частей ОВД;
- контроль выполнения дежурными частями ОВД, подразделениями и службами по вопросам оперативно-служебной деятельности дежурных частей ОВД поставленных задач и оказание им комплексной практической и методической помощи;
- содействие укреплению учетно-регистрационной дисциплины в деятельности дежурных частей органов внутренних дел;
- создание условий для организация действий дежурных частей органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных ситуаций (совместно с отде-

лением, группой по оперативному планированию и ЧС оперативного отдела штаба МВД, ГУВД, УВД);

- подготовка управленческих решений по вопросам оперативно-служебной деятельности дежурных частей ОВД;

- информационно - аналитическое и организационное обеспечение управленческих решений по вопросам оперативно-служебной деятельности дежурных частей ОВД;

- подготовка проектов и организация реализации комплексных программ, планов, иных управленческих решений по вопросам оперативно-служебной деятельности дежурных частей ОВД путем координации усилий всех ОВД, подразделений и служб и организации взаимодействия между ними;

- организационно - штатное обеспечение дежурных частей органов внутренних дел;

- укрепление дежурных частей профессионально подготовленными кадрами, повышение их деловой квалификации;

- изучение, обобщение и распространение положительного опыта служебной деятельности дежурных частей ОВД;

- организационно - методическое обеспечение работы нижестоящих штабов и дежурных частей органов внутренних дел и другие.

К основным функциям отделов (отделений, групп) организации деятельности дежурных частей относятся:

- контрольно-инспекционная деятельность в отношении соответствующих дежурных частей ОВД;

- совершенствование деятельности дежурных частей ОВД по раскрытию преступлений по «горячим следам» и оперативному управлению силами и средствами, участвующими в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;

- укрепление исполнительской и служебной дисциплины, кадров дежурных частей;

- обобщение и внедрение передового опыта работы дежурных частей;

- оказание дежурным частям методической помощи в реализации возложенных задач;

- информирование руководства МВД, ГУВД, УВД о состоянии работы дежурных частей, подготовка и исполнение управленческих решений по повышению её эффективности.

Конкретные задачи и функции отделов, отделений, групп организации деятельности дежурных частей предусмотрены в положениях о штабах органов внутренних дел различного уровня и должностных инструкциях их сотрудников, утверждаемых соответствующими начальниками органов внутренних дел. Обособленные положения об отделениях организации деятельности дежурных частей руководителями МВД, ГУВД, УВД, как правило, не принимаются.

Штатная численность отдела (отделения, группы) устанавливается до 5 должностей: начальник отдела (отделения) или старший группы, инспектор по особым поручениям, старшие инспекторы и инспекторы по организации работы дежурных частей. В структуре штаба УВД города (района, района в городе

или иного муниципального образования) предусмотрена должность старшего инспектора по организации работы дежурных частей.

Назначаются и освобождаются от должности сотрудники отделения организации работы дежурных частей министром МВД республики, начальником ГУВД, УВД в соответствии с действующими законами и иными нормативными правовыми актами. Начальник отделения подчиняется начальнику оперативного отдела штаба либо начальнику штаба в зависимости от организационной структуры штаба. В случае временного отсутствия начальника отделения его должностные обязанности, как правило, исполняет старший инспектор по особым поручениям.

Таким образом, оперативным отделам штабов уровня Министерств и УВД принадлежит ведущая организующая и методическая роль в обеспечении деятельности дежурных частей органов внутренних дел.

---

*Гаджиев А.А.*

*канд. юрид. наук,*

*старший преподаватель кафедры УАП и АД ОВД*

*(БелЮИ МВД России)*

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ**

Признание прав и свобод человека и гражданина в качестве приоритетных стало важным и значимым условием для создания правовой и нравственной основ развития демократии, четкого определения правового статуса личности в России.

Конституция России 1993 года установила основополагающий принцип: «Человек, его права и свободы является высшей ценностью» (ст. 2), при этом, она не только закрепляет права и свободы человека и гражданина, но и обязанность государства признавать и защищать права и свободы (ст. 2).

Очевидно, что обеспечение реализации гражданами России своих основных прав и свобод невозможно без обеспечения их безопасности и общественного порядка - необходимых условий для нормальной жизнедеятельности общества, цивилизованной жизни граждан. Если эти условия не созданы, не гарантированы, если граждане не уверены в своей безопасности, то они не могут спокойно и плодотворно работать, создавать материальные ценности, прибегать к духовным богатствам, т.е. реализовать свои конституционные права и свободы. Государство призвано обеспечить эти условия. Это его важнейшая функция.

Проблема защиты прав и свобод человека и гражданина может быть отнесена к одной из важнейших и существенных проблем любого современного государства.

В России сегодня, в решении данной проблемы, важная роль отводится правоохранительным органам, их деятельности по созданию условий для ре-

лизации гражданами своих прав и свобод, охране и защите этих прав от преступных и иных противоправных посягательств.

Среди государственных органов, призванных обеспечивать охрану и защиту прав и свобод граждан, и выполняющих весьма большой объем работы в данном направлении, особая роль отводится милиции. Это обусловлено, прежде всего, широтой ее полномочий и структурой, позволяющей ей активно, посредством разнообразных методов, в самых различных формах участвовать в обеспечении и соответственно в охране и защите конституционных прав и свобод граждан.

Анализ деятельности милиции, показывает, что большинство вопросов, связанных с защитой и восстановлением, в случае нарушения конституционных прав и свобод граждан решается внесудебным порядком. Практика также свидетельствует, что граждане предпочитают, прежде всего, обращаться к этому порядку рассмотрения возникающих у них жалоб, ибо он, как правило, обеспечивает более быстрое решение вопросов, чем процедура судопроизводства.

Учитывая всевозрастающую роль прав и свобод человека и гражданина в государственной и общественной жизни, в обеспечении устойчивого развития современного мира<sup>1</sup> представляется возможным говорить об особой роли охраны прав и свобод, предупреждения их нарушений как важной функции государственных органов, и в первую очередь, правоохранительных органов, милиции.

Роль, основные направления деятельности различных структур милиции в реализации конституционных прав и свобод граждан определяются содержанием их задач, функций и компетенции.

Основной вид работы милиции в реализации прав и свобод граждан - ее правоохранительная деятельность: выявление и пресечение преступлений, других правонарушений; применение мер защиты в целях восстановления нарушенных прав и свобод граждан; привлечение правонарушителей к юридической ответственности; вмешательство в поведение граждан и других субъектов права, когда оно не соответствует требованиям реализации конституционных прав и свобод; применение разнообразных видов государственного принуждения.

Сотрудники милиции реализуют свою компетенцию применительно к защите прав, свобод и законных интересов граждан в следующих основных направлениях или видах деятельности: административная, оперативно-розыскная и уголовно-процессуальная.

Наиболее полно, деятельность данного органа государственной исполнительной власти, реализуется административно-правовыми средствами.

Административная деятельность заключается, прежде всего, в контроле и надзоре за общественным порядком, личной и общественной безопасностью. Цели данной деятельности достигаются путем предупреждения и устранения препятствий, возникающих в процессе реализации гражданами их прав и свобод. Помимо этого административная деятельность осуществляется в различных формах отдельными службами органов внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государство и право. 2001. - № 5. С. 89-100.

Как самостоятельное направление деятельности милиции, административная деятельность есть, по существу, весьма условное и собирательное понятие, отличающееся разнородностью своего положительного содержания. Ее границы зависят лишь от того, насколько полно и четко успели обособиться другие основные функции милиции - оперативно-розыскная и уголовно-процессуальная.

Смысл термина «административная деятельность милиции» может быть раскрыт с помощью следующей характеристики: это та деятельность милиции, которая не является сыскной или процессуальной<sup>1</sup>.

Специфика административной деятельности милиции состоит, прежде всего, в том, что:

а) эта деятельность осуществляется главным образом в соответствии с нормами административного и административно-процессуального права;

б) ее целью является исполнение действующего административного и административно-процессуального законодательства по вопросам, отнесенным государством к компетенции милиции.

Важнейшими чертами административной деятельности милиции, как и органов внутренних дел в целом, являются: государственно-властный характер полномочий; организующий, исполнительно-распорядительный характер ее функций; подотчетность и подконтрольность в процессе ее осуществления соответствующим государственным органам; правоохранительная и предупредительно-профилактическая направленность.

Данная деятельность милиции, прежде всего, носит организующий и исполнительно-распорядительный характер. Ее осуществление обеспечивает:

- во-первых, реализацию гражданами и организациями их прав и законных интересов, затрагивающих сферу общественного порядка и общественной безопасности (например, реализацию права на хранение и ношение оружия, права на занятие частной детективной и охранной деятельностью, права на управление транспортным средством и др.);

- во-вторых, охрану прав и законных интересов физических и юридических лиц (к примеру, защита от посягательства на жизнь здоровье, честь и достоинство личности, охрана различных форм собственности и др.). Именно в этом и состоит сущность административной деятельности милиции.

Основное предназначение административной деятельности милиции; охрана общественного порядка; производство по делам об административных правонарушениях; административно-правовая профилактика правонарушений; охрана собственности на основе договоров; обеспечение безопасности дорожного движения; осуществление лицензионно-разрешительной работы; охрана, содержание и конвоирование подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и др.

Деятельность милиции по реализации указанного выше направления должна иметь четкие правовые основы. Правовые основы формирования и дея-

---

<sup>1</sup> Соловей, Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей. - Омск, 1993. - С. 141.

тельности милиции по обеспечению прав и свобод личности должны иметь своим источником и отправной точкой существующее право.

Милиция по объему, разнообразию регулирующих, контролирующих, разрешающих и упреждающих функций является самым дифференцированным и действительно ближайшим к народу инструментом государственной власти. В связи с этим справедливо заметить, что о власти и о своем государстве граждане зачастую судят, исходя из оценки деятельности милиции.

Милиция, входящая в состав МВД России как многоотраслевой орган исполнительной власти, выполняя правоохранительные функции, занимает особое место в механизме реализации основных прав и свобод человека и гражданина. Она призвана охранять и защищать основные права и свободы граждан, собственность от преступных и иных противоправных посягательств.

Анализ установленной в законодательстве компетенции милиции свидетельствует о том, что основная часть ее полномочий связана с охраной прежде всего личных (гражданских) прав и свобод граждан (право на жизнь, на личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, жилища и др.).

Основное назначение рассматриваемых полномочий состоит в устранении негативных факторов, затрудняющих свободное использование личностью своих основных прав и свобод.

Сочетание и тесная взаимосвязь форм и методов деятельности милиции в сфере охраны основных прав и свобод граждан является необходимыми условиями достижения поставленной цели. Выбор форм и методов деятельности сотрудниками милиции обусловлен характером задач, стоящих перед ними.

Отсюда вытекает важность четкости и ясности в постановке задач перед милицией, определении ее функций и структуры, оценки ее деятельности, и соответствующем их законодательном закреплении.

Вся деятельность государства, в том числе его правоохранительных органов, милиции, в первую очередь должна быть обращена к человеку, его интересам, правам и свободам.

Отмеченное выше, позволяет утверждать, что на современном этапе необходимо активизировать роль милиции как системы государственных органов исполнительной власти в предупреждении нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Обеспечить охрану и защиту основных прав и свобод граждан в масштабах всей страны может только государство и его органы, так как они обладают соответствующим правом, государственно-властными полномочиями, силами и средствами по осуществлению в масштабах всей страны, на территории всего государства мер по охране и защите основных прав и свобод.

---

*Евсеев Ю.Г.*

*заместитель начальника отделения организации  
деятельности специальных учреждений милиции и  
конвоирования УООПУВД по Белгородской области*

## **ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ АЛКОГОЛЕМ КАК ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОМ**

Юридическое содержание злоупотребления алкоголем, в нашем представлении, возможно и необходимо рассматривать как вид злоупотребления предоставленным гражданину правом употребления алкоголя за пределами установленных законодательством ограничений.

Проблема злоупотребления правом исследовалась многими специалистами в области общей теории права и гражданского права, но до настоящего времени не приобрела однозначной трактовки и теоретического обоснования. Спектр понимания идеи злоупотребления правом весьма широк: от непринятия идеи как таковой<sup>1</sup> до выделения злоупотребления правом в отдельный вид правового поведения наряду с правомерным и противоправным<sup>2</sup>. Столь же пёстрая картина наблюдается и в отношении содержания данного явления в изложении исследователей, признающих наличие проблемы злоупотребления правом как явления правовой действительности.<sup>3</sup> Считаем возможным использовать в исследовании содержания проблемы злоупотребления наркотиками как злоупотребления правом теоретическую схему, предлагаемую А.А. Малиновским.<sup>4</sup> Представляется, что предлагаемое автором понимание злоупотребления правом отличается достаточной степенью универсальности и пригодно для использования в публичных отраслях права в качестве методологической основы.

Следует согласиться с А.А. Малиновским в отношении содержания злоупотребления правом. Злоупотребление правом есть форма реализации права в противоречии с его назначением, посредством которой субъект причиняет вред другим участникам правоотношений: правам и законным интересам граждан, государству и обществу в целом.

И в этом смысле ответ на вопрос: «Имеет ли гражданин право на потребление алкоголя?» – вполне поддаётся обоснованию с позиции объективного права. Ряд федеральных законов относят к разряду легальной алкогольную продукцию, продукты питания, предметы парфюмерии, лекарственные средства и иные не запрещенные к употреблению и использованию алкогольсодержащие

---

<sup>1</sup> См. например: Малеин, Н. С. Юридическая ответственность и справедливость / Н. С. Малеин. - М., 1992. - С. 160.

<sup>2</sup> См. например: Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. - М., 1998. - С. 414.

<sup>3</sup> См. например: Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. - М., 1994. - С. 324.; Зайцева, С. Г. «Злоупотребление правом» как правовая категория и как компонент нормативной системы законодательства Российской Федерации / С. Г. Зайцева. - Рязань, 2002. - С. 145.

<sup>4</sup> Малиновский, А. А. Злоупотребление правом / А. А. Малиновский. - М. : МЗ-Пресс. -128 с.

предметы. Часть из них предназначена собственно для употребления в виде распития. В данном случае законодатель, во-первых, ограничил содержание анализируемого права сферой потребления коммерческой алкогольной продукции и медицинской сферой, во-вторых, связывает это право с определённым способом потребления - распитие.

Не вызывает сомнения тот факт, что злоупотреблять можно лишь субъективным правом, под которым следует понимать не только права и свободы граждан, но и правомочия (полномочия) организаций и дополнительных лиц. Поэтому субъектами, злоупотребляющими своими правами, применительно к проблеме злоупотребления алкоголем могут быть: 1) физические лица, как носители прав и свобод; 2) организации и их должностные лица; 3) государственные органы и их должностные лица. Поскольку столь широкий подход к составу субъектов злоупотребления алкоголем требует дополнительного пояснения, невозможного в научно-практического пособия, ограничимся традиционным для административного права подходом, при котором злоупотребление алкоголем ассоциируется с неправомерными или правомерными, но объективно вредными действиями физических лиц.

В юридическом же смысле злоупотребление алкоголем имеет место лишь в том случае, если нарушена специальная норма, ограничивающая право употребления алкоголя в зависимости от конкретных жизненных ситуаций, особенностей субъекта, характера его деятельности, возраста, условий обеспечения общественной безопасности или общественного порядка и иных обстоятельств. Юридическое содержание злоупотребления правом на употребление алкоголя может быть несколько расширено, если иметь в виду, что злоупотреблению алкоголем может объективно способствовать нарушение иных связанных с употреблением алкоголя правил производства и торговли алкогольной продукцией, в частности.

Следует отметить, что субъект может злоупотреблять субъективным правом не только, если его юридическую основу составляет пробельное, противоречивое и вообще весьма далёкое от правового идеала законодательство, но естественно и тогда, когда закон содержит нормы, напрямую предусматривающие возможность безнаказанно злоупотреблять правом.

Исследование законодательства даёт возможность указать на три группы злоупотреблений правом на употребление алкоголя: правомерные, законодательно ограничиваемые и противоправные.

В первом случае субъект злоупотребляет алкоголем, не нарушая правовых предписаний и запретов, в пределах дозволенного правом, но не в соответствии с целями права и назначением. Например, употребление большей дозы, рекомендуемого лекарственного средства, содержащего алкоголь. Или бытовое употребление алкогольной продукции, повлекшее алкогольное опьянение без совершения данным гражданином каких-либо юридически значимых действий - правонарушений. Поведение в этом случае является правомерным, субъект не подлежит административной или иной юридической ответственности, так как злоупотребление причиняет вред не охраняемым законом отношениям и может

быть отнесено к злоупотреблению алкоголем в медицинском или этическом понимании.

Во втором случае злоупотребление алкоголем законодательно ограничивается или запрещается, без установления санкций, в силу чего лицо не может быть привлечено к юридической ответственности. Злоупотребление правом второго вида признаётся законодателем нежелательными, адресовано преимущественно законопослушным гражданам в качестве правового ориентира. А в отдельных случаях предполагает применение мер медицинского характера к отдельным категориям граждан, допустившим злоупотребление алкоголем. Например, установление запрета на самогонование и употребление самогона в отдельных субъектах федерации без установления административной ответственности за данные действия. Или установление запрета на употребление алкоголя по медицинским показаниям.

Третий вид злоупотребления алкоголем – неправомерное злоупотребление, определено нормами административного, трудового, служебного и уголовного законодательства, понимается преимущественно как нарушение запрета на употребление алкоголя в конкретной ситуации или совершение противоправных действий в состоянии алкогольного опьянения. Ответственность за злоупотребление алкоголем наступает (установлена) в тех случаях, когда, как правило, публичное поведение субъекта причиняет вред общественному порядку, общественной безопасности или иным охраняемым общественным отношениям. Административная ответственность за правонарушения, связанные со злоупотреблением алкоголем наступает на основании Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В частности, КоАП РФ содержит несколько видов административно-наказуемого злоупотребления алкоголем: статья 6.10 «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков ...»

Представляется, что при использовании термина «злоупотребление алкоголем» как в концептуальных политических документах, так и в законодательстве, административной деликтологии необходимо учитывать всю его многозначность. Очевидно, что «злоупотребление алкоголем» – это родовой термин, указывающий на различные формы правомерных и неправомерных действий с алкоголем, причиняющих вред интересам граждан, государства и общества.

---

*Евдеимова А.А.*

*канд. юрид. наук,  
преподаватель кафедры УАП и АД ОВД  
(БелЮИ МВД России)*

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО ДОСТУПА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Повсеместное внедрение технологий автоматизированной обработки, хранения и передачи информации среди прочих подняло на новый качественный уровень следующие проблемы:

- а) проблему неконтролируемого накопления и распространения различного рода сведений, которые могут нанести ущерб субъектам правоотношений;
- б) проблему расширения прав граждан и организаций на доступ к сведениям, необходимым им для расширения знаний и принятия адекватных решений в научной, творческой, социальной и экономической сферах.

На решение данных проблем государство должно откликнуться не только углублением правового регулирования в информационной сфере, а также созданием иных необходимых условий, но и перестройкой деятельности собственных органов и учреждений под вновь сформировавшиеся условия. Это, во-первых, существенное ужесточение мер по защите информации, доступ к которой в соответствии с законодательством признан ограниченным; во-вторых, существенное упорядочение, в том числе сужение, области ограничений по отношению к так называемой внутрисистемной информации (т.е. сведениям о деятельности самих органов публичной власти) и расширение мер по ограничению в доступе к информации о частной жизни граждан и правомерной коммерческой деятельности организаций; в-третьих, дача реальных государственных гарантий от утечки конфиденциальной информации в случае истребования ее от субъектов частного права в органы публичной власти для обеспечения нужд последних.

С точки зрения нахождения в структуре информационных потоков, генерирования и потребления информации, имеющей ограничения в доступе, система органов внутренних дел занимает особое положение. Такие их основные функции как борьба с преступностью и обеспечение общественной безопасности, предопределяются аккумулярованием огромного количества сведений, которые в данной системе принято называть информацией об оперативной обстановке. Причем потоки информации идут от множества источников по большому числу каналов. Субъектами аккумулярования и обработки такой информации в органах внутренних дел также является большое число подразделений.

В то же время в данной системе отсутствует как точно определенный единый порядок оборота сведений ограниченного доступа, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, так и собственно целостное понимание того факта, что именно из разрабатываемой и поступающей информации необходимо или целесообразно относить к данной категории. Исходя из

того, что за период, с момента обретения Россией государственной независимости в конце XX века, можно выделить два этапа формирования законодательства в сфере ограничения оборота информации – период середины 90-х гг. XX века, когда были заложены общие законодательные основы, и современный период, характеризующийся расширением и конкретизацией законодательного регулирования (принятие федеральных законов "О коммерческой тайне", "О персональных данных"), то исследование современного состояния организационно-правовых механизмов оборота и защиты информации ограниченного доступа в системе органов внутренних дел является, по мнению автора, весьма своевременной и актуальной задачей.

В соответствии с интересами обеспечения информационной безопасности и степенью ценности информации для общества и государства, а также правовыми, экономическими интересами собственников, информация может быть общедоступной и с ограниченным доступом.

Общедоступной является информация, возможность ознакомления с которой имеет неограниченное количество пользователей. К такого рода информации относится:

- официальная документированная информация – подготавливается и распространяется органами государственной власти;

- массовая информация – содержит сообщения информационного характера, подготавливается и распространяется средствами массовой информации (СМИ) с целью информирования населения, в том числе реклама деятельности физических и юридических лиц, производимых продуктов и предоставляемых услуг, предлагаемых потребителям;

- информация, создаваемая в процессе творческой деятельности – произведения, изобретения, открытия и другие объекты авторского и смежных прав;

- иная общедоступная информация.

Здесь следует заметить, что существуют определенные, установленные законом правила, ограничивающие обращение и с некоторыми категориями общедоступной информации.

Так, действующее законодательство об интеллектуальной собственности охраняет информацию, создаваемую в процессе творчества и соответствующие права собственника такой информации.

Например, Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» к объектам авторского права относит следующую информацию:

- письменную (рукопись, машинопись, нотную запись и т.д.);

- звуко- и видеозапись (механическую, магнитную, цифровую, оптическую);

- изображения (рисунок, эскиз, картина, план, чертеж, кино-, теле-, видео- или фотокадр и т.д.).

Авторское право на произведение науки и искусства возникает в силу факта его создания. Для возникновения и осуществления авторского права не требуется регистрации произведения, иного специального оформления произведения или соблюдения каких-либо формальностей.



поддержание и повышение профессионального мастерства личного состава органов внутренних дел, которое охватывает весь период службы сотрудников<sup>1</sup>.

Достижение указанных целей системы профессиональной подготовки кадров ОВД предполагает:

1) непрерывное удовлетворение государственных потребностей кадрового корпуса особого вида правоохранительной службы в лице органов внутренних дел, образовательных и научно-исследовательских учреждений МВД России в квалифицированных специалистах с начальным, средним, высшим и послевузовским профессиональным образованием, а также научно-педагогических кадрах, способных решать профессиональные проблемы любой сложности;

2) удовлетворение личностных потребностей воспитанников, курсантов и слушателей ведомственных образовательных учреждений, а также сотрудников ОВД в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, приобретении начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования по соответствующей специальности и квалификации, обновлении профессиональных знаний и навыков путем переподготовки и повышения квалификации;

3) распространение и закрепление правовых, гуманитарных и технических знаний среди личного состава органов внутренних дел, повышение его общеобразовательного и культурного уровня; формирование и совершенствование конкретных умений и практических навыков обучаемых с учетом специфики и профиля их оперативно-служебной деятельности, динамичное развитие их личностно-коллективистских и профессионально-деловых качеств, нацеленное на активную правоохранительную деятельность, в том числе на успешное решение нестандартных задач в сфере борьбы с преступностью и охраны прав и свобод граждан;

4) совершенствование деятельности ведомственной системы профессиональной подготовки кадров по формированию высокопрофессионального, оптимально сбалансированного кадрового корпуса органов внутренних дел государства на основе периодической оптимизации ее организационно-правового построения, повышения эффективности и адаптации содержания обучения и служебно-боевой подготовки, осуществляемых, соответственно, образовательными учреждениями МВД России и практическими органами внутренних дел, к изменениям оперативной обстановки, задач и функций министерства в целом или отдельных его служб и подразделений.

Одно из главных условий достижения этих задач — непрерывное осуществление системой профессиональной подготовки кадров ОВД единой социальной функции в сфере образования, которая включает в качестве составных элементов более конкретизированные направления ее деятельности по целенаправленной реализации заказа государства на подготовку разнообразных специалистов орга-

---

<sup>1</sup> Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2004 г.: Сборник информационных и аналитических материалов. - М. : ЦОКР МВД России, 2005. - С. 69.

нов внутренних дел, а также поддержание необходимых и достаточных для успешного выполнения профессиональной деятельности профессиональных и нравственных качеств действующих сотрудников целостной системы более высокого порядка в лице организационной структуры МВД Российской Федерации. Это, в свою очередь, предполагает согласованную интегрированную деятельность всех компонентов данной системы по реализации обширного спектра функций организационно-управленческого и образовательного характера.

Первый вид функций объединяет ведущие направления деятельности органов (аппарата) управления системой профессиональной подготовки кадров ОВД в целом, которые в пределах своих полномочий осуществляют внутрисистемное и межсистемное управление и проявляются в реализации четырех групп функций: информационно-аналитических, организационных, контрольных и обеспечивающих. Каждая из названных групп играет самостоятельную роль в процессе управления данной системой. При этом все они направлены на повседневную и непосредственную организацию функционирования системы в целом, а также на взаимодействие и координацию действий всех участников управленческих отношений по реализации государственной политики в сфере профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел. Многообразные направления образовательной деятельности этой системы, нацеленные на непрерывное воспроизводство необходимого количества специалистов ОВД с требуемым набором квалификационных характеристик, предполагает реализацию различных образовательных программ и курсов и могут быть представлены дидактическими, развивающими, воспитательными, организационно-педагогическими и научно-педагогическими функциями.

Перечисленные функции организационно-управленческого и образовательного характера являются основными для системы профессиональной подготовки кадров ОВД Российской Федерации и по существу характеризуют содержание совокупной многоаспектной деятельности образующих ее компонентов. Они выражают специфику данной системы, объединены общим образовательным пространством и конечными целями. При этом каждая взятая в отдельности функция свою роль в системе может выполнять не сама по себе, а лишь совместно с взаимообусловленными функциями, лишь вместе с компонентами, к которым она «привязана», лишь в неразрывной связи и взаимодействии со структурой в целом, с внешней средой функционирования системы.

Вместе с тем, каждая функция имеет свою сферу действия, осуществляется соответствующими методами и субъектами ее реализации. Ту или иную определенную функцию в рамках системы может выполнять не любой, а именно данный компонент (субъект). В связи с этим компоненты системы самостоятельны только в реализации своих функций по предметам и в объеме своей компетенции. А поскольку компоненты системы профессиональной подготовки кадров ОВД весьма многообразны и специфичны, очень важно умело распределять выполняемую системой в целом совокупность функций, согласовывать их и добиваться безусловного выполнения каждым субъектом реализации.

Характер выполняемых задач и функций обуславливает существующую организационную структуру образования ОВД Российской Федерации, которая

представляет собой систему взаимодействующих образовательных учреждений специального первоначального обучения, среднего, высшего, дополнительного и послевузовского профессионального образования; совокупность преемственных учебно-программных документов для указанных образовательных учреждений и обучения личного состава ОВД в системе служебно-боевой подготовки, а также федерально-региональную систему управления профессиональной подготовкой кадров органов внутренних дел.

В результате почти трехвекового периода эволюции регулярной отечественной полиции (милиции) и организации профессиональной подготовки ее сотрудников МВД России располагает сегодня одной из самых крупных и многопрофильных среди отраслевых министерств и ведомств страны системой профессионального образования<sup>1</sup>. В последнее десятилетие были предприняты значительные шаги к ее оптимизации, освобождению от излишних структурных звеньев, созданию новых видов образовательных учреждений - университетов, академий, колледжей и лицеев милиции, Суворовских военных училищ. Как следствие, современная система профессионального образования министерства имеет структуры аналогичные системе образования Российской Федерации в целом. Действующая многоуровневая система непрерывного профессионального образования МВД России располагает различными видами образовательных учреждений, где реализуются два уровня общеобразовательных программ (основного общего и среднего (полного) общего образования) и все четыре уровня профессиональных программ, предусмотренных законодательством Российской Федерации. При этом образовательные программы переменным составом осваиваются очно, заочно, по сокращенной очной и сокращенной заочной формам обучения, а также в виде экстерната<sup>2</sup>.

Для образовательных учреждений МВД России характерны профилированность обучения, переподготовки и повышения квалификации сотрудников, ориентированность их содержания на профессиональные задачи, которые предстоит решать будущему (действующему) сотруднику ОВД после завершения обучения (переподготовки, повышения квалификации)<sup>3</sup>. Это имеет существенное значение в деле сокращения до минимума периода вхождения выпускника в должность после окончания ведомственного образовательного учреждения, обеспечения успешного выполнения профессиональной деятельности действующими сотрудниками органов внутренних дел по занимаемой ими должности.

Наличие разветвленной ведомственной системы профессиональной подготовки кадров в целом позволяет МВД России выполнять поставленные перед ним задачи. Вместе с тем, она нуждается в сохранении, дальнейшем развитии, совершенствовании и мощном материально-техническом оснащении.

---

<sup>1</sup> Система профессионального образования Министерства внутренних дел Российской Федерации. - М. : ДКО МВД России, ЮНИТИ «Закон и право», 2005. - С. 2.

<sup>2</sup> Система профессионального образования Министерства внутренних дел Российской Федерации. - М. : ДКО МВД России, ЮНИТИ «Закон и право», 2005. - С. 2-3.

<sup>3</sup> Будило, И. В. Организационное и правовое обеспечение профессиональной подготовки сотрудников кадровых подразделений органов внутренних дел : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук / И. В. Будило. - М. : Академия управления МВД России, 2005. - С. 12.

*Хасея Е.А.*

*канд. юрид. наук,  
преподаватель кафедры УАП и АД ОВД  
(БелЮИ МВД России)*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ СЛУЖЕБНЫХ ДЕЙСТВИЙ СОТРУДНИКОВ МИЛИЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Вопрос об административно-правовом механизме служебных действий имеет принципиальное значение, поскольку от того, насколько полно и системно этот механизм урегулирован в соответствующих нормативных правовых актах зависит степень гарантированности и защищенности прав и свобод физических лиц и прав юридических лиц, в отношении которых совершаются данные действия.

Под административно-правовым механизмом служебных действий, с нашей точки зрения, следует понимать предусмотренную нормами административного права совокупность взаимодействующих между собой элементов, определяющих сущность, условия и порядок совершения таких действий.

По нашему мнению, в административно-правовой механизм служебных действий входят следующие элементы:

### **1. Юридические основания совершения служебных действий.**

Под юридическими основаниями совершения служебных действий, с нашей точки зрения, необходимо понимать предусмотренные нормами административного права юридические факты, при наличии которых соответствующий административный орган вправе или обязан совершить те или иные служебные действия.

В качестве юридических оснований совершения служебных действий могут выступать следующие юридические факты:

а) подача физическим или юридическим лицом в компетентный административный орган заявления, заявки, ходатайства, жалобы или иного письменного обращения, являющегося основанием для совершения соответствующих служебных действий по его разрешению;

б) поступление в адрес административного органа официального документа, исходящего от иного государственного органа или органа местного самоуправления, предусматривающего предоставление физическому или юридическому лицу какого-либо права или возложение на него какой-либо обязанности;

в) совершение физическим или юридическим лицом административного или иного публичного правонарушения, требующее применения в отношении этого лица определенных мер административного принуждения, таких как доставление и административное задержание лица, его личный досмотр, досмотр его вещей и т.п.;

г) наступление предусмотренных правовыми нормами сроков совершения тех или иных служебных действий (например, наступление срока проведения

контролирующим или надзорным органом проверки в отношении той или иной организации и т.п.);

д) возникновение реальной угрозы безопасности государства, общественной безопасности либо безопасности отдельных физических или юридических лиц, вызванной действием природных и техногенных факторов, а также действиями людей, требующее оперативного властного вмешательства соответствующих административных органов (эпидемии, эпизоотии, аварии, катастрофы, массовые беспорядки и т.п.)

Перечисленные юридические основания совершения служебных действий определены в соответствующих федеральных конституционных и в федеральных законах, а также в основанных на них подзаконных нормативных правовых актах. В этих же нормативных правовых актах указывается на те возможные служебные действия, которые могут быть совершены соответствующими административными органами при наличии тех или иных юридических оснований. Например, в пункте 18 статьи 11 Закона РФ «О милиции» указаны основания, при наличии которых сотрудники милиции вправе совершить такое действие как проникновение в жилые и иные помещения граждан. В статье 14 этого же закона определен исчерпывающий перечень оснований для применения сотрудниками милиции специальных средств.

Вместе с тем следует отметить, что в некоторых нормативных правовых актах, регулирующих публично-управленческую деятельность, не всегда четко определяются юридические основания для совершения соответствующими административными органами тех или иных служебных действий. В частности, в пункте 22 статьи 11 Закона РФ «О милиции» не определены основания для совершения сотрудниками милиции такого действия как ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов.

С нашей точки зрения, в соответствующих нормативных правовых актах должен определяться исчерпывающий перечень юридических оснований для совершения уполномоченными административными органами каждого из предусмотренных такими актами служебных действий.

## 2. Содержание и пределы совершения служебных действий.

Содержание каждого отдельно взятого служебного действия должно быть четко сформулировано в соответствующем нормативном правовом акте. Иными словами, в соответствующих нормах права должно содержаться описание каждого служебного действия, указание на то, в чем именно заключается это действие. В качестве примера можно сослаться на норму части 1 статьи 27.9. Кодекса РФ об административных правонарушениях, раскрывающую содержание такого действия как досмотр транспортного средства. Однако в некоторых случаях нормы административного права не содержат описания определенных служебных действий. Например, статья 27.13 Кодекса РФ об административных правонарушениях, указывая на возможность совершения сотрудниками милиции такого действия как запрещение эксплуатации транспортного средства, не содержит описания самого этого действия. В данной норме не определено, каким образом осуществляется запрещение эксплуатации транспортного средства. Наличие таких пробелов в нормативных правовых актах приводит к

тому, что должностные лица соответствующих административных органов вынуждены совершать те или иные служебные действия в соответствии с собственными субъективными представлениями об их содержании.

Раскрывая содержание того или иного служебного действия, нормы административного права должны не только определять его сущность, но и регламентировать пределы совершения этого действия. Под пределами совершения служебного действия, по нашему мнению, следует понимать установленные нормами административного права ограничения и запреты на совершение того или иного служебного действия. Пределы совершения тех или иных служебных действий могут регламентироваться посредством установления нормами административного права:

а) критериев, позволяющих соответствующим административным органам определять круг вопросов, для решения которых ими могут совершаться определенные действия;

б) фактических обстоятельств, при наличии которых соответствующие действия вообще не могут совершаться;

в) круга субъектов, в отношении которых не могут быть совершены те или иные действия;

г) перечня объектов, в отношении которых не могут совершаться те или иные действия;

д) временного периода, в течение которого могут совершаться те или иные служебные действия.

В то же время нормы административного права не всегда устанавливают пределы совершения тех или иных служебных действий. Например, в статьях 27.3. и 27.7. Кодекса РФ об административных правонарушениях не определен перечень лиц, в отношении которых не могут быть совершены такие действия как административное задержание и личный досмотр.

3. Перечень (круг) должностных лиц соответствующих административных органов, которые вправе совершать те или иные служебные действия.

С нашей точки зрения, в нормативных правовых актах, регулирующих отдельные виды публично-управленческой деятельности, необходимо не только обозначать административные органы, которые вправе совершать те или иные служебные действия, но и конкретизировать круг должностных лиц этих органов, уполномоченных на совершение соответствующих действий. Такой подход позволит персонифицировать и разграничить компетенцию должностных лиц, определить меру их ответственности за результаты своей деятельности.

4. Административно-правовой механизм совершения служебных действий.

Под административно-правовым механизмом совершения служебных действия, по нашему мнению, следует понимать урегулированные нормами административного права последовательность, условия совершения соответствующим административным органом операций, составляющих содержание того или иного действия и порядок его документально-процессуального оформления.

Таким образом, административно-правовой механизм совершения служебного действия включает в себя следующие элементы:

а) последовательность (временную очередность) совершения операций, входящих в содержание действия;

б) условия, при наличии которых может быть совершена та или иная операция, входящая в содержание действия (условия о представлении определенных документов, о предварительном согласовании отдельных операций или действия в целом и т.п.);

в) порядок документально-процессуального оформления отдельных операций или действия в целом, то есть порядок составления процессуальных и правоустанавливающих документов, фиксирующих ход и результаты совершения операций или действия.

Административно-правовой механизм совершения уполномоченным должностным лицом личного досмотра лица, совершившего административное правонарушение, включает в себя определение условий, последовательности совершения и документально-процессуального оформления таких входящих в содержание указанного действия операций как подбор понятых с условием, что они должны быть одного пола с досматриваемым, физическое обследование лица, составление протокола о личном досмотре с соблюдением установленных законом реквизитов, подписание данного протокола должностным лицом, его составившим, понятыми и досмотренным лицом.

В целом в действующем административном законодательстве административно-правовой механизм совершения тех или иных служебных действий урегулированы достаточно полно. Вместе с тем процедуры совершения отдельных служебных действий не регламентированы вообще или определяются фрагментарно.

Представляется, что юридическая процедура совершения каждого административно-правового действия должна быть детально урегулирована в соответствующих нормативных правовых актах. Это позволит обеспечить необходимый режим законности в процессе совершения административными органами соответствующих служебных действий.

#### 5. Юридические последствия совершения служебных действий.

Совершение каждого служебного действия, как отмечалось выше, влечет для лица, в отношении которого это действие совершено, или для других лиц определенные юридические последствия либо создает необходимые предпосылки для наступления таких последствий. В этой связи юридические последствия или возможность их наступления являются необходимым элементом механизма служебных действий.

Юридические последствия совершения служебных действий могут выражаться в следующем:

а) в возникновении у лица субъективного юридического права или нового субъективного юридического статуса (например, права на осуществление определенной деятельности в результате выдачи соответствующей лицензии и т.п.);

б) в возникновении у лица субъективной юридической обязанности (например, обязанности водителя транспортного средства следовать в направлении, определенном жестами сотрудника ГИБДД, регулирующего дорожное движение и т.п.);

в) в официальном подтверждении определенных фактов, имеющих для лица юридическое значение (например, фактов рождения, заключения брака, изменения фамилии и т.п.);

г) в установлении ограничения субъективного юридического права лица (например, права на свободу при административном задержании, права на личную неприкосновенность при производстве личного досмотра и т.п.).

В соответствующих нормативных правовых актах, с нашей точки зрения, должны четко определены юридические последствия совершения каждого из служебных действий.

---

*Н.И.Евсеев В.И.*

*канд. юрид. наук,  
преподаватель кафедры УАП и АД ОВД  
(БелЮИ МВД России)*

## **КРАЙНЯЯ НЕОБХОДИМОСТЬ КАК ОСНОВАНИЕ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Институт крайней необходимости относится к числу древнейших институтов права. Исторические данные свидетельствуют, что первые нормы, устраняющие ответственность лица, причинившего вынужденный вред общественно значимым интересам, возникли в результате эволюции обычного права. Постановления о допустимости причинения вреда с целью защиты более ценного блага были известны уже римскому праву. Более содержательный подход к праву крайней необходимости наблюдается у средневековых канонистов. Средневековыми канонистами разработаны и введены в практику такие принципы, как «нужда закона не знает», «что недозволено законом, делает дозволенным необходимость», «необходимость не знает закона и сама творит себе закон».<sup>1</sup> Крайней необходимости посвящают свои работы Г. Гроций<sup>2</sup>, С. Пуффендорф<sup>3</sup>, Х. Вольф<sup>4</sup> и др. В их сочинениях право рассматривается как продукт общественного договора между людьми. Ситуации крайней необходимости возникали в жизни людей с момента формирования общества и были неразрывно связаны с различными сферами их деятельности. Объектами защиты от угрожаемой опасности являются личность и права данного лица или других лиц, охраняемые законом интересы общества и государства. Указание в первую очередь на личность и права человека полностью соответствует провозглашенным в ст. 2 Конституции РФ положениям о том, что человек, его права и свобо-

---

<sup>1</sup> Энциклопедия государства и права. В 3 т. / под ред. П. И. Стучки. Т. 2. - М., 1930. - С. 423.

<sup>2</sup> Розин, Н. Н. О крайней необходимости / Н. Н. Розин. - СПб., 1899. - С. 66.

<sup>3</sup> Паше-Озерский, Н. Н. Необходимая оборона и крайняя необходимость / Н. Н. Паше-Озерский. - М., 1962. - С. 131.

<sup>4</sup> Розин, Н. Н. О крайней необходимости / Н. Н. Розин. - С. 72.

ды - высшая ценность, а их признание и защита – обязанность государства.

Институт крайней необходимости способствует повышению социальной активности людей, предоставляет им возможность принимать участие в предотвращении вреда правам человека, интересам государства и общества.

Не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

Под вредом, причиняемым охраняемым законом интересам, имеются в виду различные действия, образующие состав административного правонарушения, влекущего административную ответственность. При совершении таких деяний в состоянии крайней необходимости отсутствует признак вины.

Состояние крайней необходимости нацеливает всех граждан на участие в решении этой задачи, в предотвращении опасности, угрожающей жизни, здоровью, правам и свободам человека. Подлежат защите и другие охраняемые законом интересы общества и государства, в частности все виды собственности.

При крайней необходимости происходит столкновение двух интересов: угроза причинения вреда одним правоохраняемым интересам устраняется путем причинения вреда, хотя и меньшего, другим.

Состояние крайней необходимости возникает, когда имеется действительная, реальная, а не мнимая угроза указанным интересам. Не будет крайней необходимости, если угроза указанным охраняемым интересам может возникнуть в будущем. На это прямо указывают слова текста статьи 2.7 КоАП «для устранения опасности, непосредственно угрожающей».

Действия лица, устраняющего угрозу указанным правоохраняемым интересам, формально образуют состав одного или нескольких правонарушений, предусмотренных соответствующими статьями Кодекса или закона субъекта РФ, устанавливающего административную ответственность за административные правонарушения. Например, в случае нарушения правил дорожного движения одним водителем другой водитель, едущий на встречной автомашине, чтобы спасти жизнь пассажиров обеих машин, нарушает правила расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона, т. е. тоже нарушает правила дорожного движения, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.15 КоАП. Так, Хамовнический районный суд Москвы рассматривал дело о ДТП, в котором пострадали два автомобиля. Женщина двигалась в крайней левой полосе, и в этот момент ее «подрезала» грузовая машина. Даме ничего не оставалось, как выехать на встречную полосу, где лоб в лоб столкнулась с автомобилем «Ладой». Очевидцы аварии подтвердили инспекторам ГИБДД, что женщину «подсек» большегруз, и чтобы не угодить под многотонную машину, она пересекла две сплошных.

Но инспекторы ГИБДД были неколебимы в своих взглядах на случившееся и обвинили женщину в нарушении правил маневрирования. Судья, рассматривавшая дело, признала выезд на полосу встречного движения «крайней необходимостью». На этом основании гражданку освободили от административной ответственности и вернули «права»<sup>1</sup>.

Для ликвидации пожара может возникнуть необходимость в нарушении правил водопользования (ст. 8.14 КоАП), уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17 КоАП), если оно мешало доступу пожарных к месту возгорания в доме, незаконной порубке деревьев, кустарников (ст. 8.28 КоАП), порче сельскохозяйственной земли (ст. 8.6 КоАП), повреждение электрических сетей (ст.9.7 КоАП), если нет иной возможности отключить электромеханизмы, работа которых создает угрозу. Для защиты людей от нападающего животного иногда бывает необходимо произвести выстрел в населенном пункте, что образует состав правонарушения, предусмотренного ст. 20.13 КоАП. Так, например гражданин Б, видя, что на ребенка напала собака, поспешил на помощь и применил оружие, сделав выстрел из ружья, чтобы отпугнуть животное. В данном случае опасность была наличной, имела место явная угроза жизни ребенка. Гражданин Б., действовал в состоянии крайней необходимости, поэтому его действия правомерны.

В содержании определения указанного выше приводятся три условия, при наличии которых лицо, находящееся в состоянии крайней необходимости, не рассматривается как совершившее административное правонарушение. Первое из них: причинение вреда охраняемым законом интересам для устранения непосредственно угрожающей опасности. То есть опасность должна быть не мнимой, а реальной, и не в будущем, а в настоящий момент. Второе опасность, угрожающая охраняемым интересам, не могла быть устранена иными средствами, т.е не было возможности избрать другие меры для защиты, не причиняющие вреда. Орган (должностное лицо), рассматривающий данное дело, с учетом конкретных обстоятельств должен решить вопрос о том, являлось ли совершение противоправного деяния единственной возможностью для предотвращения вреда. И третье причиненный вред должен быть менее значительным, чем предотвращенный<sup>2</sup>.

Причинение вреда правоохраняемому интересу можно признать оправданным, если у человека не было иного выхода для спасения более ценного блага. Поэтому при обнаружении угрозы правоохраняемым интересам должны изыскиваться непротивоправные пути предотвращения или устранения такой угрозы. Если такой возможности нет, должны приниматься меры, минимально нарушающие правоохраняемый интерес, т. е. совершаться такие действия, которые образуют наименее опасные правонарушения. Вопрос о том, являлся ли использованный для предотвращения вреда способ единственно возможным, решается с учетом конкретных обстоятельств дела.

---

<sup>1</sup> Д. Зленко. Московский комсомолец. 13 сентября 2004 г.

<sup>2</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Юристъ, 2002. С. 138.

Для сопоставления вреда предотвращенного и вреда причиненного нужно учитывать социальное содержание интересов защищаемых и нарушаемых. При сопоставлении жизни и здоровья человека и имущественных интересов предпочтение отдается жизни и здоровью людей. Действия, направленные на устранение опасности, даже если они повлекли за собой причинение определенного материального ущерба третьей стороне, считаются правомерными и общественно полезными.

Например, А. купался в реке и, почувствовав себя плохо, стал звать на помощь. Стоявший на берегу Б., не умея плавать, бросился к стоявшей на берегу лодке, нагруженной тремя мешками с удобрениями, выбросил их в воду, быстро подплыл к месту, где тонул А. и спас его. В данном случае спасение А., зависело от быстроты действий Б., которые при таких обстоятельствах являются необходимыми.

Если для защиты имущественных интересов нарушаются такие же интересы, применяется стоимостный фактор оценки вреда причиненного и предотвращенного.

При наличии всех этих условий причинение лицом вреда охраняемым законом интересам признается уполномоченным органом (должностным лицом) крайней необходимостью, т. е. не является правонарушением и не влечет административной ответственности.

Если лицо, совершившее нарушение, влекущее административную ответственность, действовало в состоянии крайней необходимости, производство по делу не может быть начато, а начатое подлежит прекращению. Решение по этому вопросу может быть принято как при составлении протокола об административном правонарушении, так и при рассмотрении дела (п.3 ч. 1 ст.24.5 КоАП).

Возможность применения ст. 2.7 КоАП «Крайняя необходимость» отрицать невозможно. Однако в практике признания гражданина невиновным ввиду того, что он действовал в состоянии крайней необходимости, возникают крайне редко. Связано это, прежде всего с тем, что многие граждане не знают о существовании такой статьи. Кроме того, несмотря на то, что доказательством может служить большое количество документов, суды зачастую не принимают их во внимание, поскольку определить степень созданной опасности легче, чем угрожавшей охраняемым законом интересам.

---

***І àí à.Ї***

*канд. юрид. наук,*

*ассистент кафедры международного права  
и государственного права (БелГУ)*

## **ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН**

Обновленное гражданское, уголовное, административное, процессуальное и другое законодательство значительно расширило правовые гарантии ре-

лизации основных прав и свобод. Теория и практика охраны прав и свобод граждан тесно связана с формированием в России нового государственно-правового механизма осуществления власти, механизма охраны и защиты прав и свобод граждан.

Закрепление гарантий в Конституции и текущем законодательстве составляет правовую основу деятельности государственного механизма, обеспечивающего восстановление нарушенных прав и свобод, создающего возможности их реализации. Гарантией является и активное отношение самих субъектов к использованию всех возможностей для реализации своих прав и свобод, их соответствующие знания и умение эти права и свободы защищать.

При всей значимости правового закрепления гарантий прав и свобод для их воплощения в жизнь требуются многие условия, в том числе лежащие за рамками права: экономические, политические и др.

Применение функционального критерия классификации юридических гарантий реализации основных прав и свобод граждан позволяет выделить два вида гарантий - гарантии охраны и гарантии защиты.

К гарантиям охраны основных прав и свобод граждан относятся правовые нормы, которые в той или иной степени регулируют деятельность государства, направленную на исполнение его общей обязанности предотвращать все возможные посягательства на основные права и свободы. Как уже было сказано, эта деятельность развивается в рамках общего правоотношения. Юридическими гарантиями охраны основных прав и свобод граждан являются нормы права, лежащие в основе организации деятельности правоохранительных органов государства, закрепляющие основные принципы и положения юридической ответственности, регулирующие процессуальный порядок рассмотрения дел о правонарушениях. В целом они предназначены для охраны всего нашего общественного и государственного строя, в том числе и основных прав и свобод граждан. Их действие в отношении основных прав и свобод носит ярко выраженный превентивный характер. Если юридические гарантии охраны основных прав и свобод граждан не срабатывают и нарушение все же происходит, то непосредственно начинают действовать юридические гарантии защиты основных прав и свобод граждан, представляющие собой конкретные способы их защиты и восстановления.

Надо сказать, что юридические гарантии защиты действуют и до нарушения основных прав и свобод граждан, но только косвенно, будучи подключенными к гарантиям охраны, с целью предупредить это нарушение. Например, правовые нормы, предусматривающие возможности применения принуждения к правонарушителю, посягающему на личные права и свободы гражданина, до нарушения играют предупредительную роль, охраняют последнего. После нарушения начинается их непосредственная реализация, направленная на защиту и восстановление нарушенного права.

Юридические гарантии реализации основных прав и свобод граждан обладают определенной спецификой, которая заключается в том, что, защищая основные права и свободы законопослушных граждан, зачастую приходится ограничивать основные права и свободы правонарушителей в ходе принуди-

тельного воздействия на последних (пресечение, наказание, возмещение причиненного ущерба). Пределы и процедура данного принудительного воздействия должны быть четко определены. Этим объясняется то, что особое место среди юридических гарантий занимают юридические гарантии защиты, обеспечивающие реализацию основных прав и свобод правонарушителя. Своеобразие указанных гарантий выражается в том, что они охраняют права и свободы правонарушителей в условиях их правомерного ограничения. Их назначение проявляется в определении пределов такого ограничения. Только неукоснительное следование этим пределам делает вторжение в сферу основных прав и свобод гражданина правомерным. В отличие от других юридических гарантий защиты юридические гарантии защиты основных прав и свобод правонарушителей непосредственно начинают действовать еще до нарушения их права на права и свободы - на стадии их охраны. Нарушение порядка ограничения основных прав и свобод правонарушителей приводит в действие все другие юридические гарантии защиты, направленные на пресечение нарушения и наказание виновных в нем лиц. Иными словами, определение пределов ограничения пользования благами основных прав и свобод граждан преследует цель охраны тех их благ, на которые ограничение не распространяется. Если субъект, прибегающий к такому ограничению, выходит за рамки, предусмотренные законом, то его действия должны быть пресечены, а сам он - наказан.

Среди юридических гарантий реализации основных прав и свобод граждан выделяют конституционно-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые и гражданско-правовые гарантии.

В целях максимальной охраны прав и свобод личности их основополагающие юридические гарантии закреплены на конституционном уровне. Такого рода конституционные нормы относятся прежде всего к тем отношениям, которые связаны с возможностью применения государством к человеку мер принудительного воздействия, привлечения его к судебной ответственности, существенного ограничения его прав и свобод (ст. 47 – 54 КРФ) самим государством.

Конституция гарантирует демократические принципы судопроизводства, гуманное отношение к лицам, привлекаемым к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке.

Статья 47 Конституции устанавливает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Эта норма направлена на исключение возможности произвольного решения компетентными органами вопроса о передаче дела в суд по своему выбору. Закрепляется также право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В Конституцию включены нормы, являющиеся исходными в правоустановлениях, направленных на обеспечение в должной мере справедливого отношения к человеку в ходе судебного разбирательства.

Конституция РФ является ядром российского права - это и обуславливает отличие конституционных норм от иных правовых норм. Прежде всего, нормы конституционного права отличаются своей особой юридической природой, они

имеют свой, только им присущий, предмет правового регулирования, которым являются конституционные отношения. Конституционные отношения - это свойственная данному обществу система экономических, политических, социальных, духовных и организационных отношений, выражающих сущность и основные черты общественного строя.

Каждая конституционная норма, являясь составной частью микроструктуры Конституции, выступает самостоятельной нормой. Основной особенностью любой нормы является ее буквальное содержание, оно индивидуализирует и отличает норму от всякой другой. В этой связи следует обратить внимание на содержание конституционных норм, закрепляющих основные гарантии на реализацию прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, конституционно-правовыми гарантиями реализации основных прав и свобод граждан являются сами конституционные нормы, закрепляющие универсальные основные права и свободы человека и обеспечивающие реализацию не только отраслевых прав и свобод граждан, но и всех остальных субъективных прав. Иными словами в Конституции РФ и, кроме того, в действующем законодательстве и международно-правовых актах названы положения, на основе которых возможно построение системы определения степени реализации основных прав и свобод человека и гражданина и которые позволяют дать оценку положения человека и гражданина в обществе и государстве.

Рассматривая гарантии на реализацию основных прав и свобод граждан в административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов, нельзя не упомянуть о том, что все нормы права образуют единую, целостную, иерархически разветвленную систему, между элементами которой существуют структурные, функциональные и другие связи. Благодаря наличию таких связей реализация каждой конкретной правовой нормы непосредственно зависит от действенности других норм права, которые тем или иным образом с ней связаны. Так, реальность неприкосновенности личности (ст. 22 Конституции РФ) обуславливается действием многочисленных норм уголовного, уголовно-процессуального и административного права. К примеру, в соответствии со ст. 27.3 и 27.5 КоАП РФ административное задержание лица, совершившего соответствующее правонарушение, может производиться лишь уполномоченными на то органами (должностными лицами) на срок не более трех часов. В исключительных случаях лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов в соответствии с ч. 3 ст. 27.5 КоАП РФ.

С учетом изложенного, можно сделать вывод о том, что формирование правового государства выдвигает в ряд первоочередных задач развитие правового положения личности, гарантий его реализации, государственно-правового механизма обеспечения основных прав и свобод граждан. Представляется, что на современном этапе эта задача может быть осуществлена путем обеспечения первоочередности решения проблем законодательного регулирования конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, средств и условий их обеспе-

чения; совершенствования состава действующих конституционных прав и свобод граждан; создания конкретной, соответствующей конституционным правам и свободам граждан, реально действующей и законодательно закреплённой системы средств и условий их обеспечения; развития системы конституционного надзора за созданием и реализацией государственными органами, должностными лицами и гражданами условий и средств обеспечения действия прав и свобод личности в государстве и др.

Реализация усилий и мер государственно-правового характера с учетом вышеназванных направлений деятельности предполагает формирование надежного и эффективного государственно-правового механизма охраны конституционных прав и свобод граждан России.

---

*Евдокимов Г.А.*

*адъюнкт кафедры УАП и АД ОВД  
(БелЮИ МВД России)*

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ХОДЕ ИММИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Значительная роль в обеспечении режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации отводится иммиграционному контролю.

Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 года №1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле» определяет иммиграционный контроль как осуществляемую Федеральной миграционной службой России и ее территориальными органами деятельность по регулированию миграции и осуществлению в пределах своей компетенции мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>1</sup>.

Иммиграционный контроль осуществляется постами иммиграционного контроля органов миграционной службы в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. В соответствии с Положением об иммиграционном контроле, свою деятельность государственные служащие постов иммиграционного контроля осуществляют во взаимодействии с представителями других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на которые возложены функции контроля за соблюдением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

На белгородском участке российско-украинской границы функционируют 14 пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федера-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения об иммиграционном контроле : Постановление Правительства Российской Федерации, 08.09.1994 г., №1020 // СПС КонсультантПлюс.

ции. В пяти из них созданы посты иммиграционного контроля (ПИК ж.д. станции Белгород (г. Белгород), ПИК ж.д. станции Долбино (Белгородский район), ПИК ж.д. станции Валуйки (г. Валуйки), ПИК авто перехода трассы Белгород-авто (Белгородский район), ПИК авто перехода Козинка – авто (Грайворонский район)), в девяти пунктах пропуска посты иммиграционного контроля отсутствуют. На сотрудников пограничной службы ФСБ РФ в этих пропускных пунктах возложены задачи выдачи бланков и сбора заполненных миграционных карт у иностранных граждан и лиц без гражданства. Полученные миграционные карты ими передаются на пост иммиграционного контроля, за которым закреплён данный пропускной пункт. Иммиграционный контроль иностранных граждан и лиц без гражданства в пропускных пунктах, где не созданы ПИК, осуществляется только при проведении плановых мероприятий силами сотрудников постов иммиграционного контроля, за которыми закреплён данный пропускной пункт. В большинстве своём иностранные граждане и лица без гражданства, которые въезжают в страну через эти пункты пропуска, минуют процедуру иммиграционного контроля. Фактически не выполняются требования статьи 26 Федерального закона от 15.08.1996 №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» о запрещении въезда в РФ иностранцев, которые в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или с депортацией. Поэтому для осуществления задач иммиграционного контроля необходимо создание постов иммиграционного контроля в каждом пункте пропуска через государственную границу.

За двенадцать месяцев 2006 года через пункты пропуска на белгородском участке российско-украинской границы по сведениям базы данных «Миграционная карта» проследовало более 4 млн. 787 тыс. иностранных граждан (в 2005 году – 4 млн. 818 тыс.), из них въехало – свыше 2 млн. 628 тыс., выехало – свыше 2 млн. 158 тыс.<sup>1</sup>. При этом штатная численность постов иммиграционного контроля составляет 67 гражданских государственных служащих, что при имеющихся масштабах пассажиропотока явно недостаточно.

В условиях повышенной нагрузки сотрудниками постов иммиграционный контроль мигрантов осуществляется выборочно. В 2006 году данный контроль осуществлён в отношении 420 тыс. иностранных граждан, что на 15,6% больше в сравнении с 2005 годом, в тоже время, это только малая доля от числа въехавших в Россию иностранцев. В первую очередь выборочный иммиграционный контроль проводится в отношении лиц, следующих из государств Ближнего Востока и регионов с миграционно-опасной обстановкой, при этом иностранцы из соседних приграничных государств фактически минуют контрольные процедуры. Такой иммиграционный контроль малоэффективен, необходимо внести предложение об увеличении штатной численности ПИК, которая бы

---

<sup>1</sup> Аналитические материалы УФМС России по Белгородской области за 2006 год

позволила осуществлять единый и полный иммиграционный контроль иностранных граждан и лиц без гражданства.

Кроме того, отсутствие в штатной численности ПИК аттестованных сотрудников федеральной миграционной службы порождает значительные проблемы в реализации административного законодательства при осуществлении иммиграционного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Государственные служащие постов иммиграционного контроля не включены в состав статьи 28.3 КоАП РФ «Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях», то есть, при выявлении административного правонарушения в сфере режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ они неправомерно самостоятельно составить административный протокол на правонарушителя и вынуждены приглашать для его составления уполномоченных должностных лиц ФМС или ОВД. Это требует определённых временных затрат, превышающих, к примеру, продолжительность стоянки железнодорожного транспорта. В таком случае для составления протокола об административном правонарушении виновный иностранный гражданин вынужден сойти с пути следования, что порождает их жалобы на действия сотрудников ФМС. Поэтому в пунктах пропуска через государственную границу РФ необходимо постоянное присутствие сотрудников, уполномоченных в соответствии со ст.28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства (аттестованные сотрудники ОВД и ФМС). В связи с этим, необходимо ввести в штатную численность ПИК аттестованных сотрудников федеральной миграционной службы, либо организовать их дежурство, или дежурство сотрудников органов внутренних дел на постах иммиграционного контроля.

С вступлением в законную силу Федерального закона от 18.07.2006 №109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства» в деятельности государственных служащих постов иммиграционного контроля возникли новые проблемы в реализации иммиграционного контроля. В соответствии с ч.2 ст.23 данного Федерального закона, отрывная часть бланка уведомления о прибытии данного иностранного гражданина в место пребывания после убытия данного иностранного гражданина из места пребывания должна быть направлена принимающей стороной в территориальный орган миграционного учёта. Иностранец при убытии из места пребывания обязан передать отрывную часть бланка уведомления о своём прибытии принимающей стороне. Это осложняет контроль за соблюдением правил миграционного учёта в РФ при выезде иностранного гражданина из РФ. Сотрудники постов иммиграционного контроля в каждом конкретном случае должны обращаться в территориальные органы ФМС с целью выяснения, становился ли на миграционный учёт данный иностранный гражданин. При этом в отношении иностранных граждан, проезжающих через регион транзитом, установить факт их нахождения на миграционном учёте ещё более затруднительно. Чтобы подтвердить законность своего пребывания на территории РФ при прохождении

иммиграционного контроля иностранные граждане по своей инициативе снимают ксерокопии с отрывной части бланка уведомления о своём прибытии для предъявления сотрудникам ФМС, однако на законодательном уровне эта проблема остаётся нерешённой.

Решение данной проблемы видится в создании единой электронной базы данных на иностранных граждан, пребывающих на территории РФ. О состоянии на сегодняшний день этой информационной базы, директор ФМС России Ромадановский К.О. высказался таким образом: «Примерно 40 процентов территории страны имеет связь. Работа идет днем и ночью... Это задача номер один для обеспечения миграционного контроля, подчеркну: цивилизованного контроля». Завершение работы по созданию единой электронной базы данных на иностранных граждан, пребывающих на территории РФ, ФМС России планируется к 2008 году<sup>1</sup>.

Подытоживая сказанное можно сделать вывод о том, что современная система иммиграционного контроля нуждается в дальнейшем совершенствовании. Пути решения проблем реализации административного законодательства в ходе иммиграционного контроля в Российской Федерации – в создании постов иммиграционного контроля во всех пунктах пропуска через государственную границу РФ, увеличении штатной численности имеющихся постов, их кадровом обеспечении должностными лицами ФМС, налаживании реального взаимодействия с ними ОВД, ФСБ и других заинтересованных ведомств, скорейшего создания электронной базы данных на иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории РФ.

---

*Игорь Е.А.*

*адъюнкт кафедры УАП и АД ОВД  
(БелЮИ МВД России)*

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В последние годы количество преступлений, совершенных ранее судимыми лицами, существенно возросло. Более трети освобожденных из мест лишения свободы вновь встают на преступный путь. Так, в 2006 году ранее судимыми было совершено 534,3 тыс. преступлений, что на 3,3% больше чем в 2005 году (452 632 преступления). Более трети из них относятся к категории тяжких и особо тяжких (190,6 тыс. преступлений).<sup>2</sup> Данное обстоятельство не могло ос-

---

<sup>1</sup> Выступление директора ФМС России К.О. Ромадановского в «Российской газете» [Текст] // Миграционное право. - 2006. - №4. СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Состояние правопорядка в Российской Федерации и основные результаты деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в 2006 г. Аналитические материалы. - М. 2007

таться без внимания со стороны высших должностных лиц государства. Еще весной 2005 года Президент Российской Федерации встретился с руководителями Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов и предложил обсудить возможность возвращения к административному надзору за лицами, совершившими тяжкие и особо тяжкие преступления и отбывшими срок наказания в местах лишения свободы. По словам главы государства, этот вопрос вновь поставил Генеральный прокурор Российской Федерации, аргументировавший необходимость его положительного решения существенным ростом рецидивных преступлений. Генеральный прокурор РФ также отметил: «Предпринятый нами два года назад шаг в законодательстве, когда мы перестали заниматься административным надзором, к сожалению, дал плохой результат. Между тем нормативная база для подобного надзора существует во многих развитых странах, в частности, в США, Великобритании и Франции». Генеральный прокурор обратил внимание Президента РФ на парадокс, который заключается в том, что условно - досрочно освобожденные находятся под административным контролем, т.е. правоохранительные органы следят за их поведением, а люди, которые не исправились, не встали на путь искреннего раскаяния, из поля зрения правоохранительных органов выпали.<sup>2</sup>

Не менее важным обстоятельством, послужившим основанием говорить о целесообразности возрождения института административного надзора, явилось следующее. В СССР надзор милиции за определенной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы, был легально учрежден в соответствии с совместным решением ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятым в июле 1966 г. На основании этого решения был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966г. «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», утвердивший Положение об административном надзоре, в последствии неоднократно изменявшееся. Начиная с 1990-х гг., развитие законодательства о гласном административном надзоре, по-видимому, под влиянием весьма жесткой научной критики пошло по радикальному и непоследовательному пути. Прежде всего речь идет о почти механическом исключении из законодательства норм об уголовной ответственности за злостное нарушение правил административного надзора. Адекватного усиления административной ответственности не произошло, поэтому в отношении судимых лиц, грубо нарушающих правила административного надзора, данный институт оказывался явно неэффективным, а обеспечивающее его законодательство – пробельным. В законе Российской Федерации «О милиции» (1991 г.) термин «административный надзор» отсутствует вообще в силу его «нецивилизованности». Серьезнейшей реформации подвергся Уголовно – исполнительный кодекс РФ, введенный в действие 1 июля 1997 г. ИТК РСФСР (1960 г.) предусматривал специальную главу 20 «Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Согласно ст. 183 УИК

---

<sup>2</sup> См.: Устинов сообщил Президенту о росте рецидивной преступности в стране // Российские федеральные новости [Электронный ресурс] : Режим доступа: <http://www/RFN.ru> , свободный.

РФ за всеми лицами, освобожденными от отбывания наказания (не только за освобожденными из мест лишения свободы и независимо от их поведения), осуществляется контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативно - правовыми актами. Но где такое законодательство, где правовые акты, к которым отсылает эта статья?! Их мы не находим. В то же время Положение об административном надзоре формально – юридически продолжало действовать. Лишь с изданием приказа МВД России от 12 февраля 2003 г. №98 «О признании неприменяемыми нормативных правовых актов МООП СССР, МВД СССР, МВД РСФСР» данная мера в ее формально – юридическом виде применяться перестала.<sup>3</sup> Данное обстоятельство по-видимому и имел ввиду Генеральный прокурор РФ, когда встречался с Президентом РФ

Отсутствие правовой базы не позволяет действовать некоторым уже существующим законам. В частности, статья 50 федерального закона "О наркотических средствах и психотропных веществах" содержит нормативные предписания для осуществления рассматриваемого вида полицейского надзора. Она предусматривает установление по решению суда наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, осужденных за тяжкие или особо тяжкие преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, а также запрет посещения определенных мест, ограничение пребывания вне дома после определенного времени суток или ограничение выезда в другие местности без разрешения органов внутренних дел. Но контролировать исполнение этой статьи невозможно именно из-за отсутствия правовых норм, регулирующих административный надзор.

Перечисленные выше факторы (рост преступлений, совершаемых ранее судимыми, отсутствие правовой регламентации) послужили основанием для разработки по инициативе МВД Российской Федерации соответствующего законопроекта «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», который в апреле 2006 года был внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатом от фракции «Единая Россия» Розувановым А.М.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что в отличие от ранее действовавшего нормативного акта (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966г.) в названии законопроекта отсутствует термин «надзор». Нам представляется, что разработчики законопроекта обоснованно приняли такое решение, так как одним из ключевых различий между понятиями «административный надзор» и «административный контроль» является то, что первый осуществляется в отношении физических и юридических лиц, деятельность или действия которых не подвергаются непосредственному регулированию со стороны органов государственного надзора, а второй осуществляется в отношении тех субъектов, деятельность или действия которых в определенной степени по-

---

<sup>3</sup> См. : Векленко, В. В. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления / В. В. Векленко, О. И. Бекетов // Полицейское право. - 2006. - №1. - С. 39, 41.

стоянно или временно регулируется контролирующими органами.<sup>4</sup> Поведение ранее судимых лиц, в отношении которых по замыслу разработчиков закона будет устанавливаться административный контроль, как раз и будет временно регулироваться органами внутренних дел.

Что же касается непосредственно содержания законопроекта, то многие положения ранее действовавшего Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966г. «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» нашли свое отражение в нем. Так неизменными остались ограничения, применяемые в отношении подконтрольного (запрещение ухода из дома (квартиры) в определенное время, которое не может превышать восьми часов в сутки; запрещение пребывания в определенных пунктах района (города); запрещение выезда или ограничение времени выезда по личным делам за пределы района (города); явка в орган внутренних дел для регистрации от одного до четырех раз в месяц); основания прекращения административного контроля (погашение или снятие судимости с подконтрольного; истечение срока, на который установлен административный контроль; осуждение подконтрольного к лишению свободы и направлению его в места лишения свободы; смерть подконтрольного) и т.д.). В законопроекте есть и отличия от положений ранее действовавшего нормативного акта, главным и существенным среди которых является только судебный порядок установления, продления и прекращения административного контроля, что полностью соответствует Конституции Российской Федерации, согласно которой ограничения каких – либо прав допускается только на основании судебного решения (ст.ст. 22, 23, 25 и т.д.).

Вместе с тем, на наш взгляд, некоторые положения законопроекта нуждаются в доработке:

1. Требуется более точной редакции п. 3 ст.3, поскольку на практике неизбежно возникнут вопросы о том, что понимать под систематическим нарушением общественного порядка и прав других граждан, какова правовая природа предупреждения, применяемого органами внутренних дел к названным в этом пункте лицам, что является основанием для применения такого предупреждения и сколько их должно быть сделано.

2. Часть 2 статьи 5 содержит положение о том, что административный контроль может быть продлен в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. По нашему мнению, необходимо уточнить данное положение, сделав ссылку на статью 7 настоящего Федерального закона, как это предусмотрено в проектной редакции части первой статьи 8 данного федерального закона, касающейся порядка досрочного прекращения административного контроля.

3. Что касается ст 7, то постановление судьи об установлении административного контроля, на наш взгляд, во всех случаях, независимо от того, кто

---

<sup>4</sup> См.: Кононов, П. И. Органы государственного контроля и надзора: подходы к понятию и разграничению / П. И. Кононов, И. В. Потокин // Право и практика. Научные труды Кировского института (филиала) Московской государственной юридической академии. - №1. - 2005. - С.59.

вносил представление в суд об установлении административного контроля: начальник уголовно-исполнительного учреждения или начальник органа внутренних дел, - должно быть направлено судьей для исполнения в орган внутренних дел по месту проживания лица, за которым такой контроль устанавливается, поскольку в соответствии с редакцией статьи 9 проекта данного федерального закона административный контроль осуществляется исключительно органами внутренних дел. Кроме того, в данной статье необходимо предусмотреть вручение (направление) такого постановления судьи лицу, в отношении которого административный контроль устанавливается, а также разъяснение подконтрольному его прав, обязанностей и ответственности за нарушение правил административного контроля. В этой связи потребуются редакционная переработка двух последних абзацев проектной статьи 7.

4. Статья 12 содержит положение об ответственности лица, в отношении которого установлен административный контроль, за нарушение обязанностей административного контроля. Целесообразно было в тексте данной статьи уточнить вид ответственности, поскольку никакой другой ответственности кроме административной (статья 19.24 «Невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) законодательством Российской Федерации за данное правонарушение не предусмотрено.

Есть ряд и других положений проекта федерального закона «Об административном контроле за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», которые нуждаются в более детальной проработке, что скорее всего и будет сделано при его обсуждении в Государственной Думе РФ.

В заключении хотелось бы отметить, что установление контроля за определенной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы, является испытанной практикой, эффективным средством предупреждения рецидива преступлений. Но только лишь усилиями органов внутренних дел невозможно решить проблему роста рецидивной преступности. Необходимо задействовать все субъекты системы профилактики – социальные, медицинские, образовательные учреждения, а также правоохранительные органы, чтобы лица, освобожденные из мест лишения свободы не оказались «выброшенными на улицу», а смогли адаптироваться и оказаться востребованными на свободе.

---

*Айи Айеи И.А.*

*адъюнкт кафедры УАП и АД ОВД  
(БелЮИ МВД России)*

## **ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): ПОНЯТИЕ И ВИДЫ**

В ходе осуществления внешней контрольно-надзорной деятельности органы исполнительной власти и их должностные лица с целью обеспечения вы-

полнения возложенных на них действующим законодательством функций принимают (издают) индивидуальные административно-правовые акты. Система, виды, общие правовые основы подготовки и издания (принятия), обеспечения действия указанных индивидуальных административно-правовых актов действующим федеральным административным законодательством не определены. Не исследованы обозначенные вопросы и в науке административного права. В целях обеспечения единообразия в правовом регулировании оснований и порядка издания (принятия) и действия индивидуальных правовых актов административного контроля (надзора) представляется необходимым прежде всего определить юридическую сущность этих актов и осуществить их систематизацию.

Под индивидуальными правовыми актами административного контроля (надзора), с нашей точки зрения, следует понимать официальные документы, издаваемые (принимаемые) органами (должностными лицами) исполнительной власти, иными органами публичного управления, содержащие властные решения в отношении индивидуально определенных физических и (или) юридических лиц, и направленные на правовое обеспечение реализации возложенных на эти органы функций административного контроля и надзора.

Рассмотрим основные признаки индивидуальных актов административного контроля (надзора), которые в дальнейшем будут именоваться нами административными контрольно-надзорными актами.

1. Административный контрольно-надзорный акт может издаваться (приниматься) только органом (должностным лицом) исполнительной власти, иным органом (должностным лицом) публичного управления, уполномоченным в соответствии с законом или подзаконным нормативным правовым актом на осуществление функций административного контроля и (или) надзора. В соответствии с действующим федеральным административным законодательством к органам исполнительной власти, осуществляющим функции государственного контроля (надзора), могут быть отнесены:

1) Федеральные службы и их территориальные органы, например: Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и их территориальные органы в субъектах Российской Федерации;

2) Контрольные (надзорные) органы федеральных министерств, например, Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Государственная противопожарная служба МЧС России и их территориальные органы.

3) Государственные учреждения, наделенные контрольно-надзорными полномочиями, например, государственные администрации морских рыбных портов, лесхозы, Государственная речная инспекция РФ и ее территориальные органы, бассейновые управления по охране и воспроизводству водных биологических ресурсов.

4) Счетная Палата Российской Федерации;

5) Центральный банк Российской Федерации и его территориальные органы;

6) Контрольно-надзорные органы субъектов РФ, например, контрольно-счетные палаты, государственные жилищные инспекции;

#### 7) Контрольно-надзорные органы местного самоуправления.

Именно эти органы и должностные лица этих органов вправе издавать (принимать) административные контрольно-надзорные акты. В дальнейшем названные выше органы будут именоваться нами контрольно-надзорными органами.

2. Административный контрольно-надзорный акт по своему содержанию представляет собой односторонне властное решение соответствующего органа по вопросам осуществления контроля и (или) надзора, входящим в компетенцию данного органа, принимаемое в отношении индивидуально определенного подконтрольного (поднадзорного) физического или юридического лица, не находящегося в организационном (служебном) подчинении этого органа.

3. Административный контрольно-надзорный акт по форме выражения представляет собой письменный документ, оформляемый в соответствии с требованиями, установленными соответствующим нормативным правовым актом. Как показывает анализ федерального административного законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность, рассматриваемые акты могут издаваться (приниматься) в форме приказов, распоряжений, постановлений, предписаний, требований. По нашему мнению, административные контрольно-надзорные акты не могут выражаться в устной форме, в частности, виде устных приказов, распоряжений и требований, поскольку они адресуются физическим и юридическим лицам, не находящимся в организационном (служебном) подчинении органам, издающим (принимающим) данные акты. Кроме того, административные контрольно-надзорные акты как вид официальных документов необходимо отграничивать от иных видов официальных документов, составляемых должностными лицами контрольно-надзорных органов, в частности, от таких процессуальных документов, как протокол (акт) осмотра (обследования), протокол (акт) отбора образцов продукции (товаров) для исследования, протокол выемки документов и предметов, акт проверки. Все перечисленные документы лишь фиксируют определенные факты, установленные в ходе проведения контрольных (надзорных) мероприятий, а также оформляют совершенные в ходе этих мероприятий действия. В этих документах в отличие от административных контрольно-надзорных актов не содержится никаких властных решений по вопросам осуществления контроля (надзора), влекущих определенные юридически значимые последствия для подконтрольных (поднадзорных) лиц.

4. Целями издания (принятия) административных контрольно-надзорных актов являются:

а) правовое обеспечение установленного действующим федеральным законодательством порядка проведения контрольных (надзорных) мероприятий;

б) правовое обеспечение установления соответствия деятельности (действий) подконтрольных (поднадзорных) субъектов требованиям действующего в подконтрольной (поднадзорной) сфере законодательства, специальных норм и правил.

В целях более глубокого и системного исследования существа и особенностей административных контрольно-надзорных актов представляется необходимым осуществить их классификацию.

Прежде всего рассматриваемые акты могут быть классифицированы на виды в зависимости от целей их издания (принятия). По этому критерию можно выделить следующие виды административных контрольно-надзорных актов.

1. Организационно-контрольные (надзорные) акты - это акты, принимаемые (издаваемые) с целью правового обеспечения установленного соответствующими нормативными правовыми актами порядка проведения конкретных контрольных (надзорных) мероприятий. К числу организационно-контрольных (надзорных) актов можно, в частности, отнести распоряжение (приказ) контрольно-надзорного органа о проведении мероприятия по контролю, издаваемое в соответствии с требованием статьи 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», решение руководителя налогового органа о проведении выездной налоговой проверки, которое издается в соответствии с требованием статьи 89 Налогового кодекса РФ, решение руководителя территориального органа Пенсионного Фонда РФ о проведении документальной (выездной) проверки страхователя, постановление начальника органа внутренних дел о проведении проверки (ревизии) финансовой, хозяйственной, предпринимательской, торговой деятельности, которое издается в соответствии с требованием пункта 25 статьи 11 Закона РФ «О милиции». Указанные акты издаются (принимаются) до начала проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении индивидуально определенных физических или юридических лиц.

2. Поисково-контрольные (надзорные) акты - это акты, принимаемые (издаваемые) с целью правового обеспечения проведения поисковых, экспертно-исследовательских и иных действий, направленных на установление соответствия деятельности (действий) подконтрольных (поднадзорных) субъектов требованиям действующего в подконтрольной (поднадзорной) сфере законодательства, специальных норм и правил. В качестве поисково-контрольных (надзорных) актов можно назвать постановления должностных лиц налоговых органов о выемке документов у проверяемых налогоплательщиков, о назначении экспертиз, решение начальника таможенного органа о проведении таможенной ревизии, предписание начальника таможенного органа о проведении осмотра помещения и (или) территории. Все перечисленные поисково-контрольные (надзорные) акты издаются (принимаются) в процессе осуществления мероприятий по контролю (надзору) по мере возникновения необходимости в совершении соответствующих поисковых и экспертно-исследовательских действий.

Порядок подготовки и издания (принятия) названных выше видов административных контрольно-надзорных актов регламентируется ведомственными нормативными правовыми актами. Представляется, что общие правовые основы подготовки, издания (принятия) и действия типовых административных контрольно-надзорных актов независимо от того, какими именно контрольно-надзорными органами они издаются (принимаются), должны быть установлены в федеральном законе о государственном контроле (надзоре).

К числу таких актов можно отнести решение (распоряжение) о проведении проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя, ре-

шение (постановление) о назначении в ходе проведения проверки экспертизы или исследования, ревизии и т.п.

---

*Евстафьев А.А.*

*Аспирант кафедры АП и ИО*

*(БелЮИ МВД России)*

## **СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВИЛ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В современной России, в свете развития рыночных отношений и малого бизнеса заметное место стали занимать правоотношения в сфере предпринимательства, потребительского рынка и оказания услуг.

Предпринимательская деятельность представляет собой вид экономической деятельности связанной с предпринимательским риском, новыми подходами к управлению, новаторством, использованием научных достижений, динамической неопределенностью и всегда направлена на систематическое получение прибыли<sup>1</sup>.

Рассматривая содержание анализируемой деятельности, необходимо отметить, что оно имеет такие же структурные элементы, как и любые другие виды социальной деятельности, единство «цели, средства и результата». Целью является получение возможно большей прибыли при минимально допустимых затратах финансов, умственных и физических сил. Для достижения указанной цели существует обширный набор средств, которые предприниматель имеет право применять по собственному усмотрению.

Пока предприниматель ставит перед собой лишь конкретную цель, на основе которой он выстраивает в своем сознании определенную модель полученного результата, он не представляет какого-либо интереса для субъекта правоприменения. Но когда он непосредственно приступает к осуществлению своей деятельности, тогда избираемые им средства и конечный желаемый результат должны соответствовать требованиям законодательства. Исходя из сказанного, предполагается, что лицо становится нарушителем законодательства о предпринимательской деятельности в тех случаях, когда оно избирает для достижения поставленной цели незаконные средства или же с помощью дозволенных средств получает противозаконный результат<sup>2</sup>.

В общем количестве правонарушений в сфере предпринимательской деятельности преобладают по своему удельному весу административные правона-

---

<sup>1</sup> Предпринимательское право Российской Федерации / отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. – М. : Юрист, 2004. - С. 22.

<sup>2</sup> Покозий, В. В. Общая характеристика мер административного принуждения, применяемых в борьбе с правонарушениями законодательства о предпринимательской деятельности : учебное пособие / В. В. Покозий. - М., 1994. - С. 7.

рушения. Под административным правонарушением в сфере предпринимательской деятельности понимается противоправное действие или бездействие, совершенное умышленно или по неосторожности лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность, за которое правовыми нормами установлена административная ответственность.

Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотрен перечень административных правонарушений в области предпринимательской деятельности (глава 14), который содержит 30 статей и 62 состава правонарушений.

Выявлением и пресечением административных правонарушений в сфере предпринимательства занимается в настоящее время достаточно широкий круг субъектов. Основными субъектами этой деятельности являются государственные органы, их должностные лица, которые уполномочены принимать все предусмотренные законом меры по выявлению и предупреждению административных проступков. К ним относятся:

- должностные лица органов, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях, производить административное расследование и составлять протоколы об административных правонарушениях;

- должностные лица органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания (органы внутренних дел, суд, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы транспорта, торговли и др.);

- должностные лица органов, уполномоченных осуществлять пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях (суд и органы, являющиеся вышестоящей инстанцией по отношению к органу, вынесшему постановление);

- должностные лица органов, уполномоченных исполнять постановления о назначении административных наказаний (судебные приставы-исполнители призваны исполнять судебные решения; органы внутренних дел исполняют постановления, которые сами выносят (штраф, предупреждение)), и решения суда (о наложении административного ареста в специальных приемниках, о конфискации, возмездном изъятии и т.д.);

- органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции обеспечения законности в административно - юрисдикционной деятельности (прокурор, суд, органы внутриведомственного контроля, например, руководители ОВД, инспектора подразделений по борьбе с правонарушениями на потребительском рынке и исполнению административного законодательства);

- лица и органы, содействующие осуществлению производства: свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые. Одни из них (свидетели, эксперты) являются источниками доказательств, причем объект исследования составляют не сами свидетели или эксперты, а те данные, которые они сообщают полномочному должностному лицу. Другие (переводчики, понятые) нужны для закрепления доказательств либо обеспечения необходимых условий производства по делам об административных правонарушениях.

Круг лиц, непосредственно принимающих участие в разрешении дела по существу, может варьироваться и изменяться в зависимости от сложности конкретного дела и специфики стадии производства по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

Глава 23 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, определяет перечень должностных лиц и органов уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности. К ним относятся:

1. Судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.1, 14.10 - 14.14, частями 1 и 2 статьи 14.16, частями 1, 3 и 4 статьи 14.17, статьями 14.18, 14.23, частями 1, 2 и 4 статьи 14.25, статьями 14.27; 14.2, частью 2 статьи 14.4, частями 3 и 4 статьи 14.16, частью 1 статьи 14.20, статьями 14.26, 14.29 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Дела производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации или административное приостановление деятельности, рассматриваются судьями районных судов.

Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.1, 14.10 - 14.14, частями 1 и 2 статьи 14.16, частями 1, 3 и 4 статьи 14.17, статьями 14.18, 14.23, 14.27 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями.

В остальных случаях дела об административных правонарушениях, рассматриваются мировыми судьями.

2. Органы внутренних дел (милиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.5, частями 3 и 4 статьи 14.16, 14.26 КоАП РФ.

3. Налоговые органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.5 КоАП РФ (в части продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг без применения контрольно-кассовых машин).

4. Органы, уполномоченные в области экспортного контроля, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.20 КоАП РФ.

5. Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.4 КоАП РФ.

---

<sup>1</sup> Телегин, А. С. Правовое положение участников административно-юрисдикционной деятельности : учеб. пособие / А. С. Телегин, Н. В. Тиунова. – Пермь, 2005. - С. 6.

6. Федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.24 КоАП РФ.

7. Федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.3, 14.6 (за исключением правонарушений в сфере государственного регулирования тарифов), частями 1 и 2 статьи 14.8, статьей 14.9, статьями 14.31 - 14.33 КоАП РФ.

8. Органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.2, 14.4 - 14.8, 14.15, частями 3 и 4 статьи 14.16 КоАП РФ.

9. Органы, осуществляющие государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 14.16, частью 2 статьи 14.17, статьями 14.19 КоАП РФ.

10. Органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением порядка ценообразования, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.6 КоАП РФ.

11. Органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 14.25 КоАП РФ.

12. Органы, осуществляющие контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.28 КоАП РФ.

13. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору за деятельностью бюро кредитных историй, рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.29 и 14.30 КоАП РФ.

---

*Міаєі А.І*

*аспірантка факультету АП і ІО  
(БелЮІ МВД Росії)*

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ ЛИЦЕНЗИОННО - РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ**

В настоящий период развития государства важное место в контроле за оружием, боеприпасам к ним, взрывчатым материалам, радиоактивным и иным веществам, частной детективной и охранной деятельностью, занимает лицензионно-разрешительная система, регламентирующая порядок получения лицен-

зий (разрешений) на совершение определенных действий, правомочными органами и объединениями различных форм собственности, а также отдельными гражданами.

Деятельность подразделений милиции общественной безопасности по осуществлению лицензионно-разрешительной работы является составной частью более широкой организационно-правовой системы мер, осуществляемых государством для обеспечения своей жизнедеятельности.

В настоящее время различное вооружение, взрывчатые вещества и взрывные устройства все чаще используются в преступных целях, как правило, при совершении преступлений против личности, общественной безопасности и общественного порядка. Увеличивается число привлекаемых к административной, ответственности за нарушение порядка продажи, приобретения, хранения, передачи гражданами огнестрельного оружия и нарушение правил перевозки опасных веществ на объектах транспорта.

Нарастает число субъектов, занимающихся частной детективной и охранной деятельностью.

Все это требует соблюдения специальных условий и особых мер обращения и предосторожности, а также мер контроля для предупреждения нарушений установленных правил, порядка и обеспечения безопасности (личной, общественной, имущественной) в обществе.

Поэтому на всех этапах развития общества, государство уделяло особое внимание совершенствованию законодательства, регламентирующего общественные отношения в рассматриваемой сфере.

Анализ законодательных и иных нормативных актов, в частности ФЗ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации"<sup>1</sup>, ФЗ "Об оружии"<sup>2</sup> показывает, что в процессе оформления и получения соответствующих лицензий, а также осуществления контроля за правильным функционированием объектов лицензионно-разрешительной системы между представителями полномочных государственных органов (в данном случае милиции общественной безопасности) и работниками учреждений, предприятий и отдельными гражданами складываются соответствующие общественные отношения.

Специфика этих отношений состоит в том, что они происходят в сфере общественного порядка и общественной безопасности и основанием для их возникновения являются разрешения на совершение определенных действий или занятий, связанных с предметами, веществами, подпадающими под правила лицензионно-разрешительной системы, или функционированием предприятий, учреждений, приобретением средств цветного копирования и т.д. Другой особенностью является то, что обязательным их участником выступает государственный орган, выдавший лицензию на то или иное мероприятие, производство предметов, веществ, а также обладающий полномочиями надзора и

---

<sup>1</sup> Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1992, №17, ст. 888.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 1996, №51, ст. 5681.

контроля за деятельностью представителей предприятий, учреждений и отдельных граждан.

Кроме того, государственный орган в случае нарушения правил лицензионно-разрешительной системы администрацией предприятий, учреждений или отдельными гражданами, а также при неисполнении ими соответствующих юридических обязанностей, предусмотренных законами и иными нормативными актами, имеет право на оформление материалов для привлечения виновных к уголовной, административной или иной ответственности.

Анализ практики и законодательных актов, регулирующих различные сферы общественных отношений свидетельствует, о том, что лицензионно-разрешительная система распространяется на широкую сферу общественных отношений.

Как форма исполнительно-распорядительной деятельности лицензионно-разрешительная система осуществляется многими органами управления (здравоохранения, рыболовства, связи и т.д.), а также инспекциями, комиссиями и комитетами. Среди них, согласно действующему законодательству, важная роль принадлежит милиции общественной безопасности, на которую возложена обязанность обеспечивать установленный порядок обращения с предметами, веществами, бесконтрольное владение и пользование которыми может нанести вред органам и объединениям различных форм собственности, гражданам, да и в целом государству. Исходя из этого, можно сделать вывод, что выдача лицензий на совершение определенных действий с предметами, веществами и другими объектами и контроль за соблюдением установленных правил обращения с ними составляют сущность лицензионно-разрешительной системы.

Ученые рассматривают лицензионно-разрешительную систему в широком и узком смысле.

Так, Н.И. Буденко под лицензионно-разрешительной системой в широком смысле понимает закрепленный в правовых нормах порядок, предусматривающий обязательность получения от уполномоченных государственных органов разрешений (лицензий) на совершение определенных действий или получение определенных правомочий предприятиями, учреждениями, организациями, либо отдельными гражданами<sup>1</sup>.

Лицензионно-разрешительная система в узком смысле определяется как особая область волевых межличностных отношений между органами внутренних дел (милиции) и субъектами и направлена на обеспечение элементарных сословий проживания и нормального функционирования всех учреждений, органов, объединений в государстве.

Поскольку данная категория является одной из ключевых в рассматриваемой сфере и непосредственно связана с практикой применения норм права милицией общественной безопасности, она имеет важное значение в обеспечении правильного сочетания мер принуждения и убеждения, совершен-

---

<sup>1</sup> Административная деятельность органов внутренних дел : учебник. - М., 1997, - Ст.143.

ствования форм и методов служб милиции общественной безопасности, разработке действенных мер предупреждения и пресечения правонарушений.

Лицензионно-разрешительная система в узкой трактовке включает в себя лишь определенную совокупность общественных отношений, осуществляемых органами внутренних дел (милицией) и складывающихся в порядке приобретения, транспортировки, использования и сбыта определенных предметов и веществ, а также в открытии и функционировании определенных предприятий, и организаций в целях обеспечения личной безопасности граждан, общественной безопасности и охраны общественного порядка.

Исследование законодательных актов показывает, что лицензионно-разрешительная система представляет, собой совокупность общественных отношений, установление которых обеспечивает личную безопасность граждан, общественный порядок, общественную безопасность, поддерживает ритмичность наиболее значимых социальных процессов в рамках принципов правового государства, создает спокойную обстановку в обществе, благоприятные условия для производителей и потребителей социальных благ, гарантирует административное невмешательство в определенные сферы жизнедеятельности государства.

Поэтому любые мероприятия по укреплению порядка в обществе самым непосредственным образом касаются лицензионно-разрешительной системы.

В целях их обеспечения Правительством Российской Федерации разработан и успешно реализуется комплекс мероприятий, направленных на укрепление порядка в рассматриваемой сфере. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 1996 года утверждена номенклатура наркотических средств, сильнодействующих и ядовитых веществ, на которые распространяется порядок их ввоза и вывоза<sup>1</sup>.

В связи с принятием Федерального закона "Об оружии"<sup>2</sup> пересматривается перечень служебного и гражданского оружия и боеприпасов к нему, вносимых в Государственный кадастр служебного и гражданского оружия. Эти мероприятия предопределены условиями обращения, оборота предметов, веществ и других объектов как источников повышенной опасности и получили правовое закрепление в соответствующих актах Правительства Российской Федерации.

Каковы же особенности рассматриваемых общественных отношений. Представляется, что они объективно отражены в составах административных проступков, содержащихся в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

Анализ соответствующих статей Кодекса (11.14, 20.8 - 20.16 и др.) позволяет сделать вывод о сложности содержания лицензионно-разрешительной системы, охватывающей различные группы общественных отношений: нарушение правил перевозки опасных веществ и грузов на объектах транспорта; наруше-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 1996, №34, ст. 4122.

<sup>2</sup> Там же. 1996, №51, ст. 5681.

ние правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему; нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет и т.д.

Поведение субъектов, согласованное с требованием правовых норм, составляет основное содержание лицензионно-разрешительной системы. Административно-правовые нормы выступают как ориентиры, направляют поведение субъектов таким образом, чтобы в каждом конкретном случае оно не выходило за рамки правовых правил (установлений).

Анализ соответствующих нормативных актов и практики позволяет сделать вывод о том, что административно-правовые нормы в основном обеспечивают соблюдение указанных общеобязательных предписаний.

Общественные отношения при определении порядка пользования объектами, подпадающими под лицензионно-разрешительную систему, регулируют различные группы правовых норм, которые действуют в тесной взаимосвязи и гарантируют защиту интересов и прав любого из участников конкретных общественных отношений.

Более полным и точным представляется следующее классификация объектов лицензионно-разрешительной системы, подконтрольных подразделениям милиции общественной безопасности: предметы; взрывчатые материалы; вещества; помещения, связанные с хранением оружия и боеприпасов к нему; предприятия, связанные с торговлей, ремонтом оружия и боеприпасов к нему; предприятия (объединения), созданные для осуществления охранно-сыскной деятельности; организации, учреждения, предприятия со средствами цветного копирования.

К предметам относятся: гражданское оружие (оружие самообороны, спортивное оружие, охотничье оружие, холодное клинковое оружие), и боеприпасы к ним, служебное оружие и боеприпасы к ним.

К веществам относятся сильнодействующие и ядовитые вещества, охотничий порох.

К помещениям относятся - склады, базы, хранилище, в которых находятся предметы (огнестрельное оружие, боеприпасы к нему, средства взрывания) и вещества (порох, взрывчатые вещества, сильнодействующие и ядовитые средства и т.д.).

К предприятиям, связанным с ремонтом, торговлей оружием и боеприпасов к нему относятся - магазины, торгующие огнестрельным оружием, боеприпасами к нему, тир, стрельбища, охотничье-спортивные стенды и вещества, а также оружейно-ремонтные и пиротехнические мастерские.

К предприятиям (объединениям), созданным для осуществления охранно-сыскной деятельности относятся: предприятия (объединения) частных детективов - для осуществления сыскной деятельности; частные охранные предприятия - для осуществления охранной деятельности; ассоциации - для осуществления охранно-сыскной деятельности; охранно-сыскные подразделения на предприятиях - для осуществления охранно-сыскной деятельности.

Таким образом, подводя итог рассмотрению лицензионно-разрешительной системы, можно заключить, что она представляет собой совокупность общественных отношений, урегулированных нормами административного и других отраслей права связанных с приобретением, перевозкой, хранением, продажей, передачей определенных предметов и веществ, а также функционированием отдельных предприятий, объединений, учреждений и организаций, направленных на обеспечение личной безопасности граждан, охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности для поддержания ритмичности наиболее значимых процессов общественной жизни в рамках принципов демократического правового государства.

---

*Айёёёёёй А.А.*

*аспирант Вятского государственного гуманитарного университета*

## **ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Термин «должностное лицо», которым обозначается один из видов специальных субъектов правоотношений, является универсальным юридическим термином, используемым практически во всех основных отраслях права. В частности, данный термин используется в конституционном, административном, муниципальном, финансовом, уголовном праве.

Соответственно в действующих федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах независимо от их отраслевой принадлежности также широко используется термин «должностное лицо». При этом, как видно из анализа федерального законодательства, данным термином обозначаются не только государственные и муниципальные служащие, наделенные определенными публично-властными полномочиями, но и работники негосударственных и немунципальных организаций, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в этих организациях. Так, например, в статье 13 Федерального закона « О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» используется термин «должностные лица юридического лица». При этом имеются в виду юридические лица любых организационно-правовых форм. В широком смысле употребляется термин «должностное лицо» и в статьях 24 и 25-1 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». По смыслу положений названного закона прокурор вправе направлять представления и предостережения в адрес должностных лиц не только государственных органов и органов местного самоуправления, но и иных организаций, в том числе коммерческих.

В законодательстве об административной ответственности, а именно, в примечании к статье 2.4. Кодекса РФ об административных правонарушениях под должностными лицами, как субъектами административных правонарушений, понимаются только представители власти, лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в го-

сударственных органах и органах местного самоуправления, в иных государственных и муниципальных организациях, а также в вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях. Таким образом, по смыслу названной нормы КоАП РФ работники негосударственных и муниципальных организаций, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях, и привлекаемые к административной ответственности, сами по себе не являются должностными лицами.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что несмотря на широкое использование в федеральном законодательстве понятия «должностное лицо», законодатель не однозначно определяет содержание этого понятия. Такая ситуация во многом объясняется тем, что до настоящего времени на федеральном уровне отсутствует единое нормативно закрепленное унифицированное для всех отраслей права и законодательства понятие должностного лица. Между тем необходимость нормативного закрепления в федеральном законодательстве единого унифицированного понятия должностного лица, а также определения видов должностных лиц, не вызывает сомнений. Наличие такого понятия и установление видов должностных лиц с учетом особенностей их правового статуса в федеральном законодательстве, с нашей точки зрения, позволит окончательно и однозначно определить место и роль должностных лиц, как специальных субъектов правоотношений.

В целях закрепления в федеральном законодательстве единого унифицированного общеправового определения должностного лица необходимо в начале сформулировать такое определение в юридической науке. На необходимость выработки такого межотраслевого понятия должностного лица в литературе было указано уже несколько десятилетий назад.<sup>1</sup>

Однако до настоящего времени в юридической науке не сформировалось единого подхода к пониманию должностного лица, как специального субъекта правоотношений.

Так сложилось, что понятие должностного лица исследовалось главным образом в науке административного права. Это связано с тем, что должностные лица традиционно рассматривались в качестве вида государственных служащих, деятельность которых регулируется административным правом.

В советской науке административного права к должностным лицам относили, как правило, государственных служащих, а иногда и служащих общественных организаций, наделенных государственно-властными полномочиями и имеющих право совершать от имени соответствующих государственных органов и организаций юридически значимые действия.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> См, например: Бахрах, Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности / Д. Н. Бахрах. - Пермь. 1969. - С 94.

<sup>2</sup> См, например: Ямпольская, Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского административного права. - М., Л., 1949. - С 141; Петров, Г. И. Гражданин и должностное лицо в Советском государстве / Г. И. Петров // Вест. Ленингр. ун-та. 1971. № 23. - С. 126; Костюков, А. Н. Правовой статус должностного лица (Административно-правовой аспект) : Автореф. дис...канд. юрид. наук. - Л., 1988. - С. 9.

Подобный подход к пониманию должностного лица сохранился в целом и в современной российской административно-правовой науке.<sup>3</sup> При таком базовом подходе должностное лицо характеризуется в настоящее время в качестве представителя государства (государственного органа) или представителя муниципального образования (органа местного самоуправления), осуществляющего организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции и реализующего от их имени властные полномочия, связанные с осуществлением контроля и надзора, применением мер принуждения, изданием административных актов в отношении не подчиненных им субъектов.<sup>1</sup>

В то же время относительно недавно в литературе по административному праву появилась точка зрения, согласно которой, к числу должностных лиц следует относить не только государственных и муниципальных служащих, наделенных правом совершения юридически значимых действий, но и работников коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющих управленческие функции в этих организациях и действующих от их имени. Соответственно выделяются и две категории должностных лиц: публичные должностные лица и частные должностные лица.<sup>2</sup> Такой подход поддерживается и некоторыми другими учеными, в частности, Ю.Н. Стариловым.<sup>3</sup> В более поздней работе П.И. Кононов подразделил всех должностных лиц в зависимости от вида органов и организаций, в которых они действуют, на три вида: государственные должностные лица, муниципальные должностные лица и частные должностные лица.<sup>4</sup>

Оценивая действующее федеральное законодательство и сложившуюся в юридической науке и конкретно в науке административного права ситуацию с пониманием должностного лица как субъекта правоотношений, представляется возможным сделать следующие предварительные выводы.

С нашей точки зрения, следует поддержать изложенную выше позицию о выделении двух видов должностных лиц: публичных и частных. Действительно, как было указано выше, термином «должностное лицо» в действующем федеральном законодательстве обозначаются не только государственные и муниципальные служащие, наделенные публично-властными полномочиями, но и работники негосударственных и немunicipальных организаций, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в этих организациях, и участвующие не только в публичных, но в частных пра-

---

<sup>3</sup> См, например: Козлов, Ю. М. Административное право : учебник. Ю. М. Козлов. - М., Юристъ. 2005. - С 328;

<sup>1</sup> См, например: Старилов, Ю. Н. Курс общего административного права. Т.2. / Ю. Н. Старилов. - М. : Норма. 2002. - С 103-104.

<sup>2</sup> См, в частности: Кононов, П. И. Административная ответственность должностных лиц : автореф. дис...канд. юрид. наук / Кононов П.И. - М., 1994. - С 16.

<sup>3</sup> См: Старилов, Ю. Н. Служебное право / Ю. Н. Старилов. - М. : Бек. 1996. - С 379.

<sup>4</sup> См: Кононов, П. И. Административное право. Общая часть : курс лекций / П. И. Кононов. - Киров, 2002. - С 62-63.

воотношениях. В этой связи представляется, что федеральному законодателю следует «узаконить» эти две категории должностных лиц, нормативно закрепив их понятие и особенности правового статуса. По нашему мнению, понятие, особенности правового статуса и виды публичных должностных лиц могут быть определены в Федеральном законе « О системе государственной службы Российской Федерации» и в федеральных законах, регулирующих особенности отдельных видов государственной службы, а также муниципальной службы. Понятие, особенности правового статуса и виды частных должностных лиц представляется возможным определить в Гражданском кодексе Российской Федерации и в Трудовом кодексе Российской Федерации.

Предложим свой вариант возможного законодательного определения в названных федеральных законах понятий «публичное должностное лицо» и «частное должностное лицо».

Публичным должностным лицом является физическое лицо, замещающее по основаниям и в порядке, установленном федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации федеральную государственную должность, должность субъекта Российской Федерации, должность в федеральном государственном органе или в государственном органе субъекта Российской Федерации либо должность муниципального образования или должность в органе местного самоуправления, а также должность в государственном или муниципальном учреждении, в иной государственной или муниципальной организации, реализующее собственную компетенцию либо компетенцию (правоспособность) соответствующего органа, учреждения или организации, действующее в отношениях с другими, в том числе не подчиненными ему организационно субъектами ( физическими лицами и организациями) от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования или от имени соответствующего органа, учреждения, организации и наделенное в этих отношениях внутренними и (или) внешними организационно-распорядительными и (или) охранительными публично-властными полномочиями, а также внешними представительскими полномочиями.

Частным должностным лицом является физическое лицо, замещающее по основаниям и в порядке, установленном федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации, уставом конкретной коммерческой или некоммерческой организации должность, руководящее место в негосударственной и немunicipальной коммерческой или некоммерческой организации, действующее в отношениях с другими, в том числе не подчиненными ему организационно субъектами (физическими лицами и организациями) от имени этой организации и наделенное в этих отношениях внутренними организационно-распорядительными полномочиями и внешними представительскими полномочиями.

Таким образом, основные различия между публичными и частными должностными лицами как субъектами правоотношений, по нашему мнению, сводятся к следующему.

1. Публичные должностные лица занимают только государственные и муниципальные должности, учрежденные как обособленно (например долж-

ность Президента РФ, губернатора, главы муниципального образования), так и в структуре соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления, иных государственных и муниципальных организаций. Частные должностные лица занимают должности или руководящие места в негосударственным и в немунципальных организациях, в частности, в хозяйственных обществах, товариществах, общественных и религиозных объединениях.

2. Публичные должностные лица вступают как в публичные, так и в частные правоотношения и действуют в этих отношениях от имени соответствующих публичных образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований), государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных государственных и муниципальных организаций, реализуя при этом компетенцию (правоспособность) названных публичных образований, органов и организаций. Частные должностные лица вступают как в публичные, так и в частные правоотношения и действуют в этих отношениях от имени представляемых ими негосударственных или немунципальных организаций, реализуя при этом правоспособность данных организаций.

3. Публичные должностные лица в целях реализации компетенции соответствующего публичного образования, государственного органа, органа местного самоуправления, государственного или муниципального учреждения, как правило, наделяются не только внутренними организационно-распорядительными полномочиями в отношении подчиненных им субъектов (физических лиц и организаций), но и внешними организационно-распорядительными и (или) охранительными полномочиями в отношении не подчиненных им субъектов (физических лиц и организаций). Исключение составляют лишь руководители и иные должностные лица социально-культурных, других обслуживающих государственных и муниципальных учреждений, а также государственных и муниципальных предприятий, которые не наделяются внешними организационно-распорядительными и охранительными полномочиями. Частные должностные лица в отличие от большинства публичных, как правило, не наделяются внешними организационно-распорядительными и охранительными полномочиями. Такими полномочиями они обладают лишь в отношении подчиненных им субъектов, то есть членов и работников соответствующих организаций. В отношениях с неподчиненными им субъектами частные должностные лица наделяются представительскими полномочиями, то есть полномочиями по представлению соответствующих организаций и решению от их имени возникающих в рамках указанных отношений вопросов. Исключение составляют лишь персонально определенные законодателем категории частных должностных лиц, на которых возлагается выполнение некоторых публичных функций и которые наделяются отдельными внешне-властными полномочиями. К числу таких частных должностных лиц можно отнести, например, капитанов морских и речных портов, начальников железнодорожных станций, контролеров-ревизоров пассажирских поездов, которые в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях вправе рассматривать дела об админист-

ративных правонарушениях, совершенных в сфере функционирования транспортного комплекса.

Далее рассмотрим особенности правового положения публичных и частных должностных лиц в частных и в публичных правоотношениях.

1. В публичных правоотношениях, а именно в конституционных, административных, муниципальных и финансовых особенности правового положения публичных и частных должностных лиц заключаются, с нашей точки зрения, в следующем.

Публичные должностные лица в публичных правоотношениях могут выступать как в качестве властвующих субъектов по отношению к подчиненным им или зависимым от них субъектам, так и в качестве подчиненных субъектов по отношению к вышестоящим органам и должностным лицам либо к должностным лицам контрольно-надзорных органов. Например, начальник районного отдела внутренних дел является властвующим субъектом по отношению к подчиненным ему сотрудникам, гражданам и организациям, привлекаемым к административной ответственности, и в то же время подчиненным субъектом по отношению к начальнику вышестоящего органа внутренних дел и по отношению к должностным лицам налоговых органов, органов финансово-бюджетного надзора при проведении ими проверки деятельности районного отдела внутренних дел.

Частные должностные лица в публичных правоотношениях не могут выступать в качестве властвующих субъектов, поскольку не являются носителями властно-публичных полномочий. В этих правоотношениях частные должностные лица могут выступать либо в роли подчиненных, зависимых по отношению к соответствующим государственным органам или органам местного самоуправления, публичным должностным лицам субъектов либо в роли субъектов, иницирующих от имени представляемых ими организаций решение каких-либо вопросов, возникающих в рамках данных правоотношений. Например, руководитель хозяйственного общества, обращаясь в компетентный государственный орган с заявлением о выдаче этому обществу лицензии на осуществление определенного вида деятельности, вступает в соответствующее административное правоотношение в качестве иницирующего субъекта. В то же время, после получения данным хозяйственным обществом искомой лицензии при проведении лицензирующим органом проверки соблюдения лицензионных условий и требований, руководитель этого юридического лица будет вступать в соответствующее административное правоотношение в качестве подчиненного, зависимого субъекта.

2. В частных правоотношениях, а именно в гражданских и трудовых особенности правового положения публичных и частных должностных лиц состоят, по нашему мнению, в следующем.

Публичные должностные лица в частных правоотношениях равноправны с частными должностными лицами. В этих правоотношениях они не могут быть властвующими субъектами и выступают либо в роли представителей работодателей по отношению к работникам соответствующих органов и организаций либо в роли представителей этих органов и организаций, как участников граждан-

ско-правовых сделок. Например, в отношениях с работниками государственного органа, основанных на соответствующих трудовых договорах, руководитель этого органа выступает в роли представителя работодателя, а в отношениях данного органа с хозяйствующими субъектами, основанных на соответствующих гражданско-правовых договорах, - в роли представителя юридического лица.

Частные должностные лица в частных правоотношениях также равноправны с другими субъектами этих правоотношений, в том числе и с публичными должностными лицами, представляющими в данных правоотношениях соответствующие органы и организации. Частные должностные лица, также как и публичные, могут выступать в частных правоотношениях либо в роли представителей работодателей по отношению к работникам соответствующих организаций либо в роли представителей этих организаций как участников гражданско-правовых сделок, то есть как юридических лиц.

В целях более полной и точной регламентации правового статуса публичных и частных должностных лиц, их места и роли как в публичных, так и в частных правоотношениях представляется необходимым определить в административном, гражданском и трудовом законодательстве Российской Федерации, в частности в названных выше федеральных законах, виды таких должностных лиц по функциональному признаку и объем их полномочий (прав и обязанностей). В частности, с нашей точки зрения, требуется общая нормативная регламентация правового положения таких категорий как публичных, так и частных должностных лиц, как «руководитель органа (организации)», «руководитель структурного подразделения органа (организации)», «руководитель территориального подразделения органа (организации)», «ответственный (уполномоченный) сотрудник органа (организации)».

Нормативное решение обозначенных выше вопросов правового положения должностных лиц в публичных и частных правоотношениях позволит, по нашему мнению, более четко определить их место и роль в этих правоотношениях, унифицировать соответствующую юридическую терминологию и в конечном итоге разрешить возникающие в правоприменительной практике коллизии, обусловленные неоднозначным пониманием этих вопросов.

---

***Александр А.А.***

*канд. юрид. наук, доцент;*

***Александр Н.У.***

*соискатель кафедры административного права*

*и административной деятельности ОВД*

*Омской академии МВД России*

## **К ВОПРОСУ О ПРИЗНАКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

В правоведении правонарушение (проступок) рассматривается в качестве основания юридической ответственности. Следовательно, основание административной ответственности составляет административный проступок. В этом

проявляется тесная взаимосвязь и взаимообусловленность административного проступка и административной ответственности: с одной стороны, без проступка нет административной ответственности, а с другой - основанием административной ответственности является проступок. В силу этого понятия «административный проступок» и «административная ответственность» существуют как неразрывные правовые категории.

Поэтому, для того чтобы лучше раскрыть сущность и содержание административной ответственности, необходимо провести подробный анализ имеющихся в юридической литературе теоретических разработок, посвященных проблеме административного проступка.

Законодательное определение понятия «правонарушение» в административном праве дано в ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. До этого различные определения данного понятия содержались также в научной и учебной литературе. Согласно действующему законодательству административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Юридический анализ понятий правонарушения в целом и административного проступка в частности позволяет выявить наиболее общие и существенные признаки, которые свойственны любому правонарушению. Однако общее понятие правонарушения еще не способно раскрыть специфических черт, особенностей, признаков, характерных лишь для административного проступка, а также их соотношения с другими признаками, например, такими, как признаки состава проступка, основания административной ответственности, и другими, с которыми он находился в неразрывной связи и взаимозависимости.

Для более глубокого и всестороннего изучения понятия административного проступка необходимо исследовать его содержание, обусловленное объективными и субъективными факторами.

Отсутствие концепции административного проступка — существенный пробел как в общей теории права, так и теории административного права, значительно затрудняющий не только ведение успешной борьбы с таким негативным явлением, как правонарушение, но и проведение исследований, анализа состояния законности, правопорядка, правонарушений, ответственности и других компонентов правовой действительности<sup>1</sup>. Полагаем, что такая точка зрения наиболее справедлива.

---

<sup>1</sup> См.: Севрюгин, В. Е. Административный проступок: понятие, признаки, ответственность / В. Е. Севрюгин. - М., 1989. - С.5.

В юридической литературе решению этого вопроса уделялось достаточное внимание<sup>1</sup>. Учеными-административистами было разработано много различных определений административного правонарушения (проступка). Например, А.В. Серегин говорит о проступке как о виновном антиобщественном деянии (действии или бездействии), нарушающем общественные правила поведения, охраняемые мерами административного воздействия<sup>2</sup>.

Имеются и другие определения, подчеркивающие различные аспекты проступка. Однако подавляющее большинство авторов обращают внимание на такие признаки, как противоправность, административная наказуемость, общественная опасность (вредность, вредоносность) и виновность деяния нарушителя<sup>3</sup>. Продолжение дискуссии в административно-правовой литературе говорит о том, что эта проблема далека от разрешения<sup>4</sup>.

В административном праве основными признаками проступка, как уже отмечалось, являются: общественная вредность, противоправность, виновность, установленная законодательством возможность применения административных наказаний (административная наказуемость)<sup>5</sup>.

Наиболее дискуссионной в юридической литературе, на наш взгляд, остается проблема общественной вредности или общественной опасности административного проступка. Суть дискуссии главным образом заключается в том, что многими учеными административистами предлагается различное толкова-

---

<sup>1</sup> См. Лунев, А. Е. Административная ответственность за правонарушение / А. Е. Лунев. - М., 1961; Шишов, О. Ф. Преступление и административный проступок / О. Ф. Шишов. - М., 1967; Галаган, И. А. Административная ответственность / И. А. Галаган. - Воронеж, 1970; Якуба, О. М. Административная ответственность / О. М. Якуба. - М., 1972; Маленин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н. С. Маленин. - М., 1985; Васильева, Г. В. Законодательство об административных правонарушениях / Г. В. Васильева, М. С. Студеникина. - М., 1987; Бахрах, Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. - Свердловск, 1989; Севрюгин, В. Е. Проблемы административного права / В. Е. Севрюгин. - Тюмень, 1994; Головкин, В. В. Административная ответственность за нарушение Правил дорожного движения / В. В. Головкин, В. Я. Камерцель. - Омск, 1995; Бахрах, Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву / Д. Н. Бахрах. - Екатеринбург, 1999; и др.

<sup>2</sup> См.: Серегин, А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А. В. Серегин. - М., 1975. - С.54.

<sup>3</sup> См., напр.: Ключниченко, А. П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством / А. П. Ключниченко. - Киев, 1967. - С.42; Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. - М., 1968. - С.4; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. - Свердловск, 1989. - С.30.

<sup>4</sup> См.: Севрюгин, В. Е. Административный проступок: понятие, признаки, ответственность / В. Е. Севрюгин - М., 1989; Бахрах, Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. - Свердловск, 1989; Попов, Л. Л. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Л. Л. Попов. - М., 1990; Актуальные проблемы административного права России: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. - Омск, 1999; Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. - М., 2001; Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - М., 2002; и др.

<sup>5</sup> Бахрах, Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. - Свердловск, 1989. - С.28.

ние этого признака: либо как общественно опасное, либо как общественно вредное. Учеными в области административного права по данному вопросу в разное время были высказаны различные точки зрения.

Одни авторы общественную опасность исключают из числа признаков административного проступка<sup>1</sup>, другие считают возможным ее рассмотрения и распространения в равной мере, как на преступления, так и на проступки, а различие усматривают лишь в разной степени общественной опасности<sup>2</sup>.

Третьи полагают, что «проступки могут быть общественно опасными, а могут не быть»<sup>3</sup>, четвертые считают, что административные проступки только вредны<sup>4</sup>, пятые при анализе содержания административного правонарушения вообще игнорируют его материальный признак — общественную вредность либо опасность<sup>5</sup>, шестая группа авторов утверждает, что указание на степень опасности или вредности проступка немного бы дало правоприменителю в установлении факта административного правонарушения<sup>6</sup>, и, наконец, встречается модификация перечисленных точек зрения<sup>7</sup>.

Анализ изложенных выше позиций авторов, полагаем, свидетельствует, с одной стороны, об отсутствии в достаточной степени научно-обоснованных положений и выводов о материальном характере административных проступков, приемлемых для законодательной практики, а с другой — указывает на недостаточную развитость самой административно-правовой теории о проступках. Совокупность указанных обстоятельств явилась одной из причин того, что общественная вредность не воспринята в качестве материального признака административного правонарушения действующим административным законодательством.

Сегодня вряд ли можно прийти к одному решению, если не будет четко сформулировано понятие общественно опасного деяния. Когда переход улицы в неустановленном месте, проезд в трамвае без билета называют общественно

---

<sup>1</sup> См.: Петров, Г. И. Советское административное право : общая часть / Г. И. Петров. - Л., 1960. - С. 288.

<sup>2</sup> См.: Лунев, А. Е. Административная ответственность за правонарушение / А. Е. Лунев. - М., 1961. - С.45; Шишов, О. Ф. Преступление и административный проступок / О. Ф. Шишов. - М., 1967. - С.45; Дедков, Л. Л. Советское административное законодательство на страже общественного порядка / Л. Л. Дедков. - Минск. 1971. - С 107; Серегин, А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А. В. Серегин. - М., 1975. - С.54; Марцев, А. И. Общие вопросы учения о преступлении / А. И. Марцев. - Омск, 2000. - С.67.

<sup>3</sup> См. : Советское законодательство об административной ответственности. - Пермь. 1969. - С. 73.

<sup>4</sup> См.: Ключниченко, А. П. Пьянство и административная ответственность / А. П. Ключниченко. - Киев. 1975. - С.77 - 78.

<sup>5</sup> См.: Лазарев, Б. М. Административная ответственность / Б. М. Лазарев. - М., 1976. - С. 11 - 12; Студеникина, М. С. Законодательство об административных правонарушениях / М. С. Студеникина. - М., 1981. - С. 10.

<sup>6</sup> См.: Лазарев В. В. Новое законодательство об административных правонарушениях и его применение / В. В. Лазарев, Л. Л. Попов // СГП. - 1986. - № 3. - С.53.

<sup>7</sup> См.: Севрюгин, В. Е. Административный проступок: понятие, признаки, ответственность / В. Е. Севрюгин. - С.18.

опасным деянием, возникает вопрос: а что же такое общественная опасность, где граница этого понятия?

По мнению И.С. Самощенко, общественно опасными следует считать деяния, которые в своей совокупности в определенной исторической обстановке нарушают условия существования данного общества<sup>1</sup>. С этой точки зрения большинства административных проступков нельзя признать общественно опасными. О.М. Якуба и некоторые другие ученые вообще отрицают общественную опасность административных проступков<sup>2</sup>. Думается, что такая позиция наиболее правильна. Мы поддерживаем точку зрения А.И. Марцева, который справедливо отмечает, что во – первых Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не называет его общественно опасным, а во-вторых Уголовный кодекс в ч. 2 ст.14 говорит о том, что «не является преступлением действие или бездействие, хотя формально и содержащие признаки какого-либо деяния, предусмотренного Кодексом, но в силу малозначительности не представляющего общественной опасности». Это прямо свидетельствует о позиции законодателя, считающего общественно опасными только преступления<sup>3</sup>. Представляется, в праве четко закреплено, что малозначительное противоправное деяние не является общественно опасным.

Полагаем, что в научной литературе обоснование высказывается мнение о том, что даже совокупность однородных административных проступков не должна быть основанием для признания их преступлением<sup>4</sup>. Думается, что административные проступки не обладают общественной опасностью — это общественно вредные, антиобщественные деяния. Именно такой вывод позволяет сделать также анализ статей КоАП РФ. В официальном определении проступка такой признак, как общественная вредность, не назван, однако в ст. 2.2 Кодекса, содержащей определение умысла и неосторожности, говорится о предвидении виновным «наступления вредных последствий», в то время как в аналогичных статьях УК РФ речь идет об общественно опасных последствиях. Сам факт посягательства, указанный законодателем в ст.2.1. КоАП РФ, свидетельствует о материальном признаке административного правонарушения, предполагает нанесение ущерба общественным отношениям, правопорядку, а тем самым интересам общества, предприятий, организаций и граждан. Поэтому если такого по-

---

<sup>1</sup> См.: Самощенко, И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству / И. С. Самощенко. - М., 1963. - С.59.

<sup>2</sup> Якуб, О. М. Советское административное право : общая часть / О. М. Якуб. - Киев, 1975; Петров, Г. И. Советское административное право : Часть общая / Г. И. Петров. - Л., 1960; Строгович, М. С. Основные вопросы советской социалистической законности / М. С. Строгович. - М., 1966.

<sup>3</sup> См.: Марцев, А. И. Общие вопросы учения о преступлении / А. И. Марцев. - Омск, 2000. - С.66.

<sup>4</sup> Медведев, А. М. Разграничение преступлений и административных проступков / А. М. Медведев // Сов. гос-во и право. - 1990. - № 6; Ткаченко, В. Ответственность за повторное деяние / В. Ткаченко // Советская юстиция. - 1988. - № 4; Угрехелидзе, Н. Г. Соотношение административных правонарушений с преступностью / Н. Г. Угрехелидзе // Сов. гос-во и право. - 1990. - № 6; Калина, С. Об основаниях и последствиях декриминализации / С. Калина // Сов. гос-во и право. - 1986. - № 11.

сягательства на охраняемые административным правом общественные отношения нет, то нет самого административного правонарушения<sup>1</sup>.

Представляется, что независимо от наличия или отсутствия в тексте определения понятия административного проступка прямого указания на общественную вредность как на материальный признак, в реальной действительности нет таких правонарушений, которые бы не причинили вреда охраняемым общественным отношениям. В противном случае наличие правонарушений не вызвало бы никакого беспокойства у общества. Таким образом, из сказанного следует, что общественная вредность является одним из основных признаков административного проступка. Включение этого признака законодателем в официальное определение позволило полнее разработать его теоретическую концепцию. Думается, что понятие правонарушения требует своего уточнения, так как этот термин по своему содержанию весьма объемён. Правонарушение в широком смысле слова - это антиобщественное деяние, причиняющее вред обществу и караемое по закону. Понятие правонарушения включает в себя: гражданские правонарушения, административные правонарушения, дисциплинарные правонарушения и наиболее опасный вид - уголовные правонарушения<sup>2</sup>. Под проступком понимается лишь противоправное поведение, влекущее либо дисциплинарную ответственность, либо административную<sup>3</sup>. Полагаем, что для административных деликтов наиболее правилен и точен термин «проступок», так как он, на наш взгляд, более конкретно отражает характер антиобщественного деяния, термин «правонарушение» следует применять в широком смысле слова.

Поскольку проступки вносят дезорганизацию в систему общественных отношений, они вредны и запрещаются правовыми актами. Юридической формой выражения общественной вредности правонарушения (проступка) является противоправность<sup>4</sup>. Необходимо подчеркнуть, что противоправность составляет отрицательный признак проступка, так как оно имеет свое закрепление в административном законе (ст.2.1 КоАП РФ).

Мы присоединяемся к мнению Д.Н. Бахраха<sup>5</sup>, который полагает, что противоправность состоит в том, что определенное лицо совершает действие, запрещенное нормой права, или не совершает действия, предписанного правовым актом<sup>6</sup>. Сторонником этой точки зрения выступает и Л.Л. Попов.

---

<sup>1</sup> Лазарев, Б. М. Административное правонарушение и ответственность за их совершение / Б. М. Лазарев // Сов. гос-во и право. - 1985. - № 8. - С. 35-36.

<sup>2</sup> См.: Юридический энциклопедический словарь. - М., 1984. - С.227.

<sup>3</sup> Там же. - С.305.

<sup>4</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. - М., 1982. - С.191; Самощенко, И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству / И. С. Самощенко. - М., 1963. - С.95; Явич, Л. С. Указ. соч. / Л. С. Явич. - С.265.

<sup>5</sup> Бахрах, Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. - Свердловск, 1989. - С.31.

<sup>6</sup> Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л. Л. Попова. - М., 1990. - С. 127.

Представляется, что позиция Д.Н. Бахраха дает возможность достаточно четко уяснить смысл и значение этого термина.

Как общественно вредное деяние административный проступок посягает на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения. Так, нарушая нормы права, регламентирующие порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, правонарушители тем самым посягают на общественный порядок, права и интересы граждан, нормальное функционирование предприятий и организаций.

Необходимо отметить, что противоправность административных проступков находится в тесной связи с их общественной вредностью.

При этом, если последнее характеризует внутреннее свойство проступка, то противоправность - его юридическую форму, т.е. внешнюю оболочку. Именно с использованием этого признака законодатель проводит в принимаемых нормах административные права «Разграничительные линии», которые позволяют в реальной действительности правоприменительным органам точно квалифицировать различные противоправные деяния, особенно имеющие сходные признаки (например, административные правонарушения и преступления)<sup>1</sup>.

Кудрявцев В.Н. отмечает: «Неверное определение в законе границ противоправности может привести к тому, что правонарушителями будут искусственно признаны деяния, не представляющие вреда, или, напротив, останутся безнаказанными нежелательные в нашем обществе явления, поэтому любые манипуляции с законодательством (искусственное введение норм или их отмена) могут осуществляться лишь в узких пределах и в конечном итоге определяется содержанием объективных потребностей развития общества»<sup>2</sup>. Следовательно, административная противоправность в конечном итоге является лишь юридической формой выражения общественной вредности деяния.

Все это, полагаем, свидетельствует о тесной взаимосвязи общественной вредности и противоправности как признаков административного правонарушения.

В.Е. Севрюгин справедливо замечает, что: «Объективная взаимосвязь и взаимообусловленность административной противоправности и общественной вредности деяния выражаются в том, что, с одной стороны, общественно вредные свойства деяния, не зафиксированные в норме административного закона, лишены юридической силы, а с другой стороны, если административно-правовая норма в силу объективных обстоятельств перестает соответствовать существующим (сложившимся) общественным отношениям, то она не способна больше выполнять роль регулятора административно-правовых отношений»<sup>3</sup>. Вместе с тем необходимо отметить, что установление административной про-

---

<sup>1</sup> См.: Бушуев, Г. В. Преступление и административное правонарушение, их сходство и отличие / Г. В. Бушуев // Вопросы охраны общественного порядка и социалистической собственности в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. - Горький, 1981. - С.84-101.

<sup>2</sup> Кудрявцев, В. Н. Причины правонарушений / В. Н. Кудрявцев. - М., 1976. - С. 75.

<sup>3</sup> Севрюгин, В. Е. Административный проступок: понятие, признаки, ответственность / В. Е. Севрюгин. - С.27.

тивоправности далеко не всегда является указанием законодателя на запрет какого-либо деяния. Правовой запрет, как правило, вытекает из общепризнанных в обществе представлений о должностном поведении.

Таким образом, в административном праве могут быть признаны противоправными те деяния, которые запрещены государством под страхом наступления последствий, предусмотренных правовым санкциями.

Административное правонарушение — не только общественно вредное, противоправное, но и виновное деяние, т.е. деяние, представляющее собой проявление воли и разума действующего (или бездействующего) лица. Это очень важное теоретическое положение для определения феномена административной ответственности. Человек, совершая тот или иной проступок, осознает его результат, предвидит и учитывает его последствия. Всякий недоучет результатов, последствий проступка есть безответственное отношение человека к тому, что он делает.

Вина в качестве обязательного признака правонарушения закреплена в административном законодательстве. В статье 2.1 КоАП РФ указывается на две формы вины — умышленную и неосторожную.

Действуя с умыслом, правонарушитель предвидит и желает наступления противоправного результата (прямой умысел) или не желает, но сознательно его допускает (косвенный умысел). Административное правонарушение может быть совершено и по неосторожности, что проявляется в виде самонадеянности либо небрежности. Эти обстоятельства особенно важно учитывать при применении мер административной ответственности.

Самонадеянность состоит в том, что лицо предвидит наступление противоправного результата, но легкомысленно рассчитывает его предотвратить. Небрежность заключается в непредвидении возможности противоправных последствий, хотя при данных обстоятельствах лицо могло и должно было их предвидеть. Следовательно, необходимо сделать вывод, что без вины нет проступка и этот принцип закреплён действующим законодательством.

Однако следует упомянуть, что ранее этот принцип распространялся лишь на случаи, когда к виновному применялись такие административные взыскания, как предупреждение или штраф<sup>1</sup>. Отсутствие в теории административного права единого мнения при решении вопроса об ответственности только при наличии вины до недавнего времени в известной мере подрывало принципиальную позицию правоведения, утверждающую, что без вины нет правонарушения, и не должно быть юридической ответственности и наказания<sup>2</sup>.

По мнению Д.Н. Бахраха, «вина - ядро субъективной стороны состава, в которую в ряде случаев еще мотив и цель деяния (но чаще всего ни мотив, ни

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. - 1961. - № 35. - Ст. 638.

<sup>2</sup> См. подробнее: Самощенко, И. С. Правонарушение и юридическая ответственность / И. С. Самощенко. - М., 1966; Самощенко, И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин. - М., 1971; Котляровский, С. Г. Проблемы общей теории права / С. Г. Котляровский, Б. Л. Назаров. - М., 1973; Явич, Л. С. Указ. соч.; и др.

цель признаками состава не являются)»<sup>1</sup>. Этой точки зрения придерживаются большинство ученых<sup>2</sup>. В юридической литературе начала 40-х гг. XX в. Ученными административистами высказывалось мнение о том, что в административном праве, в отличие от уголовного, вина не является обязательным элементом для всех случаев административного воздействия<sup>3</sup>. Возможно, здесь сказало влияние взглядов дореволюционных русских ученых, которые полагали, что административное наказание может применяться независимо от наличия вины<sup>4</sup>. В 50-х гг. обосновывалось мнение, что в каждом административном нарушении должна быть доказана вина нарушителя<sup>5</sup>. Но высказывались и иные точки зрения. Так, А.П. Ключниченко полагал, что в виде исключения допускается наступления административной ответственности без вины<sup>6</sup>.

Законодательное разрешение этого вопроса в административном праве наиболее полно осуществлено на республиканском уровне, в нормах Кодекса РФ об административных правонарушениях, в которых учет формы вины (умышленной или неосторожной) являются обязательным при применении административной ответственности к виновным лицам.

Признание законодателем виновности свойством административного проступка имеет исключительно важное значение, поскольку способствует дальнейшему укреплению законности, развитию теории административного права, совершенствованию правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

«Наказуемость - общее свойство преступления. Воздействие должно неотвратимо следовать за правонарушением»<sup>7</sup>. В отличие от административного, в уголовном праве наказание трактуется как мера государственного принуждения, применяемая только судом от имени государства к лицам, совершившим преступление, как средство охраны общественных отношений. В соответствии с этим в уголовном законе закреплены понятия, цели и виды уголовных наказаний<sup>8</sup>. Вместе с тем в уголовном праве еще не выработано мнение по вопросу о признании наказуемости признаком преступления<sup>9</sup>.

Что же касается административного права, то в решении этого вопроса имеется немало проблем. Следует подчеркнуть, что в официальном определе-

---

<sup>1</sup> Бахрах, Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. - Свердловск, 1989. - С.62.

<sup>2</sup> Севрюгин, В. Е. Административный проступок: понятие, признаки, ответственность / В. Е. Севрюгин. - М., 1989. - С.57; Административное право : общая часть / под ред. А. П. Кольнова. - М., 1986. - С.158; Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. Л. Л. Попова. - М., 1990. - С.129. и др.

<sup>3</sup> Советское государство и право. - 1940. - № 4.

<sup>4</sup> Гессен, В. М. Административное право / В. М. Гессен. - СПб., 1903. - С.32-33.

<sup>5</sup> Власов, В. А. Советское административное право : учебник для вузов / В. А. Власов, С. С. Студеникин. - М., 1959. - С.155.

<sup>6</sup> Ключниченко, А. П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством / А. П. Ключниченко. - Киев. 1967. - С.84.

<sup>7</sup> Кудрявцев, В. Н. Теоретические основы квалификации преступлений / В. Н. Кудрявцев. - М., 1963. - С.84.

<sup>8</sup> Уголовный кодекс РФ. - М., 1996. - Гл. 9. - Ст. ст.43-44.

<sup>9</sup> Курс советского уголовного права : общая часть. - Л., 1968. - Т.1. - С.104.

нии административного проступка законодатель прямо не указывает на наказуемость как обязательный признак проступка, а лишь говорит о том, что «законодательством предусмотрена административная ответственность».

В административном праве отсутствует понятие «наказание» и, как следствие этого, наказуемость не рассматривается в качестве обязательного признака административного проступка и не закрепляется в действующем законодательстве. По мнению Б.М. Лазарева, «этим подчеркивается качественное отличие санкций за преступления и за административные правонарушения»<sup>1</sup>.

Представляется, что отсутствие в административном законодательстве указания на наказуемость как признак правонарушения еще не может служить основанием для утверждения, что оно не свойственно административным проступкам. Законодатель хотя и не указывает в определении на данный признак правонарушения, но признавая деяние общественно вредным, противоправным и виновным, не может оставлять его безнаказанным.

Л.Л. Попов справедливо отмечает, что «административная наказуемость - важнейший признак административного правонарушения»<sup>2</sup>. Игнорирование этого теоретического положения на практике может привести к невозможности осуществления органами внутренних дел эффективной борьбы с правонарушениями.

Административное законодательство связывает определение конкретной меры наказания за правонарушение с административными наказаниями за содеянное, предусмотренными ст.ст.3.1-3.11. КоАП РФ. В соответствии с этим правонарушение находится в тесной связи с административным наказанием, поэтому понятие «правонарушение» не может не включать в себя в качестве обязательного признака наказание.

По мнению В.Е. Севрюгина, «административным проступком следует признавать лишь только такое деяние (действие или бездействие), которое по действующему административному законодательству влечет ответственность в виде административного наказания»<sup>3</sup>. С указанной точкой зрения вряд ли можно полностью согласиться, так как законодательством предусмотрена возможность замены административного наказания иными мерами воздействия.

Например, Д.Н. Бахрах полагает, что «применительно к правонарушению точнее сказать так: возможность применения наказания — общее свойство административных правонарушений... так как компетентные органы вправе освободить лицо от административной ответственности и передать материалы на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации или трудового коллектива, если с учетом характера совершенного правонарушения и личности правонарушителя при малозначительности деяния ограничиться устным замечанием (ст.2.9. КоАП РФ). Реализация административных санкций не обязательно сопутствует административному проступку, но возможность их приме-

---

<sup>1</sup> Лазарев, Б. М. Административные правонарушения и ответственность за их совершение / Б. М. Лазарев // Сов. гос-во и право. - 1985. - № 8. - С.36.

<sup>2</sup> Административное право : общая часть / Под ред. А. П. Коренева. - М., 1986. - С.157.

<sup>3</sup> Севрюгин, В. Е. Указ. соч. - С.5.

нения является его обязательным признаком»<sup>1</sup>. Мы присоединяемся к указанной точке зрения. Однако, как уже говорилось ранее, из этого вовсе не следует, что административные проступки не наказуемы. Что же касается ст.2.9.КоАП РФ, на основании которой лицо может быть освобождено от административной ответственности, то в таких случаях, как правило, решения принимаются в порядке исключения.

Учитывая, что административные правонарушения, как уже говорилось ранее, не обладает общественной опасностью, а лишь только общественной вредностью, необходимо, на наш взгляд, перенести центр тяжести борьбы с этой категорией правонарушений в республики в составе федерации, автономные края, области и другие субъекты федерации силами местной (муниципальной) милиции, освободив тем самым федеральные правоохранительные органы от излишних функциональных обязанностей, что позволило бы им сконцентрировать свои возможности на предупреждении уголовно наказуемых правонарушений, которые представляют собой наибольшую опасность для общества.

Излишняя централизация законодательства не раз приводила к тому, что местные органы самоуправления не смогли использовать законы достаточно гибко, что в конечном итоге подталкивало их к некомпетентному и даже порой противоправному принятию решений<sup>2</sup>. Представляется, что это стало одной из причин того, что в Конституции Российской Федерации определено, что административное законодательство относится к совместному ведению федеральных органов государственной власти России и органов государственной власти суверенных республик, а также автономных краев и областей, и других субъектов Федерации<sup>3</sup>.

Происходящие в нашем обществе перемены, принятие нового законодательства, например, федеральных законов «О земле», «О собственности» и др., полагаем, должны внести свои коррективы в определение административного проступка. Принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. Декларация прав и свобод человека и гражданина провозгласили о том, что высшая ценность нашего общества — права и свободы человека, его честь и достоинство<sup>4</sup>.

В связи с этим представляется, что определение административного правонарушения, имеющегося в административном законодательстве, нуждается в дальнейшем совершенствовании, и его можно было бы изложить в следующей редакции: Административным правонарушением признается посягающее на права, свободы и безопасность граждан, собственность, установленный порядок управления общественно вредное, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое федеральным законода-

---

<sup>1</sup> Бахрах, Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. - Свердловск, 1989. - С.32.

<sup>2</sup> Головкин, В. В. К вопросу применения административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения / В. В. Головкин. - Тюмень, 1991. - С.141-144; его же. Проблемы применения административной ответственности на основании решений местных органов самоуправления // Труды Академии МВД РФ. - М., 1992. - С. 38-43.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (России). - М., 1992. - С. 24-32.

<sup>4</sup> Декларация прав и свобод человека и гражданина // Российская газета. - 1990. - 23 нояб.

тельством и законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность.

---

*Асеева И.Р.*

*аспирантка кафедры уголовного права и криминологии  
юридического факультета БелГУ*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ**

В течение последних лет наркомания и незаконный оборот наркотиков приобрели статус социальных явлений, оказывающих крайне негативное влияние на состояние общественного порядка и безопасности, здоровье и правосознание населения. Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ создает угрозу возможности управления социальными процессами, определяющими качество жизни граждан России, угрозу национальной безопасности. Масштабность и темпы роста наркотизации населения России являются существенной проблемой, способствующей расширению действия механизма применения государством административного принуждения, что препятствует развитию демократических основ государственного управления, формированию гражданского общества и становлению правового государства. В связи с этим противодействие незаконному обороту и немедицинскому потреблению наркотиков было и остается среди первостепенных задач правоохранительной системы, выдвигается в число приоритетных объектов внимания органов государственной власти.

О масштабах данного противоправного явления свидетельствуют следующие оценки экспертов: число лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков, достигло 2,5 млн человек, число больных наркоманией – 500 тыс.

Об этом свидетельствуют следующие тревожные данные об употреблении наркотиков в России: в 1995 г. было обнаружено и изъято 6457,3 кг наркотиков, 2 805 452 ампул и таблеток психотропных веществ, 75,2 тыс. кг химпродуктов, являющихся основным сырьем для производства наркотиков. В сентябре 2002 г. на заседании Совета Безопасности Российской Федерации были представлены новые статистические данные, свидетельствующие о том, что в России насчитывается более двух миллионов наркоманов. За последние пять лет количество лиц, потребляющих наркотики, увеличилось почти в 3,6 раза.

В условиях неэффективности общесоциальных и уголовно-правовых мер противодействия незаконному обороту и злоупотреблению наркотиками чрезвычайно повышается актуальность исследования административно-правовых средств противодействия, основу которых составляет административная ответственность за правонарушения, связанные с наркотиками. Объективно существует ряд факторов, способствующих стабильности научного интереса к исследованию проблем административной ответственности в сфере незаконного оборота наркотиков и противодействия злоупотреблению ими.

Во-первых, в результате административной реформы глубокие изменения произошли в составе субъектов, уполномоченных применять меры административной ответственности за наркоделикты. Основными органами административной юрисдикции, наряду с Министерством внутренних дел РФ, в настоящее время является Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков.

Во-вторых, в науке административного права и практике применения антинаркотического деликтного законодательства наработан достаточный материал, требующий изменения представлений о содержании и соотношении административной ответственности с иными элементами административного противодействия нарушениям режима оборота наркотических средств и психотропных веществ и информации о них.

В-третьих, законодательство об административной ответственности за правонарушения, связанные с наркотиками, представляет собой сложную двухуровневую систему нормативных актов, не лишенную противоречий и несоответствий. Оно чрезвычайно динамично, однако в отдельных случаях не учитывает исторического опыта формирования института административной ответственности за преступления в сфере незаконного оборота наркотиков. Особую проблему составляет соотношение регулятивных нормативных актов, в том числе и процессуальных (процедурных), и нормативных актов, устанавливающих административную ответственность за незаконные действия с наркотиками.

Помимо прочего, сегодня становятся актуальными исследования содержания административной ответственности за незаконные действия, связанные с наркотиками, с учетом мировой практики и требований норм международного права.

Наиболее тревожным признается положение вовлечения в эту сферу несовершеннолетних. Анализ источников показал, что высока доля участия взрослых в формировании и поддержании данной тенденции. Так, 14,5 % подростков хотя бы раз пробовали наркотики или одурманивающие вещества, из них каждый пятый делает это систематически. По результатам межрегионального исследования, проведенного сотрудниками ВНИИ МВД России, около 50 % опрошенных молодых граждан страны (учащиеся 8-11-х классов общеобразовательных школ, учащиеся ПТУ, студенты вузов) заявили, что потребляли наркотики. При этом каждый четвертый из них принимает наркотики более-менее регулярно (раз в месяц), а 13 % - постоянно.

В Белгородской области ежегодно комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при губернаторе готовит доклад «О положении детей в Белгородской области» в целях обеспечения органов законодательной и исполнительной власти объективной систематизированной информацией о положении детей и тенденциях ее изменения на территории области.

В связи с чем, анализ состояния преступности за 2005 год среди несовершеннолетних свидетельствует, что более 30 % всех преступлений совершают подростки, не занятые общественно-полезной деятельностью.

На 32 % увеличилось количество административных правонарушений несовершеннолетних, рассмотренных на заседаниях комиссий по делам несовер-

шеннолетних и защите их прав. 4 % (143) составили правонарушения связанные с употреблением наркотических и психотропных веществ.

На основании представленных данных разработана комплексная областная программа «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защита их прав на 2007 – 2009 годы».

Незаконный оборот наркотических средств представляет собой феномен, выходящий за рамки юридического явления. В данной связи, нормы, косвенно регулирующие отношения, связанные с наркотическими средствами и направленными на охрану нормального функционирования общественных институтов, содержатся и в иных отраслях права.

Так, например, статья 6.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях регламентирует ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ. В качестве наказания выступает административный штраф в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

В ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ сказано, что те же действия, совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, а также лицами, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних, - влекут наложение административного штрафа в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Необходимо уделить внимание анализу современных тенденций развития данного явления, исследованию потенциала противодействующих мер по предупреждению объективных и субъективных признаков вовлечения несовершеннолетних в занятие незаконным оборотом наркотиков, а также разработке предупредительных и пресекающих мер.

Следует обратить особое внимание на информационные аспекты противодействия данному виду преступлений, в частности проводить политику ознакомления населения с масштабами и опасностью названной проблемы, в том числе, через официальные системы образования.

С учетом сложности исследуемого феномена необходимо разработать систему превентивных мер на основе глубокой оценки их эффективности применительно к различным социальным, возрастным, иным социальным группам.

---

***Ады́н Гá А.А.***

*адъюнкт кафедры УАП и АД ОВД  
(БелЮИ МВД России)*

## **ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ПРОФИЛАКТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО МИЛИЦИИ**

Создание комплексной многоуровневой системы профилактики правонарушений в течение последних лет стало приоритетным направлением ра-

боты Министерства внутренних дел. Причинами поиска адекватных мер воздействия на факторы, способствующие совершению правонарушений, определяющие правосознание граждан и эффективность превентивной работы органов внутренних дел, являются негативные показатели преступности и административной деликтности, зарегистрированные в 2005-2006 годах.<sup>1</sup>

Предложение о создании государственной системы профилактики правонарушений во всех субъектах Российской Федерации внес Министр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев на заседании Государственного совета Российской Федерации в г. Казани 26 августа 2005 года. Система профилактики в новом формате строится на основе обобщенного опыта множества субъектов предупреждения правонарушений. В предлагаемом варианте она представляет собой качественно новый этап развития уже сложившихся в отдельных субъектах Российской Федерации территориальных систем профилактики, интегрированных с действующими федеральными системами профилактики, в частности, в сфере предупреждения правонарушений несовершеннолетних, предупреждения незаконного оборота наркотиков и иных.

Идея комплексности системы предполагает объединение усилий по разным направлениям профилактики правонарушений посредством более эффективной координации и взаимодействия, привлечение к профилактической работе возможно широкого круга субъектов профилактики, расширение спектра используемых средств профилактического воздействия на детерминанты правонарушений и правонарушителей, укрепление правовых и организационных основ профилактической работы субъектов системы.

Государственная система профилактики правонарушений рассматривается как многоуровневая. Базовое звено профилактической деятельности – это муниципальный округ, городские и сельские поселения.

Основная цель создания системы профилактики – это существенное снижение показателей правонарушений в общественных местах, уличной преступности, правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, корыстно-насильственных преступлений. Центр профилактической работы должен быть направлен на предупреждение правонарушений в жилом секторе, их профилактику по месту жительства, обучения и работы граждан. При этом предмет особого внимания – несовершеннолетние, лица из группы риска и ранее нарушавшие законодательство. Основное средство – это дифференцированное использование уголовно-правовых и административно-правовых мер воздействия в сочетании с воспитательными, педагогическими, психологическими, организационными и иными мерами воздействия.

Приказом Министра МВД России № 19 от 17 января 2006 года утверждена Инструкция о деятельности ОВД по предупреждению преступлений, которой закреплена обязанность всех без исключения органов и подразделе-

---

<sup>1</sup> Что является приоритетным в работе милиции: Сборник материалов расширенного заседания коллегии МВД России. – М. : ДКО МВД России, 2006. - С.18.

ний в системе МВД России создать и обеспечить линию профилактической работы<sup>1</sup>. Особая роль в решении этой задачи отводится участковому уполномоченному милиции, ведь он ближе всего находится к населению и является главным звеном в формировании масштабной системы профилактики на административных территориях.

Обязанности участкового уполномоченного милиции по осуществлению общей и индивидуальной профилактики правонарушений определены Приказами МВД РФ № 19 - 2006 года и № 900 2002 года с изменениями к нему, в частности, содержащимися в приказе МВД РФ № 217 от 30 марта 2006 года, установившем порядок ведения учетно-профилактических дел в отношении освобожденных из мест лишения свободы с ограничениями. Названные нормативные акты определяют основные направления индивидуальной профилактической работы участкового уполномоченного. В целом, по своему содержанию деятельность участкового уполномоченного милиции является профилактической, направленной, прежде всего, на предупреждение и пресечение правонарушений и преступлений.

Особая ответственность на УУМ возложена за осуществление индивидуальной профилактики правонарушений со стороны лиц, состоящих на профилактическом учете: освобожденных из мест лишения свободы; осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, освобожденных от уголовной ответственности по не реабилитирующим основаниям и другими категориями. Каждая из этих групп профилактируемых лиц требует специфических средств профилактического воздействия, соответствующих характеристикам личности и целям воздействия.

Предупреждение преступлений участковыми уполномоченными милиции осуществляется в пределах их компетенции, направлено на недопущение преступлений путем выявления, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, административных правонарушений и оказания индивидуального профилактического воздействия на лиц с противоправным поведением. К основным задачам УУМ по предупреждению преступлений относятся: выявление и анализ причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению или нейтрализации; выявление и постановка на профилактические учеты лиц, склонных к совершению преступлений; привлечение к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения; установление лиц, осуществляющих приготовление к преступлению и (или) покушение на преступление, и принятие мер по пресечению их противоправной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; привлечение к работе по предупреждению преступлений общественных объединений правоохранительной направленности и граждан; предупреждение безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России № 19 от 17 января 2006 года «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» [Текст]. – М.: МВД РФ. С. 4.

Задачам соответствуют функции и обязанности участковых уполномоченных милиции по данному направлению деятельности. Предупреждая преступления на административном участке участковые уполномоченные милиции:

1. Проводят ежемесячный анализ складывающейся оперативной обстановки на обслуживаемых административных участках, вносят руководству горрайлинооргана внутренних дел предложения по повышению эффективности профилактической работы на обслуживаемых участках, а также по расстановке патрульно-постовых нарядов милиции.

2. Осуществляют контроль за своевременным принятием мер руководителями организаций по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушений. В случае невыполнения данных предписаний вносят руководству горрайлинооргана внутренних дел предложения о принятии к ним мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Выявляют на административном участке лиц, незаконно изготавливающих, приобретающих, хранящих, перерабатывающих, потребляющих без назначения врача, пропагандирующих и сбывающих наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а также занимающихся незаконным посевом или выращиванием запрещенных к культивированию наркотикосодержащих растений. Информируют об этом заинтересованные подразделения криминальной милиции и принимают в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры по привлечению таких лиц к ответственности.

4. Устанавливают организаторов либо содержателей притонов для потребления наркотических средств и психотропных веществ, занятия проституцией, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством. Принимают к ним в установленном порядке и в пределах своей компетенции меры, предусмотренные законодательством.

5. Принимают меры превентивного характера в целях предупреждения тяжких и особо тяжких преступлений против жизни и здоровья граждан, общественного порядка и общественной безопасности.

6. Отчитываются не реже одного раза в квартал перед населением о состоянии правопорядка на обслуживаемой территории и личном вкладе в осуществление мер по предупреждению преступлений.

7. Не реже одного раза в год участвуют в проведении на административном участке проверок состояния технической укрепленности, пожарной безопасности объектов хранения товарно-материальных ценностей, денежных средств, оружия и боеприпасов, взрывчатых материалов и пиротехнических изделий, драгоценных металлов и камней, а также наркотических средств и психотропных веществ, совместно с другими подразделениями органов внутренних дел, федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления принимают меры по усилению их технической укрепленности.

8. В ходе исполнения служебных обязанностей проводят не реже одного раза в год проверки сохранности гражданского огнестрельного оружия по месту жительства его владельцев и осуществляют контроль за соблюдением руководителями юридических лиц правил хранения огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов и пиротехнических изделий, принимают к нарушителям меры в соответствии с законодательством Российской Федерации и информируют о выявленных недостатках подразделения по лицензионно-разрешительной работе, а в случае необходимости - другие подразделения органов внутренних дел.

9. Участвуют в мероприятиях по выявлению и пресечению на обслуживаемой территории нарушений правил регистрации, соблюдению иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил пребывания на территории Российской Федерации и их транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

10. Привлекают население обслуживаемого участка, общественные объединения правоохранительной направленности, граждан и частные охранные предприятия к работе по предупреждению преступлений, проведению индивидуальных профилактических мероприятий в отношении лиц, допускающих правонарушения.

11. Устанавливают доверительные отношения с гражданами с целью получения информации, способствующей предупреждению и раскрытию преступлений и иных правонарушений, розыску преступников и лиц, пропавших без вести.

12. Выявляют на административном участке брошенный, бесхозный и разукомплектованный автотранспорт, принимают меры к установлению его принадлежности, проводят проверку на предмет нахождения в розыске.

13. Оказывают содействие сотрудникам криминальной милиции и органов предварительного следствия в преследовании и задержании лиц, подозреваемых в совершении преступления, проверке на территории административного участка мест возможного нахождения лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших.

14. Оказывают содействие представителям государственных контролирующих органов и сотрудникам подразделений по борьбе с экономическими преступлениями в проведении проверок, установлении и задержании лиц, осуществляющих противоправную деятельность в сфере экономики.

15. Проводят разъяснительную работу, среди населения по оборудованию силами и средствами вневедомственной охраны своих квартир и иных объектов собственности средствами охранной либо тревожной сигнализации.

Действующие нормативные акты регулирует исполнение обязанностей участковых уполномоченных милиции в общем виде, не предъявляя конкретных требований или рекомендаций по видам действий и порядку их проведения. По этой причине, практика профилактической работы в органах внутренних дел весьма пестрая и во многом зависит от субъективных факторов. В целях повышения эффективности предупредительной работы, на наш взгляд, су-

ществует потребность в разработке и внедрении в практику методик реализации каждой из указанных обязанностей в виде единого или нескольких административных регламентов реализации профилактической правоохранительной функции, в которых необходимо с достаточной степенью полноты и детализации зафиксировать административные процедуры проведения профилактических и иных действий по предупреждению административных правонарушений и преступлений.

---

*Гаврилов Г.Г.*

*канд. юрид. наук,*

*доцент кафедры ГрПД БелЮИ МВД России*

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ  
ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА  
В СОВЕТСКОЙ РОССИИ**

В настоящее время значительное внимание уделяется изучению различных аспектов предпринимательской деятельности. В связи с этим небезынтересно обращение к истории правового регулирования предпринимательской деятельности на различных этапах эволюции российского государства.

Актуален вопрос о советском социалистическом предпринимательстве. Некоторые исследователи считают, что такового вообще не было, поскольку считают предпринимательством только частное предпринимательство, основанное на личных интересах и рыночных отношениях. Но, если рассматривать предпринимательство в широком смысле, то такой вид хозяйственных отношений был достаточно распространен в послереволюционный период в России. Уже акционирование рождает другой вид предпринимательства: предпринимательские функции выполняет директор (или совет директоров, председатель правления). Он руководит предприятием, но он не хозяин этого предприятия. Формально он – служащий, получающий заработную плату. Правда, товарно-денежные отношения в акционерной форме предпринимательства сохраняются.

В России большую роль играл еще один вид предпринимательства – государственное предпринимательство. В этой сфере не действовали и рыночные отношения. Личная заинтересованность порождала теневую экономику<sup>1</sup>.

Социалистическое предпринимательство стало прямым продолжением дореволюционного государственного, только теперь это государственное предпринимательство охватило все хозяйство страны. Об этом так писал Питирим Сорокин, философ, юрист, социолог и историк, эмигрировавший из Советской России в 20-х гг.: «Большевикам ничего нового не пришлось вносить, кроме

---

<sup>1</sup> Шмелев Н., Попов В. На переломе: экономическая перестройка в СССР. Гл. 1. М., 1989. – с. 68 – 69.

введения классового пайка да дальнейшей уравнительной централизации и коммунизации»<sup>1</sup>.

Октябрьская революция была преждевременной, поскольку, согласно марксистскому учению, при переходе от одного способа производства к следующему стихийно, независимо от воли людей, по своим экономическим законам складывается экономика, соответствующая побеждающему способу производства, и только после этого революционным или реформаторским путем политическая надстройка приводится в соответствие с уже сложившимся экономическим базисом.

В России к моменту революции социалистическая экономика еще не сложилась, поэтому было решено создавать социалистическую экономику уже после революции, да к тому же создавать ее искусственно, путем сознательного "строительства"<sup>2</sup>. В ходе революционных преобразований большевикам пришлось отступить от своей программы.

Перед революцией Ленин писал, что переход к социализму невозможен «без общей обработки земли сельскохозяйственными рабочими с применением наилучших машин и под руководством научно образованных агрономов»<sup>3</sup>. Эта идея была закреплена Декретом 1919 г., согласно которому «на все виды единоличного землепользования» следовало "смотреть как на преходящие и отживающие» и создать «единое производственное хозяйство страны». Очевидно, что это единое хозяйство предполагалось как государственное. Это означало ликвидацию крестьянства, поскольку сельскохозяйственные рабочие – не крестьяне.

Реальные преобразования начались с эсеровского Декрета «О земле», закрепляющего общинные отношения в деревне, Декрета, который закреплял положение среднего крестьянства. По этому Декрету у кулаков – фермеров были отобраны земли сверх норм уравнительного землепользования, т.е. сделан шаг назад – от капитализма к феодализму, от рыночных хозяйств к натуральным.

В это же время делается первая попытка организации социалистического предпринимательства в деревне, правда, пока не в виде единого государственного хозяйства, а в форме коммун.

Для установления социализма в промышленности надо было объединить всю промышленность в руках государства. В работе В.И. Ленина "Государство и революция" было сказано: «Все граждане становятся служащими и рабочими одного всенародного государственного «синдиката»<sup>4</sup>. «Все граждане» – значит, и сельские жители. Таким образом, единственным предпринимателем становится государство, а предприятием – все хозяйство страны. Это вполне соответствовало ленинскому требованию, «чтобы все работали по одному общему

---

<sup>1</sup> Сорокин П. Современное состояние России // Новый мир. 1992. № 4–5. С. 162.

<sup>2</sup> Верт Н. История советского государства. 1900–1991. М., 1992. – С. 142.

<sup>3</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 32. С. 187–188.

<sup>4</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 101.

плану, на общей земле, на общих фабриках и заводах и по общему распорядку»<sup>1</sup>. Именно таким и стало постепенно социалистическое хозяйство.

Сначала в соответствии с программой анархо-синдикалистов в результате Декрета «О рабочем контроле» предприятия были переданы в руки самих рабочих, хозяевами на предприятиях стали фабзавкомы. Это соответствовало логике революции: рабочие отобрали фабрики у капиталистов. При обсуждении Декрета «О рабочем контроле» были возражения, что он противоречит «планомерному регулированию народного хозяйства и расплывает контроль над производством вместо того, чтобы его централизовать»<sup>2</sup>.

А затем началась постепенная реализация большевистской программы. Был создан центральный государственный орган управления хозяйством – ВСНХ. Под названием главков в состав этого органа, были включены дореволюционные государственные органы управления отраслями, которые состояли из прежних государственных чиновников и промышленников. Здесь была прямая преемственность с тем, что было до революции. Ведь Ленин еще до революции писал, что государственный аппарат учета и контроля нужно сохранить и использовать.

Национализация, как и Декрет «О рабочем контроле», тоже не вполне соответствовала большевистской программе. Ленин не хотел полностью уничтожить капиталистическое предпринимательство. Он разработал теорию государственного капитализма. В России и Германии он увидел две разрозненные половинки социализма: в России революция установила политический строй социализма, а в Германии была создана экономическая организация социализма. Дело в том, что в Германии еще до начала первой мировой войны была создана государственная машина управления хозяйством.

По замыслу Ленина следовало путем соглашений с руководителями монополий, образовать гигантские тресты, каждый из которых охватывал бы целую отрасль промышленности. Эти тресты «с внешней стороны могут иметь вид государственных предприятий»<sup>3</sup>. С внешней стороны, т.е. по существу, это будут капиталистические монополии. Известно, что некоторые руководители монополий, например, глава концерна Стахеев, положительно отнеслись к такому предложению Ленина.

Таким образом, революция должна была, по проекту Ленина, сохранить капитализм, переведя его в высшую форму, форму государственного капитализма.

Во-первых, Ленина смущало, что революция произошла «в мелкокрестьянской стране», т. е. не соответствовала уровню экономического развития России. По его мнению, следовало сохранить преемственность и уже в условиях советской власти осуществлять постепенный переход от капиталистической к социалистической экономике.

---

<sup>1</sup> Там же. Т. 41. С. 310.

<sup>2</sup> Карр Э. История Советской России. Т. 2. М., 1990. С. 459.

<sup>3</sup> Карр Э. Указ. соч. С. 476.

Во-вторых, методы социалистического хозяйствования, социалистического предпринимательства не были выработаны. Поэтому не следовало допускать полного разрушения капиталистического хозяйства, чтобы потом на развалинах начинать выработку новых методов.

В-третьих, в России уже существовал государственный капитализм, государство имело сильные позиции в экономике, и это можно было использовать, поскольку государство теперь находилось в руках большевиков.

Но это не соответствовало логике революции, направленной против капиталистов. Рядовые участники революции понимали ее как ликвидацию капитализма. Поэтому началась национализация в самой примитивной ее форме. Ленин писал, что это была попытка «наладить государственное производство и государственное распределение продуктов по коммунистически»<sup>1</sup>.

Поскольку товарно-денежные отношения – это регулятор капиталистической экономики, их следует заменить чем-то другим. Предполагалось, что их можно заменить прямым, т. е. административным управлением со стороны государства. Отказ от рынка логически вел к тому, что государство должно было стать единственным предпринимателем.

В политике «военного коммунизма» следует различать две стороны: вынужденность ее действий и их интерпретацию.

Отказ от денег был вынужденным, потому что деньги обесценились и уже не выполняли своих функций. Но это рассматривалось не как вынужденная мера, а как переход к коммунистическому уравнительному распределению. В промышленности военный коммунизм выражался во введении в соответствии с Декретами ряда мер.

1. Была объявлена национализация всех предприятий с числом рабочих свыше 5–10 человек. Поскольку Ленин писал, что минимальный предел капиталистического предприятия – 16–20 рабочих, значит, теперь национализировались предприятия, которые находились на стадии простого товарного производства и не достигали еще капиталистического уровня.

Было ли это вынужденной мерой? В определенном смысле – да. Национализированные до этого фабрично-заводские предприятия одно за другим закрывались, потому что разрушалось именно крупное, сложное производство, которое не могло обойтись без поставщиков, без стабильных экономических связей. Соответственно, увеличивалась доля кустарного и полукустарного производства. Государственный сектор в промышленности снова оказался в меньшинстве. Поэтому для восстановления господствующей позиции государства в промышленности, для мобилизации ресурсов на военные нужды государству надо было взять в руки всю оставшуюся промышленность. Но эта национализация рассматривалась как этап перехода к коммунизму, поскольку ликвидировались остатки частного предпринимательства, и создавались условия, чтобы, как писал Ленин «все работали по одному общему плану, на общей земле, на общих фабриках и заводах и по общему распорядку». Очевидно, по представлению Ленина, в этом и заключался коммунизм.

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. т. 44. С. 151.

2. Вынужденным был и отказ от экономических отношений в промышленности, переход к системе «главкизма». Поскольку, как отмечалось, деньги перестали выполнять свои функции, денежные отношения приходилось заменять прямым административным управлением. Предприятия полностью лишались хозяйственной самостоятельности, и государство через систему ВСНХ так же непосредственно управляло предприятиями, как частный предприниматель управлял своей фабрикой, рассчитывая работу отдельных цехов и подразделений. Переход к таким методам был необходим и для того, чтобы все ресурсы направлять на военное производство, обеспечить военные потребности. Но это рассматривалось не как вынужденная мера, а как высшее достижение перехода к коммунизму – отказ от денег и торговли.

3. Вынужденной была и всеобщая трудовая повинность, принудительный труд. Поскольку не действовала материальная заинтересованность, ее приходилось заменять принуждением. Принудительный труд логически вытекал как из отказа от товарно-денежных отношений, так и из того обстоятельства, что единственным работодателем в стране было государство, следовательно, человек, не работавший на государство, не работал вообще<sup>1</sup>.

В сельском хозяйстве главной мерой военного коммунизма стала продразверстка. Это была также вынужденная мера: поскольку был нарушен товарооборот между городом и деревней, товарно-денежные отношения и здесь приходилось заменять принуждением. Но и продразверстка рассматривалась как переход к коммунистическому уравнительному распределению. Ведь часть конфискованного у богатых крестьян продовольствия передавалась деревенским беднякам, а в городах это продовольствие распределялось по уравнительному принципу между рабочими.

Таким образом, политика военного коммунизма стала наиболее последовательным проявлением перехода к новой системе предпринимательства, противоположной капитализму с его товарно-денежными отношениями. Вся последующая история советского предпринимательства представляла уже компромисс: административные методы в той или иной степени дополнялись товарно-денежными отношениями. В этом и заключался смысл определения "социализма" как сочетания административно-государственных и товарно-денежных, т. е. коммунистических и буржуазных отношений.

Новая экономическая политика была, в сущности, признанием провала попытки административным путем установить коммунизм. Оказалось, что этим путем нельзя восстановить сельское хозяйство, получить необходимый для города, для промышленности хлеб. Пришлось допустить товарооборот между городом и деревней, а значит – и торговлю вообще. Оказалось, что административными методами нельзя восстановить промышленность, что для этого необходимо допустить товарные отношения, а значит – материальную заинтересованность, прибыль, перейти от административных к экономическим методам хозяйствования.

---

<sup>1</sup> Лященко П. И. История народного хозяйства СССР. Т. 3. М., 1956. – С. 254.

X съезд РКП(б), принявший решение о переходе от политики военного коммунизма к новой экономической политике (НЭП), указал на необходимость замены продовольственной разверстки продовольственным налогом. В интересах укрепления хозяйственного союза рабочего класса с крестьянством допускалось развитие товарно-денежных отношений через рынок, в определенной мере способствовавшее оживлению капиталистических элементов как в городе, так и в деревне.

В соответствии с указаниями X съезда партии ВЦИК утвердил ряд декретов, определявших основные черты новой экономической политики. 21 марта 1921 года ВЦИК утвердил декрет «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом». В первой половине 1921 г. аналогичные декреты были изданы и в других советских республиках. В отличие от разверстки продналог изымал у крестьянина не все излишки произведенной продукции, а лишь часть их. Крестьянин вправе был по своему усмотрению распоряжаться остатком, в том числе мог продавать его на рынке. Значительная часть беднейшего крестьянства полностью освобождалась от налога. Первые шаги по подъему сельского хозяйства, сделанные на базе НЭПа, в конечном счете, преследовали главную цель – восстановление крупной промышленности.

Главным в перестройке промышленности в соответствии с новой экономической политикой был перевод ее на хозяйственный расчет. Начавшаяся перестройка промышленности потребовала коренного изменения сложившейся ранее системы управления. Оправданная в условиях войны, высокая степень централизации управления в годы восстановления превращалась в серьезный тормоз развития производительных сил.

На основе проведенного исследования можно следующим образом представить сущность НЭПа, но для этого необходимо определить основные отличия НЭПа от хозяйственной политики военного коммунизма:

№ п/п	Политика «военного коммунизма»	№ п/п	Новая экономическая политика
1	2	3	4
1.	Введение продразверстки	1.	Замена продразверстки продналогом.
2.	Непосредственный продуктообмен между городом и деревней.	2.	Торговля – основная форма экономической смычки между городом и деревней.
3.	Запрещение аренды земли, применение наемного труда в сельском хозяйстве.	3.	Разрешение аренды земли и применение наемного труда в сельском хозяйстве.
4.	Национализация всей крупной промышленности.	4.	Сохранение в руках государства крупной и средней промышленности. Допуск частного капитала в промышленности: концессии, аренда мелких госпредприятий, частные (мелкие) предприятия.

5.	Запрещение частной торговли государственное распределение продовольствия и товаров по карточкам и классовому принципу.	5.	Разрешение частной торговли под контролем государства. Развитие частной и кооперативной торговли.
6.	Введение трудовой повинности, создание трудовых армий.	6.	Отмена трудовой повинности, упразднение трудовых армий. Обеспечение промышленности рабочей силой через биржи труда.
7.	Натурализация заработной платы вследствие обесценивания денег, бесплатность государственных услуг (квартиры, транспорт и др.)	7.	Укрепление денежной системы, переход к денежной зарплате, отмена бесплатных услуг.

Переход к НЭПу потребовал коренного улучшения деятельности советского государственного аппарата в целом, и прежде всего его самых массовых органов – Советов. Кардинального изменения требовало и само направление деятельности государственного аппарата. Если ранее она была подчинена в первую очередь задачам обороны страны от внутренних и внешних врагов, то теперь главным, определяющим становилась мирная созидательная работа. Вместе с тем Советское государство продолжало выполнять функции подавления эксплуататорских классов и обороны страны.

Первые результаты новой экономической политики были видны уже весной 1921 года. Один за другим стали гаснуть очаги антисоветских мятежей. Трудящиеся получали возможность включиться в активную борьбу за восстановление народного хозяйства. Советское государство помогло рабочим и крестьянам пережить тяжелейшие последствия неурожая и последовавшего за ним голода 1921 года. Уже в этом году наметились существенные сдвиги в промышленности, наиболее быстрыми темпами шло восстановление легкой и особенно текстильной промышленности, начали оживать и крупнейшие металлургические и металлообрабатывающие предприятия. Заметно увеличилась добыча каменного угля и нефти, а добыча торфа превысила уровень 1913 года. Успешно шло строительство Балахнинской, Волховской, Каширской, Шатурской и других электростанций в соответствии с планом ГОЭРЛО. Первые итоги НЭПа были подведены XI съездом РКП(б), собравшимся в марте 1922 года.

В сфере экономики удержаться на первоначальных позициях, допуская обмен крестьянских товаров в рамках только местного оборота, не удалось. По всей стране шла бойкая купля-продажа. Ленин вскоре перестал посылать проклятия торговле, наоборот, убеждал своих молодых товарищей «учиться торговать». Торговый бум оказался благом, прилавки городов насыщались товарами. Городские газеты Питера жаловались осенью 1922 года на затоваривание магазинов апельсинами. Численность Красной Армии начала сокращаться, была отменена трудовая повинность. Появилась конкуренция на рынке труда, хотя и сопровождалась она ростом безработицы. Началась финансовая ста-

билизация. Каковы же итоги и перспективы? Ленин считал, что «политической власти совершенно достаточно», что «экономической силы в руках пролетарского государства совершенно достаточно для того, чтобы обеспечить переход к коммунизму». Не хватало же по Ленину, «культурности». Но главное в том, что отступление закончилось. Начинался новый этап – этап наступления. Пора было выходить из окопов.

Говоря о НЭПе, мы, естественно, обращаем внимание, прежде всего на его хозяйственные успехи. Действительно, из страны, доведенной до голода за короткий срок, СССР стал страной относительного продовольственного благополучия. Уже в 1925 году валовой сбор зерновых превысил среднегодовой сбор пяти предвоенных лет (1909-1913 гг.). Исключительно быстрыми темпами восстанавливалась промышленность. И хотя развитие ее шло практически от нуля – ведь производство в сталелитейной промышленности находилось к 1921 г. на уровне последнего года царствования Петра I, но 30-40 % промышленного прироста ежегодно в 1922-1926 гг. нельзя не признать более чем высоким.

Самым крупным успехом нэповского курса стала финансовая реформа. А ведь еще к концу 1921г. состояние финансов было катастрофическим. За счет невиданной эмиссии денежное обращение в стране увеличилось по сравнению с предвоенным в 127 раз, а стоимость рубля упала в 5600 раз. В конце концов свои собственные деньги стали печатать все кому не лень. На севере России, например, деньги печатались на оборотной стороне винных этикеток, невесть как в больших количествах попавших туда. В Приамурье возникла особая ремесленная отрасль – ремонт денег. В китайских и корейских кварталах появились лавочки с такими объявлениями: «Руски деньга ломайла исправляй», «Деньги починяйла» и т.п. Сверх богачи 1921 г., своего рода «теневики» первого года НЭПа, не были миллионерами, не были даже миллиардерами; они были триллионерами.

Денежная реформа назрела. Должность наркома финансов занимал неглупый и деятельный Г. Сокольников. Не идеологизируя по-комиссарски проблему, он привлек к работе группу опытных «буржуазных» специалистов, среди которых ведущую роль играли Л. Юровский и Н. Кутлер, один из помощников С. Витте по проведению первой денежной реформы в России в начале века, а также близкий сотрудник П. Столыпина. Этот «мозговой трест» и провел реформу финансов. Был восстановлен единый Государственный банк, появились кооперативные банки, кредитные и страховые товарищества, частные банки на концессионной основе. Восстанавливалась система налогообложения, пошлин и платежей за использование транспорта, средств связи, государственных фондов. Но главное, была пущена в оборот устойчивая валюта – червонец, все же остальные суррогатные деньги были постепенно объявлены утратившими силу. И хотя свободный обмен червонца на золото официально декретирован не был, советская власть фактически легализовала такой обмен на валютных биржах, строго придерживаясь реального паритета. На твердые дензнаки в итоге было обменено 886,5 квадриллионов старых рублей. Фактически кульминацией новой финансовой политики стала отмена в 1925 году продналога и замена его денежным налогом. Деньги стали товаром, и причем товаром главным.

Укрепление денежного обращения способствовало укреплению крестьянского хозяйства. К 1926 г. фактически снимается запрет на аренду земли культурными, зажиточными хозяевами, одновременно снимается запрет на наем рабочей силы. Легализация этих явлений не ухудшила, а улучшила положение значительной части наемных сельскохозяйственных рабочих, придав их положению правовые формы. Подпольная, кабальная аренда земли, кабальный наем рабочей силы в сельском хозяйстве получили сильный удар. Крестьянам вновь было разрешено выходить на хутора и отруба, а в целях борьбы с аграрным переселением государство начало поощрять переселенческую политику. В Сибири ведь свободных земель действительно много. Таким образом, можно проследить своеобразную историческую преемственность между аграрной политикой в первое нэповское пятилетие и столыпинской аграрной реформой, хотя и без главного ее элемента – частной крестьянской собственности на землю.

Важным элементом в переходе к НЭПу явилось восстановление товарно-денежных отношений, т. е. того, что коммунисты считали основой капитализма. Ленин писал уже после начала перехода к НЭПу, что "свобода торговли неминуемо приведет... к победе капитализма, к полной его реставрации"<sup>1</sup>. Поэтому, как известно, вначале пытались наладить "социалистический продуктообмен", т. е. безденежный обмен продукцией между городом и деревней с дальнейшим безденежным, нормированным распределением этой продукции.

Но сохранить коммунистическую безденежную систему распределения не удалось. Экономические законы сломали последний искусственный барьер на пути к рынку. Товарообменные органы были вынуждены продавать свои товары и закупать сельскохозяйственные продукты. А поскольку вынужденно была допущена торговля, то допустить частное предпринимательство было не столь уж большой уступкой<sup>2</sup>.

Капиталистическое предпринимательство допускалось преимущественно в форме госкапитализма. Частные предприятия разрешались только с числом рабочих не более 20 человек. А поскольку еще раньше Ленин писал, что 20 рабочих – это граница между капиталистическим предприятием и заведением простого товарного производства, то это значит, что было разрешено только докапиталистическое производство.

Все остальные разрешенные формы предпринимательства относились к государственному капитализму: смешанные акционерные общества с участием государственного и частного капитала, сдача хозяйственных объектов в аренду своим капиталистам и в концессии иностранному капиталу. Во всех этих случаях собственником средств производства оставалось государство. Частник мог только временно получать свою прибыль, используя государственную собственность.

Объединение государственных предприятий в тресты и синдикаты было копированием опыта капиталистических монополий. Целью такого объединения была победа в конкурентной борьбе капиталистов-аутсайдеров.

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 25.

<sup>2</sup> Верт Н. История советского государства. 1900–1991. М., 1992. – С. 156.

Советские хозяйственники в это время старательно перенимают методы капиталистического предпринимательства, насколько эти методы были применимы в государственном хозяйстве.

Не следует, однако, преувеличивать значения рыночных элементов НЭПа. Если с 1921 г. начала действовать Центральная товарная биржа, то в этом же году был учрежден и Госплан. В работе трестов хозрасчет сочетался с жестким планированием, причем сфера планирования постепенно расширялась. Согласно Положению о трестах 1927 г. они действуют на началах коммерческого расчета, но по плановым заданиям. По этому же Положению прибыль заменялась разницей между фактической и плановой себестоимостью. Дело в том, что в 1924 г. государство начинает регулировать цены на все товары, а это значит, что прибыль уже не могла иметь самостоятельного значения. Таким образом, в ходе НЭПа рыночная экономика постепенно сменялась плановой, подверженной методам административно-правового регулирования.

---

*Евгений А.Р.*

*адъюнкт кафедры УАП и АД ОВД БелЮИ МВД России*

## **ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ СОТРУДНИКОВ МИЛИЦИИ**

Обеспечение режима законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел направлено на решение основной задачи правоохранительной деятельности – реализацию принципиальных положений Конституции о верховенстве прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел. Проводимая в сфере исполнительной власти административная реформа, наряду с целью формирования эффективного механизма государственного управления, предполагает создание принципиально новой системы взаимоотношений между гражданами и должностными лицами милиции, в основу которой положены не только правоохранительные функции, но и функции органов внутренних дел по оказанию государственных услуг гражданам. Обеспечение законности и дисциплины служащих органов внутренних дел – задача первостепенного значения, для решения которой используются различные правовые средства.

Процессуализация оперативно–служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, установление административных процедур деятельности должностных лиц, административных процедур взаимоотношений граждан с сотрудниками милиции, в том числе при разрешении административных споров, является наиболее продуктивным способом обеспечения законности деятельности органов внутренних дел<sup>1</sup>. Установление административных проце-

---

<sup>1</sup> См.: Старилов Ю.Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России / Ю.Н.Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. - 2007. - №2(3). – С.102-135.

дур как универсальной процессуальной формы активно используется законодателем для регламентации отдельных видов деятельности направленных на обеспечения законности работы милиции, в частности, установление процедур рассмотрения и разрешения обращений граждан, адресованных должностным лицам органов внутренних дел. Гарантией и способом обеспечения законности является не столько предоставленное законодательством гражданам право на обращения, сколько процедура реализации обращения, процедура разрешения возникшего спора или оказания услуги.<sup>1</sup>

Одним из важнейших средств охраны прав личности от проявлений бюрократизма, коррупции, должностных злоупотреблений и прочих негативных явлений является возможность обжалования неправомерных действий органов и должностных лиц милиции. Право граждан Российской Федерации на обжалование действий сотрудников милиции базируется на положении Конституции РФ, предусматривающем возможность обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Право граждан на обращения является абсолютным, неотчуждаемым и неограниченным, поскольку предоставляет возможность обращения гражданина по поводу спора с органами внутренних дел о нарушении своего права, как непосредственно к должностным лицам органов внутренних дел, так и в любую иную государственную или негосударственную организацию в случае, если он полагает, что его право нарушено или не реализуется должным образом служащими ОВД. Видами личных обращений граждан, подаваемых ими по собственной инициативе, в органы внутренних дел являются жалобы, предложения и заявления. Жалобы связаны с нарушением субъективных прав гражданина, поэтому имеют существенное и непосредственное значение для обеспечения законности и дисциплины деятельности органов внутренних дел. Гражданин может выбрать административный либо судебный порядок рассмотрения и разрешения подаваемой им жалобы. Особое значения для обеспечения законности деятельности служащих органов внутренних дел имеет административное обжалование, поскольку может содержать информацию о нарушениях служебной дисциплины и требований законности сотрудниками органов внутренних дел, а с процедурной точки зрения является процессуальной формой восстановления нарушенных прав граждан и основанием привлечения виновного сотрудника органов внутренних дел к ответственности.

Обращения граждан рассматриваются руководством МВД России как важный элемент обеспечения законности и дисциплины, получения достоверной информации о латентности правонарушений сотрудников органов внутренних дел. Рост числа обращений в адрес руководителей ОВД свидетельствует и об ук-

---

<sup>1</sup> См.: Ноздрачев А.Ф. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью/ А.Ф.Ноздрачев, Н.В.Сухарева, В.И.Мельникова // Законодательство и экономика. - 2005.- №5 – С.18-35.

реплении уверенности граждан в том, что обращение будет удовлетворено, а нарушение законности и служебной дисциплины получит объективную оценку.

В 2007 году в органы внутренних дел Российской Федерации и подразделения внутренних войск МВД России поступило более одного миллиона 300 тысяч обращений граждан, из них в центральный аппарат министерства – 62002 письма. Анализируя письма граждан, следует отметить, что людей больше волнуют вопросы борьбы с преступностью. Количество обращений на эту тему выросло в полтора раза и составило в структуре обращений более 17%. Но по-прежнему на первом месте среди обращений находятся жалобы граждан на недостатки в работе ОВД и нарушения законности и дисциплины сотрудниками органов внутренних дел. В структуре обращений граждан они занимают более 30% и увеличились за год на треть.<sup>1</sup>

Укреплению законности и дисциплины служебной деятельности сотрудников ОВД способствует установление законодателем на современном уровне процессуального регулирования процедуры рассмотрения и разрешения жалоб граждан. Правовой основой взаимоотношений граждан и органов исполнительной власти в этом вопросе является Федеральный закон от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».<sup>2</sup> В целях совершенствования организации работы с обращениями граждан в органах внутренних дел Российской Федерации, внутренних войсках МВД России, подразделениях, учреждениях и организациях системы МВД России Приказом от 22 сентября 2006 года №750 утверждена и введена в действие Инструкция по работе с обращениями граждан в системе МВД России. Она регламентирует работу как с письменными, так и с устными обращениями граждан, заявленными при личном приеме граждан должностными лицами ОВД.

Граждане довольно активно используют право на обжалование действий должностных лиц ОВД, подчиненных УВД по Белгородской области, хотя в целом в течение 2006 года количество жалоб на ненадлежащее исполнение служебных обязанностей и нарушение законности уменьшилось по региону на 12%. Чаще иных служб обжалуются действия сотрудников ГАИ, участковых уполномоченных милиции и дежурной части органов внутренних дел. Более 30% жалоб граждан признается обоснованными, что свидетельствует об эффективности контрольно-надзорных процедур при рассмотрении и разрешении жалоб граждан. Характерно сокращение в течение года количества обращений, зарегистрированных в алфавитные книги как не содержащих сведений о происшествиях, и увеличение сообщений о происшествиях, зарегистрированных в КУСП и разрешаемых по специальным правилам, предусмотренным Приказом МВД РФ № 985 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в ОВД РФ заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях».

---

<sup>1</sup> См.: Майданов В. Даже в виртуальной приемной помощь реальна / В.Майданов // Щит и меч. – 2007. - №4 (1116). – С. 1-2.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - №19 – Ст.2060

Изучение материалов проверок по жалобам граждан на неправомерные действия сотрудников органов внутренних дел и результаты рассмотрения обращений граждан, в том числе и принятые меры к нарушителям, позволяют обозначить ряд факторов и характеристик административной процедуры рассмотрения обращений граждан объективно способствующих укреплению служебной дисциплины и законности исполнения служебных обязанностей сотрудниками ОВД.

1. Установленный порядок рассмотрения жалоб предусматривает проведение служебно-проверочных действий, что способствует вскрытию фактов нарушения требований служебной дисциплины и законности, сокращению латентности должностных злоупотреблений.

2. Производство и принятие решения по жалобе является мощным фактором воспитательного воздействия в отношении как самого нарушителя, так и его сослуживцев.

3. Разрешение жалобы по существу позволяет восстановить нарушенные законные права граждан, вовлеченных в сферу деятельности органов внутренних дел.

4. Работа по конкретной жалобе позволяет проанализировать, обобщить и более детально обратить внимание руководства на состояние работы с гражданами в конкретном подразделении, стать основанием для принятия организационно-кадровых и иных управленческих решений в целях укрепления законности и дисциплины, повышения эффективности деятельности конкретной службы и подразделения ОВД.

5. Работа с обращениями граждан представляет собой существенный фактор профилактики грубых нарушений законности и совершения преступлений сотрудниками органов внутренних дел.

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД**

**Сборник материалов региональной научно-практической конференции  
22 июня 2007 года**

Публикуется в авторской редакции

Комп. верстка

Н. В. Семина

Подписано в печать 27.03.08 г., уч.-изд. л. 7,6 бумага офсетная, печать ризография.

Тираж экз. Заказ №

---

Белгородский юридический институт МВД России

Отделение оперативной полиграфии

г. Белгород, ул. Горького, 71.