

УДК 342.9

DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-135-143

Андрей Иванович Каплунов

доктор юридических наук, профессор

ORCID: 0000-0001-7298-8730, and-kaplunov@yandex.ru

Владимир Юрьевич Ухов

доктор юридических наук, профессор

ORCID: 0000-0001-6935-9941, spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1

Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (26 марта 2021 г., Санкт-Петербург)

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

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

Для цитирования: Каплунов А. И., Ухов В.Ю. Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (26 марта 2021 г., Санкт-Петербург) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 2 (90). – С. 135–143; doi: 10.35750/2071-8284-2021-2-135-143.

Andrey I. Kaplunov

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

ORCID: 0000-0001-7298-8730, and-kaplunov@yandex.ru

Vladimir Yu. Ukhov

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

ORCID: 0000-0001-6935-9941, spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Saint Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint Petersburg, 198206, Russian Federation

International scientific and practical conference «Current problems of administrative and administrative procedural law» (Sorokin Readings) (March 26, 2021, Saint Petersburg)

Abstract: On March 26, 2021 a plenary meeting of the international scientific-practical conference (Sorokin readings) was held in Saint-Petersburg University of MIA of Russia. The collection of materials published by the conference day was presented. Views were exchanged on the problems of modernization of public management, administrative and administrative procedural law, on theoretical and applied problems of improvement in legislation regarding administrative offenses and administrative-jurisdictional activities, security and public order, development of the police and other law enforcement activities. The results of the conference were summed up.

Keywords: public administration; administrative and administrative procedural law; legislation on administrative offences; administrative-jurisdictional activity; activities of police and other law enforcement agencies

For citation: Kaplunov A. I., Ukhov V. Y. International scientific and practical conference «Current problems of administrative and administrative procedural law» (the Sorokin Readings) (March 26, 2021, Saint Petersburg) // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 2 (90). – P. 135–143; doi: 10.35750/2071-8284-2021-2-135-143.

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

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

В пленарном заседании конференции очно приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих образова-

тельных организаций и научные сотрудники из научно-исследовательских учреждений страны и системы МВД России: Института государства и права Российской академии наук (**С. В. Запольский, Е. Л. Васянина, В. М. Редкоус**), Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (**С. М. Зубарев, Б. В. Россинский, А. В. Сладкова, Н. Н. Бакурова**), Воронежского государственного университета (Ю. Н. Стариков), Российского государственного университета правосудия (**А. И. Стахов, В. И. Кайнов**), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (**О. В. Гречкина**), Оренбургского государственного университета (**Л. И. Носенко**), Пензенского государственного университета (**С. А. Агамагомедова**), Сибирского юридического университета (**Ю. П. Соловей**), Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя (**Ю. И. Попугаев**), Уральского государственного экономического университета (**А. В. Коркин**), Южно-Уральского государственного университета (Э. Л. Лещина), Омской академии МВД России (**О. И. Бекетов, М. А. Бучакова, О. А. Дизер, В. И. Сургутсков, К. К. Бекмурзинова**), Научно-исследовательский институт ФСИН России (**А. С. Дугенец**), Академии права и управления ФСИН России (**Д. А. Гришин, В. А. Поникаров**).

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

К началу работы конференции были изданы в электронном виде на CD-диске её материалы, включающие тезисы 157 докладов и научных сообщений, в подготовке которых приняли участие 181 автор из 48 научных и образовательных организаций, в том числе 12 авторов из четырёх зарубежных государств (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Азербайджанской Республики, Украины),

31 доктор юридических наук, 90 кандидатов юридических наук, 8 сотрудников территориальных органов внутренних дел Российской Федерации.

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

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

Б. В. Россинский, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, своё выступление посвятил современным представлениям *о предмете административного права*. Он отметил, что, когда стала развиваться теория государственного управления с учётом кибернетических подходов, её начали формировать в основном исследователи, занимавшиеся проблемами административного права. Однако далеко не всегда в их работах и публичных выступлениях удавалось прийти к единому пониманию предмета административного права с учётом положений теории государственного управления.

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

После принятия Конституции РФ 1993 г. потребовалось по-новому определить предмет административного права. Дело в том, что после признания трёх равноправных, независимых друг от друга ветвей государственной власти, отхода в законодательстве от понятия «органы государственного управления», фактической замены его термином «органы исполнительной власти», возникла опасность невероятного расширения предмета административного права. Ведь отводившаяся ранее этой отрасли права строго определённая и в принципе достаточно узкая сфера общественных отношений, связанная с деятельностью органов государственного управления в их прежнем понимании, по сути дела, исчезала.

В связи с этим в литературе стало использоваться иное понимание предмета административного

права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительной власти. Такое определение до самого последнего времени в принципе устраивало многих учёных-административистов. Выражение «в принципе» обусловлено тем, что эта дефиниция не учитывает положения статьи 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако, как известно, в новой редакции Конституции РФ появилась часть 3 статьи 132, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». С учётом этого Б. В. Россинский дал определение предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделённых исполнительными полномочиями. К последним он отнёс в том числе администрацию учреждений и предприятий независимо от их организационно-правовой формы.

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

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

В выступлении особое внимание было уделено предмету административного права как науки и предложен новый подход к его пониманию. Подчёркивалось, что при этом недостаточно указывать лишь на рассмотрение методологических вопросов изучения административно-правовых общественных отношений и проведение соответствующих исследований. Ведь предмет любой науки состоит прежде всего в выявлении законов или закономерностей объективной действительности, без познания кото-

рых невозможно построить достоверные теоретические модели, проанализировать реальные явления, ситуации, процессы, и на этой основе – разработать необходимые концепции, теории и практические рекомендации.

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

А. И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ в своём выступлении «*О правомерности применения мер административного пресечения при нарушении участниками публичного мероприятия установленного порядка его проведения*» отметил, что особую опасность для стабильности государства и легитимной публичной власти представляют протестные «несанкционированные уличные акции», с помощью которых, как показала практика, запускается сценарий так называемых «оранжевых революций», конечной целью которых является государственный переворот и захват государственной власти.

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

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

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

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

В этих условиях сотрудники полиции (военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации) должны действо-

вать в рамках закона, особенно при применении мер административного пресечения, предусмотренных главой 5 ФЗ «О полиции». Для этого сотрудникам необходимо уметь безошибочно квалифицировать действия протестующих, а именно:

1) точно определять момент, когда действия (бездействие) участников уличной акции начинают подпадать под признаки объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.2 КоАП РФ, прежде всего частью 5 (Нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования) и частью 6.1 (Участие в несанкционированном собрании, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры);

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

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

Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения, предусмотренных главой 5 ФЗ «О полиции», для пресечения указанных противоправных действий должно быть не только обоснованным, но и соразмерным как совершаемому противоправному деянию, так и силе оказываемого противодействия. Так, согласно части 3 статьи 19 ФЗ «О полиции», «Сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учётом:

- создавшейся обстановки;
- характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых они применяются;
- характера и силы оказываемого ими сопротивления.

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

Прочитанная норма части 3 статьи 19 ФЗ «О полиции» чаще всего рассматривается в ограничительном контексте, учитывая, что она заканчивается словами о том, что «При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации

любого ущерба». Однако проецируя её на ситуации с несанкционированными уличными акциями, в ней можно обнаружить и расширительный потенциал для применения мер административного пресечения, обусловленный возрастанием «возникшей опасности и существующей угрозы».

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

Думается, что опыт белорусских коллег по пресечению протестных несанкционированных уличных акций в сентябре 2020 года должен быть оценён как положительный и учтён в Российской Федерации при обеспечении общественного порядка и безопасности на подобного рода публичных мероприятиях.

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

В соответствии с действующим законодательством органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать, меры, ограничивающие передвижение лиц и транспортных средств, направленные на борьбу с пандемией, с учётом территориального и временного характера их действия, не допуская при этом несоразмерного ограничения конституционных прав и свобод граждан. Для этого был установлен новый режим «повышенной готовности», предусмотренный п. 6 ст. 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

2 апреля 2020 г. Правительством Российской Федерации были утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении такого режима, в том числе:

- выполнять законные требования представителей органов управления;
- использовать средства коллективной и индивидуальной защиты;
- иметь при себе и предъявлять по требованию необходимые документы.

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

- выявлении и пресечении административных правонарушений, связанных с нарушением карантинных ограничений, привлечении виновных к ответственности;
- охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, в том числе в местах дислокации обсервационных пунктов и лечебных учреждений;
- предупреждении распространения инфекционных заболеваний среди задержанных полицией лиц;
- информировании граждан о необходимости в период обострения санитарно-эпидемиологической обстановки предпринимать меры для защиты себя и своих близких от угрозы заражения;
- выявлении и пресечении деликтов, посягающих на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и др.

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

Параллельно в течение марта-июня 2020 г. в России стали активно внедряться системы контроля передвижения граждан с использованием спецпропусков и QR-кодов. Личные данные граждан (включая температуру тела человека, его перемещения, используемый автомобиль, карты проезда в общественном транспорте и т. д.) перешли под строгий публичный контроль.

Обширные и сверхбыстрые изменения законодательства не могли не повлечь противоречивость правоприменительной практики, затруднения в оценке правовой сущности происходящего. В то же время можно утверждать,

что меры, принятые государством, правоприменительная деятельность сотрудников полиции, изменение стандартов поведения и образа жизни населения в период пандемии повлияли на состояние и динамику преступности в 2020 г.

Так, по данным ГИАЦ МВД России, по итогам 2020 г. зарегистрировано на 22,6 % меньше квартирных краж, грабежей – на 16,2 %, разбоев – на 21,7 %. В общественных местах (на улицах, площадях, в парках и скверах) было зарегистрировано на 9,9 % меньше преступлений, в том числе меньше краж – на 18,5 %, грабежей – на 24,8 %, разбойных нападений – на 23,3 %. На 9,5 % снизилось число преступлений в семейно-бытовой сфере, в том числе на 15,8 % фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, на 13,5 % вреда средней тяжести, на 10 % – лёгкого вреда здоровью.

В то же время цифровизация общества, ограничения, введённые для контроля над распространением коронавируса, в результате которых миллионы людей находились лишь в домашнем окружении, были изолированы, ограничены в экономических возможностях, создали спрос на незаконный бизнес – «киберпредпринимательство». При этом на 73,4 % выросло количество преступлений, совершённых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием сети Интернет – на 91,3 %, с использованием средств мобильной связи – на 88,3 %.

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

И. Л. Федчук, заместитель начальника кафедры административной деятельности ОВД факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент в своём докладе *«Перспективы совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел Республики Беларусь по противодействию насилию в семье»* отметил, что наиболее эффективным в арсенале административно-правовых средств, применяемых к лицам, совершающим насилие в семье, является административная ответственность. С 2013 года в Республике Беларусь действует административная ответственность за нанесение побоев, не повлёкшее причинения телесных повреждений, умышленное причинение боли, физических или психических страданий, совершённые в отношении близкого родственника либо члена семьи. В то же время анализ практики её применения свидетельствует о наличии ряда проблем, требующих осмысления и решения.

Так, в законодательстве Республики Беларусь отсутствуют формулировки побоев, не повлёкших телесных повреждений, умышленного причинения боли, физических и психических страданий как альтернативных деяний. Органы внутренних дел вынуждены руководствоваться методическими рекомендациями Министерства внутренних дел Республики Беларусь, примерно определяющими содержание физических и психических страданий.

Однако, во-первых, действия, влекущие физические и психические страдания, отчасти пересекаются. Так, боль может причиняться и при побоях, может быть причиной физических и психических страданий, психические страдания могут возникнуть и вследствие действий, которые влекут физические страдания.

Во-вторых, откровенно неудачная формулировка диспозиции части 2 статьи 10.1 действующего Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях заставляет правоприменителей доказывать последствия в виде физических или психических страданий.

В-третьих, суды зачастую требуют от органов внутренних дел при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению устанавливать наличие таких страданий посредством проведения психолого-психиатрической экспертизы. Однако это дорогостоящее и долговременное мероприятие, которое по делам об административных правонарушениях не проводится.

По мнению автора, для разрешения указанных проблем целесообразно принять постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, в котором найдут отражение рассмотренные проблемные вопросы. Представляется, что задача такого постановления – не сформулировать понятия побоев, боли, физических и психических страданий, поскольку дать их невозможно ввиду многообразия насильственных действий физического и психического характера. Она состоит в том, чтобы определить примерный перечень деяний, которые могут влечь за собой боль, физические и психические страдания. Так, установив факт причинения психических страданий, следует иметь в виду, что действия, направленные на причинение психических страданий, могут выражаться в таком воздействии на психику потерпевшего, в результате которого унижается его честь и достоинство, потерпевший испытывает негативные эмоции и чувства гнева, отвращения, паники, подавленности, тревоги, страха за личную безопасность, иные негативные переживания. К таким действиям, например, могут быть отнесены угрозы в различных формах выражения; необоснованные претензии личного характера; унижающие или оскорбительные жесты, мимика, словесные обращения к потерпевшему, в том числе с использованием нецензурной брани, содержание которых очевидно для потерпевшего.

А. В. Шевцов, заместитель начальника кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений

Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент в своих тезисах выступления *«О перспективах правового регулирования полномочий должностных лиц полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях»* отметил, что одним из приоритетных направлений совершенствования полномочий должностных лиц полиции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях является оптимизация процессуальных процедур установления, фиксации противоправного деяния, рассмотрения дела и назначения административного наказания. Это подразумевает уменьшение количества процессуальных действий, осуществляемых должностными лицами полиции. При этом такого рода оптимизация должна основываться на упрощении вышеперечисленных процедур с учётом применения средств автоматической фиксации правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Накопленный опыт проведения крупномасштабных мероприятий свидетельствует о приемлемости идентификации личности посредством индивидуальных QR-кодов и удостоверений личности Fan-ID.

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

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

Отдельного внимания требует порядок применения некоторых процессуально-обеспечительных мер. Одним из актуальных вопросов является документирование факта нахождения лица, привлекаемого к административной ответственности, в состоянии опьянения. С января 2021 года сотрудники полиции вправе доставлять таких лиц в создаваемые специализированные муниципальные или региональные учреждения по оказанию помощи гражданам, находящимся в общественных местах в состоянии опьянения и утратившим способность самостоятельно

передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке.

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

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

П. И. Молчанов, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук, доцент в тезисах своего выступления *«Использование материалов, полученных с помощью видеозаписывающей аппаратуры, в качестве доказательства по делу об административном правонарушении в области дорожного движения: особенности и оптимизация»* отметил, что правовой основой использования видеозаписывающей аппаратуры (видеорегистраторов) по делу об административном правонарушении в области дорожного движения служит п. 3 ст. 11 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», согласно которому сотрудники полиции могут использовать «технические средства, включая средства аудио-, фото- и видеofиксации, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий». Однако более широкому применению данных, полученных с помощью указанных технических приборов, препятствует отсутствие полноценной нормативной правовой базы, регулирующей использование видеорегистраторов в деятельности как Госавтоинспекции, так и полиции в целом.

Использование записей с видеорегистраторов автомобилей ДПС как мера оптимизации административно-юрисдикционной деятельности сотрудников Госавтоинспекции, как минимум, позволяет:

1) расширить круг доказательств в деле об административном правонарушении;

2) зафиксировать ряд обстоятельств правонарушения (например, нахождение конкретного водителя за рулём) без необходимости их бумажного оформления, а следовательно, уменьшить затраты времени инспектора и нарушителя;

3) сократить затраты времени сотрудников Госавтоинспекции при рассмотрении дела или обжаловании постановления по делу, давая возможность защитить свою позицию и затрудняя использование контраргументов со стороны представителей правонарушителя, поскольку показания технических средств более объективны, нежели данные бумажных носителей.

Следует отметить целесообразность применения двух видов видеорегистраторов – установленных в патрульном автомобиле и носимых (нагрудных) видеорегистраторов. Таким образом, при помощи прилагаемых к административным материалам записей видеорегистраторов реализуется положение ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ о том, что доказательством признаются любые фактические данные, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие события административного правонарушения.

В этой связи необходимо формирование унифицированного нормативного регулирования в рассматриваемой сфере, которое мы предлагаем начать с введения общего термина «средства объективного контроля» по отношению к видеорегистраторам, используемым полицией, закрепив данный термин в соответствующей статье главы 26 КоАП РФ.

Одновременно целесообразно внести соответствующие дополнения в ведомственную нормативную базу – раздел IV Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утверждённого приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664.

Как представляется, перечисленные новации в совокупности способны оказать позитивное влияние на сокращение затрат не только административного производства в области дорожного движения, но и в целом правоохранительной деятельности органов внутренних дел.

Э. Л. Лещина, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент в своём выступлении на тему «*Правовое регулирование и практика привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности за совершение порочащих проступков*» раскрыл особенности правового регулирования и современную практику привлечения сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности за совершение порочащих проступков.

Отмечено, что в силу существующих законодательных установлений, п. 9 ч. 3 ст. 82 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ...» за совершение порочащего проступка сотрудником предусмотрено расторжение служебного контракта и безальтернативное увольнение виновного со службы. При этом в п. 9 ч. 3 ст. 82 № 342-ФЗ, помимо порочащего проступка, содержатся иные основания для расторжения контракта и увольнения со службы, не связанные с нарушениями дисциплины. Возникает вопрос об отнесении увольнения сотрудника ОВД за совершение порочащего проступка к дисциплинарному взысканию, что напрямую не следует из положений п. 6. ч. 1 ст. 50 № 342-ФЗ. Не вносит ясности и не способствует формированию единой практики правовая позиция Конституционного Суда РФ, содержащаяся в его постановлении от 26 марта 2020 г. № 13-П, где суд пришёл к выводу, что «увольнение госслужащего за совершение порочащего проступка не является дисциплинарным взысканием».

Далее подчёркнуто, что законодательные акты о порядке прохождения госслужбы отдельных видов не содержат определений и перечней порочащих проступков, а по своим признакам последние, как правило, совпадают с грубыми нарушениями служебной дисциплины, а в некоторых случаях и коррупционными правонарушениями. Приводится описание основных видов порочащих проступков сотрудников, выделены и охарактеризованы их признаки, показан существующий порядок привлечения к ответственности за их совершение. Проведённый в рамках исследования анализ современной судебной практики привёл к выводу, что сотрудники, уволенные по рассматриваемому основанию, в подавляющем большинстве случаев не смогли в суде оспорить своё увольнение, т. к. для этого достаточно установить в рамках служебной проверки лишь факт совершения порочащего проступка. При этом учёт каких-либо обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность, невозможен.

Для устранения существующих пробелов в правовом регулировании оснований ответственности за совершение порочащих проступков как вида дисциплинарной ответственности, законодательные акты о порядке прохождения государственной службы, устанавливающие виды дисциплинарных взысканий, предложено дополнить указанием на основания их применения – совершение порочащего проступка, либо такой вид взыскания, как «увольнение со службы», следует заменить на «увольнение по соответствующим основаниям». Установленные нормативными актами перечни грубых нарушений служебной дисциплины могут быть дополнены порочащими проступками. В этом случае ответственность сотрудника за совершение порочащего проступка будет по букве закона дисциплинарной, что обеспечит формирование единой правоприменительной практики.

Для проверки законности применения взыскания за совершение порочащего проступка,

при наличии двухмесячного срока для увольнения со службы (ч. 15 ст. 51 № 342-ФЗ), возможно отложение приведения решения об увольнении в случае его оспаривания в порядке служебного подчинения вышестоящему руководителю и принятия последним окончательного решения.

В. Н. Закопырин, доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент в тезисах своего выступления на тему «*Вопросы приоритета прав потерпевшего в производстве по делу об административном правонарушении*» отметил, что Российская Федерация осознаёт важность обеспечения надлежащей защиты прав и законных интересов не только правонарушителей, при привлечении их к установленной законом ответственности, но и в первую очередь потерпевших от преступлений и иных правонарушений. Основной Закон нашей страны устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Однако ни действующий КоАП РФ, ни новый проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленный Минюстом России, устанавливая задачи производства по делам об административных правонарушениях, не закрепили одну из основных задач – защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от административных правонарушений. Это обстоятельство не позволяет в полной мере реализовать положения ст. 2 Конституции России в части защиты прав человека и гражданина, которому административным правонарушением причинён вред.

На первый взгляд, КоАП РФ, защищая интересы потерпевшего, предоставляет ему широчайшие процессуальные права, сопоставимые с правами лица, привлекаемого к административной ответственности. Изначально воспользоваться своими правами лицо, которому причинён вред административным правонарушением, не может в силу неопределённости момента приобретения своего правового статуса как потерпевшего. Моментом возникновения у лица, которому причинён вред административным правонарушением процессуального статуса потерпевшего, является момент первого упоминания о нём в процессуальных документах (протокол об административном правонарушении, протокол осмотра места совершения административного правонарушения, определение о проведении административного расследования). А правонарушитель приобретает свой статус с момента возбуждения дела и может с этого момента, например, воспользоваться помощью защитника, а вот потерпевший – помощью представителя нет, что ставит потерпевшего в неравное положение с причинителем вреда.

Думается, что в целях защиты прав потерпевшего правоприменителю необходимо не-

замедлительно принимать процессуальное решение о признании лица потерпевшим (такое решение, в соответствии с доктриной КоАП РФ, можно оформить определением).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» предполагает обязанность государства по обеспечению пострадавшему от правонарушения возможность отстаивать свои права и законные интересы любыми не запрещёнными законом способами, поскольку иное означало бы умаление чести и достоинства личности не только лицом, совершившим противоправные действия, но и самим государством. Однако нормы КоАП РФ не выполняют это требование. Так, например, ст. 29.5 КоАП РФ предоставляет право лицу, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, ходатайствовать об изменении места рассмотрения дела, рассматривать его по месту жительства данного лица. Предполагается, что так у правонарушителя будет больше возможностей по реализации своего права на защиту. А как же права потерпевшего? Только в 2013 году ВС РФ в Постановлении прописал, что возражение потерпевшего, обладающего процессуальными правами, аналогичными правам лица, привлекаемого к административной ответственности, может послужить основанием для отказа в удовлетворении ходатайства о рассмотрении дела по месту жительства правонарушителя. Однако законодатель до сих пор не внёс эту норму в КоАП РФ. Официальное толкование закона ещё не есть сам закон.

Касаясь вопроса возмещения имущественного ущерба потерпевшему в рамках дела об административном правонарушении, следует отметить, что тут тоже имеются проблемы. Так, гражданский истец (потерпевший) не может в рамках производства по делу об административном правонарушении (в отличие от уголовного процесса) ходатайствовать перед органом административного преследования о принятии мер обеспечения предъявленного гражданского иска. Да и сам иск предъявить не может. Государственные органы административного преследования также не обязаны принимать меры обеспечения иска. Это, по нашему мнению, ставит потерпевшего от административного правонарушения в неравное положение с потерпевшим от преступления в реализации права на компенсацию вреда.

Одна из основных причин такого положения дел с реализацией и защитой прав потерпевшего – отсутствие научно обоснованных задач производства по делам об административных правонарушениях, т. к. именно задачи определяют вектор развития административного производства. Думается, что решение поставленных проблем будет способствовать повышению защищённости прав потерпевших от административных правонарушений.