Материалы конференции

Степаненко Юрий Викторович,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
главный научный сотрудник ВНИИ МВД России
доктор юридических наук, профессор
123995, г. Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, д. 25;
профессор кафедры «Административное
и информационное право» ФГОБУ ВПО
«Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации», Москва
(Email: Stepanenko.50@mail.ru)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация. Двадцать третьего мая 2014 г. Краснодарским университетом МВД России и ВНИИ МВД России организована и проведена в г. Краснодаре III Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика». В статье осуществляется краткий анализ основных докладов участников конференции, приводятся наиболее интересные и заслуживающие внимания научной общественности выводы и суждения, а также конструктивные предложения теоретического, нормотворческого, организационного и иного характера. Тезисы всех докладов опубликованы в ежегодном сборнике материалов конференции. Большинство докладов посвящено вопросам административно-правового регулирования оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел.
Ключевые слова: оперативная обстановка, судебный контроль, нормативные административные акты, КоАП РФ, административная ответственность, административные правонарушения, оспаривание актов административных органов, административно-правовые режимы, личный досмотр, административная деятельность полиции, административная юрисдикция органов внутренних дел, назначение административного наказания.

Двадцать третьего мая 2014 г. Краснодарским университетом МВД России и ВНИИ МВД России организована и проведена в г. Краснодаре III Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Административно-правовое регулирование

правоохранительной деятельности: теория и практика»[1]. Конференция стала традиционной и привлекла внимание многих отечественных ученых-административистов и практических работников, специализирующихся на проблемных вопросах административного права, административного процесса и правоприменительной деятельности органов внутренних дел. В ней приняли участие профессорско-преподавательский состав Краснодарского университета МВД России, представители ВНИИ МВД России, Московского университета МВД России, ВИПК МВД России, Российской академии правосудия, Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Краснодарского краевого суда, Аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Краснодарском крае, Южного федерального университета, Кубанского, Адыгейского государственных университетов, Омской академии МВД России, Казанского, Орловского, Дальневосточного юридических институтов МВД России, Воронежского института МВД России, Волжского института экономики, педагогики и права, ГУ МВД России по Краснодарскому краю, Воронежской области, представители других организаций и учреждений.

Открыл научный форум доклад профессора кафедры административного и конституционного права Краснодарского университета МВД России доктора юридических наук, профессора **Виктора Васильевича Денисенко.** Подчеркнем, что с учетом тематики конференции докладчик в этот раз несколько отошел от традиционной для него проблематики административной деликтности и выступил с докладом на тему «Оперативная обстановка как объект организационно-правового воздействия органов внутренних дел». Автор отметил, что в процессе подготовки и реализации управленческих решений в деятельности органов внутренних дел наиболее часто используются понятие «оперативная обстановка» и сходные с ним понятия «оперативно-служебная обстановка», «криминогенная обстановка». При внешне кажущейся простоте и

[1] Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

очевидности, задача определения данных понятий представляется достаточно сложной. Эта сложность обусловливается, во-первых, отсутствием юридического определения названных понятий, поскольку они относятся, прежде всего, к сфере управленческой деятельности, во-вторых, неоднозначностью их трактования как представителями науки, так и практическими работниками. Наиболее широкое распространение получил криминологический подход, согласно которому в качестве доминанты оперативной обстановки рассматривается преступность в различных её проявлениях. В теории управления существует и точка зрения, достаточно дистанцированная от представленных выше. В соответствии с ней под оперативной обстановкой понимается система, состоящая из двух основных сложно структурированных подсистем: внешней среды, т.е. внешне существующих условий, в которых действует орган внутренних дел, и непосредственно органа внутренних дел, функционирующего в пределах своей компетенции. В качестве показателей, характеризующих внешнюю среду, предлагается использовать экономические, социально-политические, идеологические, национальные, демографические, географические и иные факторы. А для органов внутренних дел как подсистемы круг показателей очерчен его силами и средствами, а также результатами оперативно-служебной деятельности. В качестве общего для двух подсистем показателя берётся преступность и иные нарушения правопорядка и законности. Докладчик подчеркивает, что столь широкое, на первый взгляд, трактование оперативной обстановки, в частности, за счёт неопределённого круга детерминант внешней среды, в дальнейшем существенно сужается.

Безусловно, каждая из представленных точек зрения с определённой степенью достоверности характеризует содержание дефиниции «оперативная обстановка». Вместе с тем, по мнению автора, все они страдают недооценкой значимости всего спектра факторов, её определяющих. Докладчик заявляет, что не разделяет единодушные утверждения многочисленных авторов о том, что основное внимание, естественно, следует уделять изучению преступности как наиболее существенному элементу оперативной обстановки. В таком случае речь идёт не о

системе как таковой, а только об использовании её в качестве искусственной оболочки, не представляющей практического значения. По мнению профессора В.В. Денисенко, наиболее плодотворным представляется системный подход к раскрытию понятия «оперативная обстановка», включающий в качестве равнозначимых детерминант внутриорганизационные и внешние аспекты его содержания. Оперативная обстановка в широком понимании включает всю совокупность факторов, имеющих значение и влияющих в конкретном регионе в определённые временные отрезки на процесс осуществления органами внутренних дел задач по обеспечению личной безопасности граждан, предупреждению и пресечению преступлений и административных деликтов, раскрытию преступлений, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. При этом следует иметь в виду, что оперативная обстановка – объективная категория, складывающаяся независимо от нашего сознания. Она существует, хотим мы того или нет. Иное дело, что ее состояние в значительной степени корректируется под воздействием субъективных причин, в частности, в результате просчетов при выработке управленческих решений по расстановке и использованию имеющихся сил и средств, применения неадекватных организационно-правовых мер воздействия в процессе предупреждения и пресечения правонарушений и преступлений.

Синтезируя приведенные выше рассуждения, автором делается вывод о том, что понятие «оперативная обстановка» включает в себя два блока признаков. Во-первых, совокупность факторов (обстоятельств), влияющих на социально-демографические, социально-экономические и социально-политические характеристики данного региона за анализируемый период времени (указанные факторы чаще всего основаны на качественных характеристиках). Во-вторых, связанное с ними состояние преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Оперативная обстановка – это состояние преступности и административной деликатности, охраны общественного порядка, общественной безопасности, выраженное системой количественных и качественных характеристик, и связанные с

ним социально-демографические, социально-экономические, социально-политические процессы и стабилизирующие либо дестабилизирующие факторы, существенные для данного региона в анализируемый период времени; а также оценка эффективности применяемых организационно-правовых мер воздействия.

Председатель судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала Российской академии правосудия доктор юридических наук **Елена Владимировна Хахалева** посвятила своё выступление некоторым особенностям судебного контроля за правомерностью нормативных административных актов. Со ссылкой на соответствующее постановление Пленума Верховного Суда РФ [1] автор утверждает, что, выявляя неправомерность акта управления, судам необходимо в первоочередном порядке проверить процедуру принятия акта, и только при соблюдении данного порядка рассматривать вопрос содержания оспариваемого акта управления. Поскольку законодатель не детализировал существенные и несущественные нарушения требований к административным актам, то, по мнению докладчика, любые нарушения этих требований должны влечь неправомерность акта. В противном случае, утверждает автор, суды, «поправляя» законодателя, дифференцируют эти требования без наличия соответствующих оснований в нормативном правовом акте. Объектом судебного контроля, как следует из доклада, могут быть не только нормативные административные акты, которые были зарегистрированы в установленном порядке, но и те акты, которые не были зарегистрированы. Наличие регистрации является одним из элементов порядка принятия нормативных административных актов. Соответственно нарушение данного порядка означает, в том числе и отсутствие регистрации тех актов управления, которые должны быть зарегистрированы. Нарушение порядка выявляется в процессе судебного контроля, в связи с чем для признания нормативного административного акта недействующим по причине отсутствия его регистрации, требуется судебное решение. С учетом высказанных и других

суждений автором в целях устранения спорных положений предлагается следующая редакция части 2 п.19 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: «При нарушении указанных требований проекты нормативных правовых актов, как не вступившие в силу акты, применяться не могут» [2]. По мнению автора, аналогичное уточнение со ссылкой на то, что данные акты являются только проектами, важно провести по всему тексту второго раздела указанных Правил. Докладчиком также высказано предложение об обязательном проведении общественной экспертизы (публичных слушаний) не только проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (то есть общественная экспертиза при их принятии), но и уже действующих административных актов. При этом предлагается предоставить право проведения общественной экспертизы и саморегулируемым организациям. Далее автор приходит к выводу о том, что внедрение и проведение социологической экспертизы нормативных административных актов и их проектов может стать важной предпосылкой для разработки такого перспективного направления административного права, как социология административного права. В докладе раскрываются и другие особенности судебного контроля за правомерностью нормативных административных актов.

Юрий Викторович Степаненко, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, профессор кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации выступил с докладом «О тенденциях КоАП РФ». В нем он поделился с участниками конференции некоторыми соображениями по поводу современного состояния законодательства об административных правонарушениях и мерах по его оптимизации и обновлению. По мнению автора, в настоящее время самочувствие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях оставляет желать лучшего. Постоянно увеличивающийся объем кодекса, деформирующаяся архитектура многих норм, и без того

громоздкие, но все расширяющиеся различные перечни, исключения из правил, конкуренция норм и другие деструктивные факторы превратили КоАП РФ в настоящую проблему для всех субъектов права. Докладчиком выражена озабоченность в связи с появлением в Кодексе норм, содержащих в себе большой конфликтный потенциал. В качестве иллюстрации приводятся нормы, устанавливающие повышенные размеры административных штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, совершенные в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Автор называет такие нормы сословными, дискриминационными. Уважая правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную по поводу этих правоустановлений [3], докладчик, тем не менее, приводит свои контраргументы против несправедливого, по его мнению, решения законодателя о дифференциации размеров штрафов по территориальному признаку. Высказывается также сожаление по поводу «инфляции штрафов» в КоАП РФ, приобретения фискального характера, коммерциализации административной ответственности юридических лиц. Докладчик считает негативной тенденцией и то, что современный законодатель всё чаще устанавливает, а не санкционирует новые правила. Отсюда, как полагает автор, при отсутствии сложившихся общественных отношений исключительно по воле нормотворца появляются новые правовые предписания, вслед за ними - запреты, а нередко и новый орган административной юрисдикции. Отмечаются и другие негативные тенденции. Докладчик высказывает утверждение о том, что в настоящее время научная полемика вокруг Кодекса достигла такой степени накала, что вопрос о его судьбе встал, что называется, ребром. Возникла дилемма: списывать его в архив или все же попытаться привести в социально приемлемое состояние? Автор резюмирует, что необходима третья кодификация норм об административной ответственности, ибо дальнейшее «латание» КоАП РФ может привести к коллапсу в административно-деликтном законодательстве.

Заведующий кафедрой административного и финансового права Кубанского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии

административных наук **Евгений Борисович Лупарев** выступил с докладом «Ограничение права на оспаривание актов административных органов». По его мнению, все категории дееспособных физических лиц вне зависимости от их принадлежности к гражданству РФ могут быть, а не являются субъектом административного оспаривания. Соответственно основной проблемой участия физических лиц в административном оспаривании является вопрос о лицах с различными формами ограничения административно-процессуальной дееспособности. Затем автор раскрывает проблемные аспекты форм ограничения административно-процессуальной дееспособности, к которым он относит:

1) «стандартные» формы ограничения дееспособности в соответствии с судебным актом вследствие злоупотребления алкоголем, наркотиками, психотропными веществами или вследствие предусмотренных законом психических отклонений (с учетом как медицинской, так и юридической составляющей);

2) ограничение административно-процессуальной дееспособности несовершеннолетних;

3) ограничение права оспаривания для иностранцев. Далее докладчик проанализировал так называемую специальную правосубъектность отдельных категорий физических лиц в отдельных видах административных производств, сформулировал соответствующие выводы и предложения.

Начальник филиала ВНИИ МВД России по Южному федеральному округу доктор юридических наук **Александр Александрович Долгополов** посвятил свое выступление выяснению роли нормативных правовых актов в образовании юридических конструкций административно-правовых режимов. По мнению докладчика, нормативные правовые акты занимают центральное место в формировании административно-правовых режимов, определяют их сущность, вектор нацеленности. Как полагает автор, применительно к административно-правовым режимам эффективность правовых норм следует рассматривать с учетом их структуры. Административно-правовые режимы образуют режимные правила, режимные гарантии, административно-правовые статусы субъектов и объектов режимных правоотношений. Иными словами, при принятии

нормативных правовых актов, которым предназначено регулировать режимные правоотношения, необходимо учитывать принадлежность правовых норм к каждой составной части структуры административно-правовых режимов. В последующем автором обстоятельно анализируется каждый из указанных элементов структуры административно-правового режима, формулируются соответствующие выводы и суждения.

Своими соображениями относительно некоторых подходов к проблеме административной ответственности и административным правонарушениям в современной России поделился с участниками конференции начальник кафедры административного права Казанского юридического института МВД России доктор юридических наук, профессор **Рашид Рахимуллович Алиуллов.** Он полагает, что в настоящее время институт административной ответственности имеет явно выраженные недостатки. Среди факторов, которые обусловливают подобное положение, автор называет: 1) постоянно возрастающее количество административных правонарушений; 2) тенденцию репрессивности в назначении административных наказаний при почти полном отсутствии мер превенции; 3) неудовлетворительную взыскиваемость административных штрафов; 4) преобладание в ряде случаев размеров административных штрафов над размерами штрафов за совершение преступлений; 5) появление в административно-правовой практике такого явления, как квазисудебный процесс; 6) ограничение компетенции субъектов РФ в части принятия законодательных актов об административных правонарушениях; 7) объективное вменение в институте административной ответственности юридических лиц; 8) недостижение целей административного наказания; 9) отмену принципа презумпции невиновности. Высказано суждение о том, что административные правонарушения не обладают общественной опасностью. По мнению докладчика, им присущ такой признак, как антиобщественность. Автор считает необходимым выработку методологических основ разграничения административных правонарушений и дисциплинарных проступков, а также механизма обеспечения целей административных наказаний.

Профессор кафедры административной деятельности и организации деятельности ГИБДД Краснодарского университета МВД России доктор юридических наук, доцент **Михаил Егорович Труфанов** привлек внимание участников конференции своим видением сложности правовой регламентации личного досмотра в системе мер противодействия терроризму. По его мнению, пределы личного досмотра, исключающие унижение достоинства личности и неправомерное причинение беспокойства досматриваемому лицу, не определены, процедура проведения личного досмотра в законе также не закреплена и его содержание не раскрыто. Далее автор указывает на некоторые изъяны правового регулирования и организации предполетного досмотра авиапассажиров и высказывает утверждение о том, что привлечение к обеспечению авиационной безопасности большого количества субъектов требует четкой регламентации их деятельности в части разделения функций и обеспечения взаимодействия. Рассматриваются также вопросы осуществления досмотра судебными приставами, работниками ведомственной охраны предприятий и организаций, личного досмотра пассажиров на территории метрополитена. В целях устранения сложностей применения личного досмотра в различных сферах обеспечения общественной безопасности и, соответственно, действительного и качественного противодействия терроризму докладчик предлагает изучить практику личного досмотра и подготовить, по примеру Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста» [4], проект федерального закона «О порядке применения личного досмотра».

Михаил Валерьевич Костенников, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции по охране общественного порядка ВИПК МВД России доктор юридических наук, профессор, выступил с докладом «К вопросу о повышении эффективности административной деятельности полиции». По утверждению выступавшего, все направления внешней административной деятельности органов внутренних дел взаимосвязаны и логически дополняют друг друга, поэтому каждый сотрудник полиции должен знать основные направления административной деятельности органов внутренних дел. Далее говорится о роли в охране общественного порядка и обеспечении

общественной безопасности участкового уполномоченного полиции, сотрудника патрульно-постовой службы, в том числе на объектах транспорта, подразделения по делам несовершеннолетних и т.д. Особое место в административной деятельности полиции автор отводит административной юрисдикции, взаимодействию полиции с институтами гражданского общества. Для того чтобы внешняя административная деятельность органов внутренних дел была эффективной, в сфере внутренних дел осуществляется внутриорганизационная административная деятельность, которая связана с материально-техническим обеспечением органов внутренних дел, подготовкой нормативных правовых актов, а также с обеспечением законности и дисциплины среди личного состава органов внутренних дел. Как полагает автор, в последние годы именно эти направления внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел становятся все более актуальными, а своевременная и эффективная реализация задач в них выносится руководством Министерства внутренних дел на передний план.

Выяснению сущности понятия административно-юрисдикционной деятельности полиции посвятил свое выступление профессор кафедры подготовки сотрудников в сфере миграции ВИПК МВД России доктор юридических наук, профессор **Алексей Валентинович Куракин.** В докладе подчеркивается, что административная юрисдикция органов внутренних дел является средством регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере внутренних дел. Вследствие воздействия административной юрисдикции нормативные правовые предписания КоАП РФ, а также некоторых других законодательных актов переводятся в конкретные правоотношения. Далее раскрываются признаки административной юрисдикции, формулируется определение понятия административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции), под которой автор понимает осуществляемую в определенной процессуальной форме деятельность, носящую правоохранительный, государственно-властный характер, состоящую в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об

административных правонарушениях, включающую также производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого в рамках соответствующего административно-юрисдикционного производства уполномоченными на то сотрудниками органов внутренних дел (полиции). Административно-деликтная юрисдикция, по мнению докладчика, – это подведомственность, а также компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, правоохранительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

Профессор кафедры административного права Московского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент **Диана Николаевна Шурухнова** в своем выступлении проанализировала современное состояние законодательства, и позиции Конституционного Суда Российской Федерации в части назначения административного наказания (штрафа) ниже низшего предела [5,6]. По мнению докладчика, предусмотренные КоАП РФ размеры административных штрафов за совершение некоторых правонарушений не позволяют учитывать степень вины (для физических лиц), статус (для малых предприятий), имущественное положение лица, размер вреда, факт добровольного устранения допущенных нарушений. Не учитываются так же, как полагает автор, общие правила назначения административного наказания, основанные на принципах справедливости, соразмерности и индивидуализации ответственности. В создавшейся ситуации, подчеркивается в докладе, судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, осознавая, что установленные даже минимальные размеры штрафов являются неадекватными, могут принять решение об освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения. В то же время административное правонарушение не может быть признано малозначительным исходя из личности и имущественного положения привлекаемого к административной

ответственности лица, добровольного устранения последствий правонарушения, возмещения причиненного ущерба. В результате анализа соответствующих судебных актов докладчик приходит к выводу о том, что при разработке нового кодифицированного законодательства в административно-деликтной сфере необходимо предусмотреть возможность назначения административного наказания ниже низшего предела, что позволит реализовать основополагающие принципы юридической ответственности.

Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент **Елена Олеговна Бондарь** выступила с докладом «Проблемы административной ответственности юридических лиц». Анализируя существующие в современной теории административного права научные концепции вины юридических лиц, автор указывает на особенности как субъективного (психологического) направления, так и поведенческой концепции. По утверждению докладчика, институт административной ответственности юридических лиц не только полностью признан, но и продолжает динамично развиваться.

В заключение конференции её участниками принята соответствующая резолюция.

Список литературы:

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» в ред. 09.02.2012 года №3 //Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2008. №1; 2010, №8.

2. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. №1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» в ред. 29.11.2012 года №1235 //СЗ РФ. 1997. №33. Ст.3895.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2014 № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2014, № 18 (ч. 4). Ст. 2288 (СПС КонсультантПлюс).

4. Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» // СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» // СЗ РФ. 2013. № 4. Ст. 304.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод "Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКАП» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 1087.