

# Административное право; административный процесс

УДК 342.9

DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-172-182

**А.И. Каплунов**

доктор юридических наук, профессор  
Санкт-Петербургский университет МВД России  
Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1  
ORCID: 0000-0001-7298-8730. E-mail: and-kaplunov@yandex.ru

**В.Ю. Ухов**

доктор юридических наук, профессор  
Санкт-Петербургский университет МВД России  
Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1  
ORCID: 0000-0001-6935-9941. E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

## **Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (27 марта 2020 г., Санкт-Петербург)**

**Аннотация:** 27 марта 2020 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, по теоретическим и прикладным проблемам совершенствования законодательства об административных правонарушениях и административно-юрисдикционной деятельности, по 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) (27 марта 2020 г., Санкт-Петербург) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 2 (86). – С. 172–182. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-172-182.

**Andrey I. Kaplunov**

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

*Saint-Petersburg University of the MIA of Russia*

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

*ORCID: 0000-0001-7298-8730. E-mail: and-kaplunov@yandex.ru*

**Vladimir Yu. Ukhov**

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

*Saint-Petersburg University of the MIA of Russia*

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

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

## **International scientific and practical conference relevant issues of administrative and administrative procedure law (Sorokin Readings) (March 27, 2020, Saint Petersburg)**

**Annotation:** March 27, 2020 in the Saint-Petersburg University of MIA of Russia held a plenary meeting of the international scientific-practical conference (Sorokin readings), which was presented to materials published to the day of the conference the collection and held an exchange of views on the problems of modernization of public administration, administrative and administrative procedural law, on theoretical and applied problems of improving legislation on administrative offenses and administrative-jurisdictional activities, security and public order, development of the police and other law enforcement activities.

**Keywords:** public administration, administrative and administrative law procedure, 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 relevant issues of administrative and administrative procedure law (the Sorokin Readings) (March 27, 2020, Saint Petersburg) // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2020. – № 2. – P. 172–182. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-172-182.

27 марта 2020 года в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась однанадцатая по счету научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права», которая шестой 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 и Запорожского государственного университета (Украина). Участие в

пленарном заседании наших коллег из Республики Беларусь, к сожалению, стало невозможным из-за пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) и ограничений, введённых в Российской Федерации для противодействия её дальнейшему распространению.

Пленарное заседание конференции открыл **С. Н. Трипутин, врио начальника Санкт-Петербургского университета МВД России, полковник полиции**, отметивший 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, учитывая сложившуюся непростую ситуацию, вызванную возможностью распространения коронавирусной инфекции.

В пленарном заседании конференции приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих образовательных организаций и научные сотрудники из научно-исследовательских учреждений страны и системы МВД России: Института государства и права Российской академии наук (**Е. Л. Васянина**), Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (**Е. А. Лебедева**), Тюменского государственного университета (**В. Е. Севрюгин**), Омской академии МВД России (**М. А. Буцакова**), Научно-исследовательского института ФСИН России (**Л. В. Павлова**), Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России (**С. И. Иванова**), Восточно-Сибирского института МВД России (г. Иркутск) (**Е. Е. Новичкова**), Ростовского юридического института МВД России (**Р. А. Пестов**), Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск) (**И. В. Кудашова**).

К началу работы конференции были изданы в электронном виде на CD-диске её материалы, включающие тезисы 133 докладов и научных сообщений, в подготовке которых приняли участие 154 автора из 53 научных и образовательных организаций, представители 8 органов власти, в том числе 6 авторов из двух зарубежных государств (Республики Беларусь, Украины), 27 докторов юридических наук, 79 кандидатов юридических наук, 9 сотрудников практических 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 деликтности.

Ниже публикуется краткое содержание отдельных докладов, выступлений и присланных тезисов участников конференции, в том числе тех, которые были готовы, но по объективным причинам не смогли принять участие в пленарном заседании.

**А. Г. Авдейко, начальник Договорно-правового департамента МВД России, заслуженный юрист РФ; Д. А. Газизов, заместитель начальника Договорно-правового департамента МВД России, кандидат юридических наук, доцент; А. М. Кононов, референт Договорно-правового департамента МВД России, главный научный сотрудник НИЦ Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ** в тезисах доклада на тему «Об участии субъектов частного права в реализации функций публичной власти в сфере внутренних дел» отметили, что родовой принадлежностью предлагаемых к обсуждению вопросов является не только общая проблематика соотношения публичного и частного права, но и достаточно актуальные в настоящее время проблемы, связанные с приватизацией функций публичной власти, аутсорсингом в государственном и муниципальном управлении, передачей (делегированием) полномочий органов публичной власти субъектам частного права.

В настоящее время реализация функций публичной власти уже не является монополией органов государства или местного самоуправления. В ряде случаев имеет место передача публичных функций и, следовательно, соответствующих полномочий из сферы государственного и муниципального управления в частнопроводную сферу. Происходит определённая приватизация функций публичной власти. Такое положение стало возможным и в сфере внутренних дел.

Участие субъектов частного права в реализации функций публичной власти в сфере внутренних дел сегодня происходит в формах организационной и функциональной приватизации, и выражается в предоставлении государственных услуг, отнесённых к ведению МВД России через подведомственные им учреждения либо иные организации, в аутсорсинге, т.е. передаче на конкурсной основе некоторых функций полиции в частный сектор, а также в заключении концессионных соглашений и административных соглашений с лицами частного права.

В рамках рассматриваемой темы анализируется практика предоставления органами внутренних дел ряда государственных услуг

через многофункциональные центры, передачи полицией функции осуществления эвакуации незаконно припаркованных автомобилей субъектам частного права или передача административным органом частному лицу функции по сбору и обработке информации, заключения концессионных соглашений об эксплуатации и развитии системы автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения, а также соглашений о содействии частных охранных организаций и частных детективов полиции.

Наиболее «радикальной» признается форма материальной приватизации, которая предусматривает полную передачу публичной задачи в негосударственный сектор и возложение всей ответственности за её решение на субъектов частного права. Российское законодательство предусматривает возможность такой приватизации посредством передачи функций отраслевого регулирования и контроля саморегулируемым организациям. В ряде зарубежных стран имеет место передача функций государства в сфере обороны и безопасности соответственно частным военным компаниям и частной полиции.

Поиск путей оптимизации функций органов исполнительной власти, включая органы внутренних дел, инициировал научную дискуссию о перспективах передачи в Российской Федерации отдельных функций государственного управления субъектам частного права. Наиболее дискуссионными являются вопросы о границах и условиях приватизации функций публичной власти.

Передача некоторых функций органов государственной власти в частный сектор позволяет сэкономить ресурсы государства для решения проблемных стратегических задач. С другой стороны, государственный орган (при всех недостатках бюрократической системы) более независим в реализации публичных задач, объективен в принятии обязательных решений. Несомненно, также, что частный интерес, а иными словами, коммерческий интерес частных организаций при осуществлении переданных им тех или иных публичных функций будет превалировать.

Чрезмерное увлечение изъятием тех или иных функций у органа государственной власти может привести к размыванию государственной власти и, в конце концов, к ликвидации самого государства. Особенно опасна необдуманная передача функций органов публичной власти в одной из ключевых сфер государства – внутренних дел и общественной безопасности, что,

однако, не исключает использования законодательных возможностей привлечения субъектов частного права к реализации отдельных задач органов внутренних дел и Росгвардии.

*Н. В. Макарейко, профессор кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент*, в тезисах своего доклада «Реформирование законодательства об административных правонарушениях как средство обеспечения административно-правовой безопасности» отметил, что в настоящее время административная ответственность серьёзно встроена в систему обеспечения правопорядка и безопасности. Увеличение числа привлечённых к данному виду юридической ответственности свидетельствует как о его потенциале, так и об опасности, которая исходит от неправомерного применения административной ответственности. В этой связи подготовка и обсуждение проектов КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ представляет особую остроту и интерес не только для юристов-практиков, экспертного сообщества, но и широкой общественности.

Рассматривая реформирование законодательства об административных правонарушениях через призму обеспечения юридической безопасности, Н. В. Макарейко в целях повышения его качества акцентировал внимание на следующих аспектах.

Во-первых, принципиальное значение имеет определение пределов административной ответственности. Перед законодателем стоит сложная проблема законодательного закрепления отношений, которые могут быть защищены посредством данного вида юридической ответственности. При этом следует принимать во внимание, что административная ответственность «разделяет» правовое поле с другими видами юридической ответственности. В этой связи актуализируются вопросы уголовной ответственности, в частности, уголовной ответственности юридических лиц. В настоящее время степень общественной опасности административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами, в ряде случаев превышает опасность преступлений. Возрастает проблема расширения потенциала административной преюдиции.

Во-вторых, следует совершенствовать систему принципов административной ответственности, так как они положены в основу данного правового института. При этом важно, чтобы они получили своё воплощение в нормах Общей и Особенной частей проекта КоАП РФ.

В-третьих, совершенствовать систему административных наказаний, обеспечив её взаимосвязь с другими формами административного принуждения. При этом акцент должен быть сделан на мерах административно-процессуального обеспечения, но не ограничиваться исключительно последними.

В-четвертых, необходимо совершенствовать механизм назначения административных наказаний в комплексе материальных и процессуальных компонентов. Именно разрешение данного вопроса предопределяет справедливость административной ответственности.

В-пятых, существенную сложность представляет обеспечение соразмерности закрепления административно-правовых санкций характеру совершенного административного правонарушения. При этом важно учитывать, что административная ответственность должна быть ориентирована не только на предупреждение административных правонарушений, но и на укрепление правопорядка, обеспечение социальной справедливости, воспитание субъектов административных правонарушений в духе уважения к закону. В этой связи важно обеспечить комплексное достижение названных целей. Сохраняется опасная тенденция выраженности фискальной направленности административной ответственности, что существенно искажает его предназначение в обществе.

В-шестых, представляет сложность обеспечения взаимосвязи между правоприменительным усмотрением и противодействием злоупотреблениям в ходе применения административной ответственности.

Названными аспектами не исчерпывается «проблемное поле» законодательства об административных правонарушениях, вместе с тем их разрешение позитивно скажется на состоянии административно-правовой безопасности.

**А. И. Каплунов, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ**, в своём докладе на тему «О порядке возбуждения производства по дисциплинарному делу по факту совершения сотрудником органов внутренних дел административного правонарушения» отметил, что в случае, когда сотрудником ОВД совершено административное правонарушение, за которое он по общему правилу, закреплённому в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, привлекается к дисциплинарной ответственности, производство по делу об административном правонарушении в соответствии с ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ «после

выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности».

Затем в соответствии с частью 1 статьи 28.9 КоАП РФ орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по данному делу. Указанное постановление выносится «до передачи дела на рассмотрение», поэтому в выражении «должностное лицо, ... в производстве которого находится дело об административном правонарушении», речь идёт о должностном лице, которое возбудило дело об административном правонарушении, т.е. уполномочено составлять протоколы об административных правонарушениях и ведёт производство на стадии возбуждения этого дела.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении «со всеми материалами дела» направляется по месту службы (ч. 2 ст. 28.9 КоАП РФ) лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

Встаёт вопрос, что понимать под «всеми материалами дела»? Если выражение «всеми материалами дела» – это не «фигура речи», а процессуальное правило, то оно предполагает составление протокола об административном правонарушении, составление которого по общему правилу является обязательным на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Специфика производства по делам данной категории состоит в том, что его материалы, собранные на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, затем направляются на рассмотрение не субъекту административной юрисдикции, а субъекту дисциплинарной власти.

Поэтому, учитывая особенности выявления административных правонарушений и их фиксации, производство по дисциплинарным делам («дисциплинарным» делам, в смысле «делам о наложении дисциплинарных взысканий») на стадии его возбуждения, будет включать вначале процессуальные действия, которые осуществляют должностные лица контрольно-надзорных органов, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, а именно:

1) установление фактических обстоятельств совершенного сотрудником административного правонарушения и фиксация факта

его совершения в процессуальном документе – протоколе об административном правонарушении – согласно нормам КоАП РФ;

2) вынесение должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, постановления о его прекращении и направление постановления со всеми материалами дела субъекту дисциплинарной власти (руководителю, начальнику) по месту службы лица, совершившего административное правонарушение.

Эти процессуальные действия следует рассматривать в качестве начального (первого) этапа стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу по факту совершения сотрудником ОВД административного правонарушения, предусмотренного в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ.

Для того чтобы чётко зафиксировать момент, когда разбирательство по факту совершения сотрудником ОВД административного правонарушения, за которое он несёт дисциплинарную ответственность, переходит из формата производства по делу об административном правонарушении в формат производства по дисциплинарному делу, целесообразно часть 2 статьи 5.8 проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить абзацем 2 следующего содержания:

«Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному в части 2 статьи 5.8 настоящего Кодекса, со всеми материалами дела, включая протокол об административном правонарушении, если составление протокола является обязательным, в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть, орган или учреждение по месту военной службы (службы) или месту прохождения военных сборов лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности».

Следующий (второй) этап стадии возбуждения производства по дисциплинарному делу начинается после получения указанных материалов субъектом дисциплинарной власти и требования от сотрудника органов внутренних дел, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, объяснения в письменной форме. На этом этапе оценивается достаточность поступивших материалов для назначения дисциплинарного взыскания, при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств

совершенного сотрудником органов внутренних дел административного правонарушения может быть проведена служебная проверка.

**В. П. Тимохов, профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент; Закопырин В. Н., доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент,** в тезисах своего выступления на тему «Сроки давности привлечения сотрудников полиции к дисциплинарной ответственности за совершение административного правонарушения» отметили, что законодатель напрямую не установил момент начала течения срока давности привлечения сотрудников полиции в соответствии с частью 1 статьи 2.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях к дисциплинарной ответственности за совершение административного правонарушения. Вместе с тем, исходя из анализа части 6 статьи 51 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон), которая устанавливает начало течения срока давности, при совершении сотрудником преступления, со дня вынесения окончательного решения по уголовному делу, части 2 ст. 24.5 и части 2 ст. 28.9 КоАП РФ, авторы считают, что срок давности в случаях, обозначенных в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ, должен исчисляться с момента вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Кроме того, имеются и другие процессуальные сроки, препятствующие вынесению решения о привлечении сотрудника полиции к дисциплинарной ответственности, в частности, срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности. Так, часть 6 статьи 51 Закона устанавливает, что дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела – не позднее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. Законодатель также не установил срок давности привлечения сотрудника поли-

ции к дисциплинарной ответственности за совершение административного правонарушения.

Учитывая, что совершение преступления наносит более значительный вред общественным отношениям, чем административные правонарушения, срок давности наложения дисциплинарного взыскания за совершение административного правонарушения не может быть больше, чем за совершение уголовно наказуемого деяния. В этой связи предлагается установить срок давности наложения дисциплинарного взыскания за совершение административного правонарушения один месяц со дня вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

В целях упорядочения регулирования порядка привлечения сотрудников полиции за совершение административных правонарушений к дисциплинарной ответственности авторы предлагают внести в Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 16 декабря 2019 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» следующие изменения.

Часть 6 Статьи 51 изложить в следующей редакции:

«6. Дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки, совершения административного правонарушения, за которое сотрудник подлежит дисциплинарной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, или возбуждения уголовного дела – не позднее, чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки, вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному частью 2 статьи 24.5 Кодекса или вынесения окончательного решения по уголовному делу. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или командировке.»

*О. И. Левшук, доцент кафедры административной деятельности Академии МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент; Е. М. Петрусевиц, курсант след-*

*ственно-экспертного факультета Академии МВД Республики Беларусь, в тезисах своего выступления на тему «Административно-правовые аспекты деятельности инспекции по делам несовершеннолетних в сфере безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» отметили, что в настоящее время в Республике Беларусь остаётся комплекс проблем в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.*

Основная роль в формировании нравственных начал, жизненных принципов, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принадлежит инспекциям по делам несовершеннолетних. По результатам служебной деятельности за 2019 г. на территории Республики Беларусь инспекциями по делам несовершеннолетних были привлечены по частям 1–3 ст. 17.3 КоАП 8074 несовершеннолетних, а по частям 4–6 ст. 17.3 КоАП – 138 человек. За вовлечение несовершеннолетних в антиобщественное поведение (по ст. 17.4 КоАП) привлечены 7060 человек; за неисполнение обязанностей по сопровождению или обеспечению сопровождения несовершеннолетнего в ночное время вне жилища (по ст. 17.13 КоАП) – 7564 родителя (лица, их заменяющих).

12061 несовершеннолетний взят на учёт в инспекцию по делам несовершеннолетних (в 2018 г. — 12347 человек). Индивидуальная профилактическая работа проведена с 10794 несовершеннолетними. Основную массу последних составили учащиеся колледжей, лицеев, училищ (5275 человек); учащиеся школ, гимназий (5108 человек). Среди данного контингента попадались лица, употребляющие наркотические средства и психотропные вещества (152 человека), спиртные напитки (2947 человек).

В 2019 г. на учёте в инспекциях по делам несовершеннолетних стояли 712 родителей (в 2018 г. – 857 человек), а поставлены за отчётный период 609 человек.

Следует отметить, что сегодня пристальное внимание обращено на совершение несовершеннолетними правонарушений, связанных с современными мобильными устройствами и приложениями. За первый месяц 2020 г. число хищений с использованием компьютерной техники по сравнению с январём 2019 г. выросло в два раза. При этом почти половина из них – это кражи денег абонентов сотовой связи через мобильный банкинг. Развитие интернета, мобильной связи и социальных сетей, доступ к которым становится проще в связи с широким распространением смартфонов и бесплатных

точек доступа WI-FI, ведёт к увеличению преступлений в сфере высоких технологий среди несовершеннолетних. И если число краж, совершенных несовершеннолетними, за последние пять лет снизилось в два раза, то количество хищений с использованием компьютерной техники выросло с 38 в 2015 г. до 144 в 2019 г.<sup>1</sup>

Анализ современного состояния профилактической работы, осуществляемой инспекциями по делам несовершеннолетних, показывает, что встречаются недостатки в служебной деятельности данных подразделений. В частности, не всегда при проведении специального комплексного мероприятия «Подросток» определяются наиболее криминогенные объекты и места концентрации несовершеннолетних; ненадлежащим образом организуются мероприятия по предупреждению подросткового пьянства, взаимодействию с подростковым врачом-наркологом; выступления в учреждениях образования проводятся и во время школьных каникул, когда число учащихся минимально. В связи с этим возникает необходимость в системном контроле за работой по предупреждению негативных проявлений в подростковой среде, реализации мер общей и индивидуальной профилактики.

**П. В. Молчанов, ведущий научный сотрудник Научного центра безопасности дорожного движения МВД России, кандидат юридических наук, доцент**, в тезисах своего выступления «Отстранение от управления транспортным средством: сущность, особенности, оптимизация» отметил, что сравнительный анализ ч. 1 ст. 27.12 и ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ свидетельствует, что отстранение от управления неизбежно влечёт задержание транспортного средства. Само отстранение правонарушителя от управления транспортным средством является неотъемлемой и логической процедурой оформления административного материала в предусмотренных законом случаях. Данная мера реализуется и в настоящее время, однако, учитывая, что протокол об отстранении от управления транспортным средством составляется практически без участия правонарушителя (он только получает копию), то именно этот факт ставит под сомнение целесообразность существования данного документа.

Представляется целесообразной оптимизация отстранения от управления транспортным средством как меры обеспечения производства

по делу об административном правонарушении в области дорожного движения.

Вместе с тем, на наш взгляд, следует обратить внимание на следующие моменты.

Реализация данной нормы при выявлении правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.5 КоАП РФ («Управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда)») затрудняется тем, что она не может быть применена к водителю, который отрицает то, что ему заведомо было известно о данной неисправности.

На целесообразность наличия (и составления) протокола об отстранении от управления транспортным средством указывают и практические работники.

Так среди санкционных статей, по которым обращается внимание на необходимость сокращения документооборота, многими региональными подразделениями называются ст. 12.8 и 12.26 КоАП РФ. При этом с некоторой незначительной вариативностью высказывается необходимость исключить протокол об отстранении от управления транспортным средством вкупе с протоколом задержания транспортного средства, либо объединить их в один процессуальный документ, либо предусмотреть соответствующие графы об этих процессуальных действиях в акте освидетельствования на состояние опьянения. Данная идея исключения и объединения этих процессуальных документов представляется логичной и обоснованной, поскольку информация, отражаемая в них, дублируется, одно действие (отстранение от управления) влечёт за собой следующее (задержание транспортного средства). Исключение составляют:

- ситуация, когда на месте составления административного материала по ст. 12.8 или ст. 12.26 КоАП РФ присутствует лицо, которому на законных основаниях может быть передано право управления конкретным автомобилем (при себе имеется действующее водительское удостоверение, не лишён права управления транспортным средством, право управления не приостановлено по ст. 17.17 КоАП РФ, имеется полис ОСАГО);

- задержание транспортного средства происходит в рамках ст. 12.19 КоАП РФ (нарушение правил остановки, стоянки транспортных средств).

В целом сокращение и упрощение документооборота позволит сотрудникам Госав-

<sup>1</sup> Подростки стали чаще совершать кражи с помощью мобильного банкинга [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД Республики Беларусь. – 2020. – 17 фев. – Режим доступа: <https://www.mvd.gov.by/ru/news/6593> (дата доступа: 24.02.2020).



тоинспекции активизировать работу по непосредственному осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения.

**В. А. Городокин, профессор кафедры «Автомобильный транспорт» Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета), кандидат юридических наук, профессор; С. И. Иванова, начальник кафедры административной деятельности ОВД Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России**, в своём выступлении «Регламентация действий участников дорожного движения при возникновении «помехи» для движения» отметили, что помехи дорожного движения, которыми создаётся опасность для участников дорожного движения, нередкое явление на наших автодорогах. Возникает логичный вопрос о том, какими должны быть ответные действия при её создании.

Актуальность темы обусловлена наличием ошибки, допущенной законодателем Российской Федерации, в результате которой в один пункт Правил сведены требования и «не создавать помех», и «не создавать опасность». Суть ошибки заключается в том, что, с технической точки зрения, невозможно одновременно требовать и «не создавать опасности», и «не создавать помех для движения». Дело в том, что эти два требования предполагают принципиально разные ответные действия участника дорожного движения, пользующегося преимуществом, по предотвращению дорожно-транспортного происшествия.

Под помехой для движения следует понимать усложнение дорожно-транспортной ситуации, при которой водителю транспортного средства и пассажирам создаются некоторые неудобства, вынуждающие водителя (пешехода) или снижать скорость в рамках «дослужебного» торможения, или маневрировать с целью обгона или объезда соответствующего объекта, а пешеходу – обходить объект, создающий помеху для движения, или останавливаться. Если же водителю транспортного средства создаётся опасность для движения, а это является ситуацией другого уровня сложности и опасности, то действия данного водителя транспортного средства по предотвращению дорожно-транспортного происшествия, в соответствии с п.10.1 ч.2 ПДД чётко регламентированы и предписывают водителю принять возможные меры к снижению скорости вплоть до остановки транспортного средства». Манёвр в данном случае Правилами недопустим.

«Помеху» необходимо отождествлять только с созданием «препятствия», и никак не с динамическим перемещением объекта относительно границ полосы движения участника, обладающего приоритетом.

По мнению авторов, в Правилах дорожного движения понятие «создать помеху» не следует отождествлять с понятием «не уступить дорогу».

«Помехой» считать то же, что «препятствие», создаваемое как участниками движения, так и иными лицами.

Под «препятствием» следует понимать «любой материальный объект, затрудняющий или делающий невозможным дальнейшее движение других участников движения как по выбранной ими полосе проезжей части, так и по всей её ширине», например, неподвижный автомобиль; груз, отделившийся от транспортного средства и расположенный на проезжей части; открытый канализационный люк; повреждение покрытия проезжей части, не устранённое своевременно дорожной службой; упавшее дерево, столб и т. п.

Понятие «не уступил дорогу» следует отождествлять с понятием «создал опасность».

Авторы предлагают 5. п. 1.5 Правил дорожного движения изложить в следующей редакции: «Участники дорожного движения и иные лица должны действовать таким образом, чтобы не создавать опасности или, в зависимости от дорожно-транспортной ситуации, помех для движения, не причинять вреда государственным, общественным организациям и гражданам».

**И. В. Кудашова, доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск), кандидат философских наук**, в своём выступлении на тему «Об антикоррупционной экспертизе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» отметила, что в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов является действенной мерой по профилактике коррупции. Она проводится в целях выявления в правовых актах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Анализ положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) на предмет выявления коррупционных норм показал следующее.

Факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, выражающиеся в широте дискреционных полномочий, определении компетенции по формуле «вправе» присутствуют в следующих нормах КоАП РФ:

– ч. 2 ст. 2.3, примечания к ст. 6.8 и к ст. 6.9 – предусматривают возможности освобождения лица от административной ответственности;

– ст. 2.9 – содержит правило, согласно которому при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием;

– ч. 2 ст. 23.1, ч. 2 ст. 23.2, других статьях 23 главы, ч. 1 и 4 ст. 29.5 – об альтернативной (двойной) предметной и территориальной подведомственности дела об административном правонарушении.

Юрико-лингвистическую неопределённость можно обнаружить в диспозициях норм Особенной части КоАП РФ (например, в силу применяемой законодателем конструкции диспозиций норм может быть затруднена квалификация деяния по ст. 5.35, 20.1 КоАП РФ). Термины и категории оценочного характера употребляются в диспозициях ст. 8.3, ч. 1 ст. 8.13, 8.38 и др. КоАП РФ.

Выявление некоторого количества коррупционных норм в КоАП РФ не означает, что от всех них необходимо отказаться. Наличие таких положений в КоАП РФ вполне допустимо, поскольку проверено многолетней практикой их применения и способствует практической реализации принципа «быстроты административного процесса». Отдельные нормы можно подвергнуть усовершенствованию, например, в ст. 2.9 КоАП РФ закрепить критерии малозначительности административных правонарушений.

По мнению выступающей, экспертиза нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, не должна стать механической процедурой поиска в правовых актах коррупционных норм. Организация антикоррупционной экспертизы в полной мере должна отвечать

принципам обоснованности, объективности и проверяемости её результатов.

*И.П. Долгих, независимый исследователь, пенсионер МВД России (город Воронеж)*, в тезисах своего выступления «О коррупционной составляющей устного замечания за совершение административного правонарушения по причине его малозначительности и путях её преодоления» отметил, что сложившаяся в последнее время практика применения статьи 2.9 КоАП РФ является крайне непоследовательной и противоречивой. Нередки факты объявления устного замечания по административным делам, характер и степень общественной опасности (вредности) которых явно не соотносятся с критериями малозначительности, обозначенными выше. Так, 29 августа 2019 г. решением судьи Пензенского областного суда Крючковой Н. П. объявлено устное замечание гражданину Саплину Н. П., в отношении которого сотрудниками полиции было возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ, санкции которой предусматривают лишение права управления транспортными средствами на срок от одного года до полутора лет или административный арест на срок до 15 суток<sup>2</sup>. В связи с малозначительностью довольно активно в целом по стране прекращаются также дела об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок<sup>3</sup>, порядок управления<sup>4</sup> и целый ряд других важнейших объектов административно-правовой охраны.

Сказанное выше красноречиво свидетельствует об острой необходимости выработки единого подхода к понятию малозначительности правонарушения и его нормативном закреплении в административно-деликтном законе, что существенным образом снизит коррупционную составляющую, невольно привнесённую законодателем в ст. 2.9 КоАП РФ.

<sup>2</sup> Решение Пензенского областного суда (Пензенская область) №12-152/2019 от 29 августа 2019 г. по делу №12-152/2019 [Электронный ресурс] // Сайт «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)». – Режим доступа: <https://sudact.ru> (дата обращения: 14.02.2020).

<sup>3</sup> Постановление Волгоградского областного суда (Волгоградская область) №4А-612/2019 от 30 августа 2019 г. по делу № 4А-612/2019 [Электронный ресурс] // Сайт «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)». – Режим доступа: <https://sudact.ru> (дата обращения: 14.02.2020).

<sup>4</sup> Решение Калининградского областного суда (Калининградская область) №7А-314/2019 от 29 августа 2019 г. по делу № 7А-314/2019 [Электронный ресурс] // Сайт «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)». – Режим доступа: <https://sudact.ru> (дата обращения: 14.02.2020).

Коррупционное наполнение нормы о мало-значительности для автора настоящих тезисов – не просто фигура речи. В конце прошлого века И. П. Долгих довелось в течение нескольких лет активно заниматься проверками организации деятельности районных отделов внутренних дел города Воронежа и Воронежской области по исполнению административного законодательства. При этом особое внимание уделялось выявлению фактов нарушения законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях. Сегодня это может показаться нелепым и даже отчасти смешным, но приходилось сталкиваться с вопиющими случаями, когда подчинённым сотрудникам давалось прямое указание «работать на устные замечания», то есть выявлять административные правонарушения, по которым в дальнейшем (при наличии у виновного лица желания оказать посильную помощь органам исполнительной власти через различные фонды) производство по делу прекращалось в связи с малозначительностью совершённого деяния. По сути своей это было не что иное, как вымогательство денежных средств под угрозой реализации предусмотренных законом санкций.

В связи с этим в отечественном административно-деликтном законодательстве, по мнению автора тезисов, следует закрепить положение, согласно которому решение об освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности в связи с малозначительностью может быть принято только в судебном порядке.

Судья, избавленный от ведомственного влияния, объективно оценивает фактические обстоятельства, которые должны быть учтены при решении соответствующего вопроса. Он не отягощён пресловутой «палочной системой», отголоски которой всё ещё слышны в отдельных органах исполнительной власти. Тем самым бу-

дет исключена возможность объявления устного замечания должностным лицом органа, непосредственно участвовавшего в выявлении и документировании правонарушения, а также в его административном расследовании.

Попытки решения проблемы отсутствия единообразия в применении нормы о малозначительности не ограничиваются доктринальной деятельностью тех или иных учёных-административистов. Так, в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, разработанной Минюстом России и одобренной на совещании у Председателя Правительства РФ в июне 2019 года, с учётом практики применения законодательства предлагается закрепить определение малозначительных правонарушений, вызывающих, по словам разработчиков документа, «затруднения при квалификации»<sup>5</sup>.

Кроме того, в размещённом в конце января 2020 года на федеральном портале проектов нормативных правовых актов проекте Кодекса об административных правонарушениях Минюст России предлагает ввести в административно-деликтный закон понятие «грубых административных правонарушений», которые в соответствии с частью 2 ст. 2.3 упомянутого законопроекта ни при каких условиях не могут признаваться малозначительными.

В целом положительно оценивая данную инициативу, автор тезисов отметил, что соответствующие нормы (в случае их легализации) затронут весьма незначительный массив административных правонарушений, а значит, те проблемы, о которых сказано выше, никуда не исчезнут.

---

<sup>5</sup> Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2020).