

# ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

---

---

**Петр Павлович Сергун**

*Директор Поволжского института (филиала)  
Всероссийского государственного университета юстиции  
(РПА Минюста России) в г. Саратове,  
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ  
E-mail: sarrpa@rambler.ru*

**Артем Михайлович Бобров**

*Начальник кафедры государственно-правовых дисциплин  
Пермского института ФСИН России,  
кандидат юридических наук  
E-mail: prepodobnih@mail.ru*

## **Развитие правовой культуры в аспекте наделения должностных лиц внутриведомственными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях**

**Аннотация:** в статье рассматриваются особенности административной юрисдикции, связанной с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, являющихся элементами внутриорганизационной системы и вступающих между собой в государственно-служебные отношения. В работе анализируются действующее административное законодательство Российской Федерации, а также проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на примере рассмотрения дел об административных правонарушениях санитарно-эпидемиологического и ветеринарного законодательства.

**Ключевые слова:** административно-юрисдикционные правоотношения, государственно-служебные правоотношения, протокол об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении, административная ответственность, дисциплинарная ответственность.

**Petr Pavlovich Sergun**

*Director of the of the Volga Institute (branch)  
of the All-Russian State University of Justice  
in the city of Saratov, Doctor of legal sciences, professor,  
Honored lawyer of the Russian Federation*

**Artem Mihajlovich Bobrov**

*Head of the Department of state and legal disciplines  
of the Perm Institute of the Federal Penitentiary  
Service of the Russian Federation,  
candidate of legal sciences*

## Development of Legal Culture in the Aspect of Conferring Officials Some Internal Powers to Examine Cases on Administrative Offences

**Annotation:** *the article discusses the features of administrative jurisdiction relating to the implementation of procedure on cases of administrative offences in respect of persons that are members of an internally organizational system and entering among themselves into the state-service relations. This feature analyzes the current administrative legislation of the Russian Federation, as well as the draft of the new Russian Federation Code of administrative offences on the example of considering the cases on administrative violations of sanitary-epidemiological and veterinary legislation.*

**Keywords:** *administrative-jurisdictional legal relations, state-service legal relations, minutes on administrative offense, consideration of case on administrative offence, administrative responsibility, disciplinary responsibility.*

Традиционно в теории права общественные отношения могут быть урегулированы конституционно-правовыми, административно-правовыми, уголовно-правовыми, дисциплинарно-правовыми и другими, в зависимости от отраслевого деления, нормами. Вместе с тем правоотношений в «чистом отраслевом виде» не существует, поэтому часто юридические нормы, регулирующие те или иные социальные связи людей, способствуют смешиванию, а в некоторых случаях и фактической подмене, например, дисциплинарных правоотношений административными.

В соответствии с таким основанием классификации административно-правовых отношений, как юридический характер взаимодействия их участников, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения<sup>1</sup>. Весьма близкое деление административно-правовых отношений в зависимости от направленности связано с обозначением внешневластных и внутриорганизационных правоотношений<sup>2</sup>.

Вертикальные или внутриорганизационные отношения характерны для целостной системы, элементы которой находятся в субординационных связях. Субординационный разрез позволяет увидеть, как распределены в организации должностные полномочия, как они связаны между собой, какие команды могут поступать от лиц, наделенных большими полномочиями, исполнителям, и т. д. Эта структура получила название организационной структуры управления<sup>3</sup>. Например, отношения субординационного характера «имеют место во взаимосвязях между вышестоящими и нижестоящими звеньями аппарата управления, между этими звеньями и подчиненными им предприятиями, учреждениями и организациями»<sup>4</sup>. В случае, если в процессе реализации внутренних

<sup>1</sup> См.: Административное право. Часть 1 : учебник / под общ. ред. А. С. Телегина. Пермь, 2015. С. 62.

<sup>2</sup> См.: Административное право. Часть первая : учебник. М., 2005. С. 43.

<sup>3</sup> См.: Основы управления в уголовно-исполнительной системе : курс лекций / Н. В. Анискина и др. Вологда, 2015. С. 56.

<sup>4</sup> Административное право. Часть 1 : учебник / под общ. ред. А. С. Телегина. Пермь, 2015. С. 63.

функций государственно-служебного характера выявляются факты правонарушения, соответствующий руководитель в рамках внутриорганизационных правоотношений имеет право привлечь подчиненного сотрудника только к дисциплинарной ответственности.

Отношения административно-процессуального характера, в том числе возникающие в рамках производства по делам об административных правонарушениях, традиционно в административно-правовой науке относятся к горизонтальным или внешневластным, в которых стороны занимают относительно равноправное положение, при этом правоприменительными полномочиями наделяются субъекты государственного управления либо иные субъекты, которым такое право делегировано федеральным законом. Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) не указывает на равноправное положение сторон административно-деликтных правоотношений. Вместе с тем в одном из проектов нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее — проект нового КоАП РФ) в ч. 1 ст. 2.9 закрепляется, что «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, заинтересованный орган, их представители являются сторонами в производстве по делам об административных правонарушениях и наделяются равными (одинаковыми) процессуальными правами и несут равные (одинаковые) процессуальные обязанности в производстве по делу об административном правонарушении, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». В ч. 2 ст. 2.9 устанавливается, что «рассмотрение и пересмотр дел об административных правонарушениях, разрешение вопросов, связанных с исполнением административного наказания, осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон».

Вместе с тем развитие административного законодательства Российской Федерации свидетельствует о нарушении сложившейся в административно-правовой культуре правил, о расширении механизма административно-правового регулирования и поглощения в некоторых случаях дисциплинарных правоотношений. Так, согласно п. 6 ч. 2 ст. 23.13 КоАП РФ главные государственные санитарные врачи федеральных органов исполнительной власти в области внутренних дел, обороны, исполнения наказаний, мобилизационной подготовки и мобилизации, безопасности, государственной охраны, контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и населения отдельных территорий, их заместители, главный государственный санитарный врач по объектам Управления делами Президента РФ, его заместители — наделены полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных в подведомственных и обслуживаемых организациях, а также на подведомственных и обслуживаемых объектах и обслуживаемых территориях. Аналогичная ситуация закреплена и в п. 6 ч. 2 ст. 23.14

<sup>1</sup> См.: Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в ред. от 18 декабря 2015 г.). URL: <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 14.04.2016).

КоАП РФ в отношении внутриведомственного ветеринарного надзора, однако законодатель почему-то сузил круг субъектов до главных государственных ветеринарных инспекторов федерального органа исполнительной власти в области обороны, федерального органа исполнительной власти в области внутренних дел и других федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного ветеринарного надзора в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Например, при осуществлении внутриведомственного ветеринарного надзора в уголовно-исполнительной системе полномочий по привлечению виновных лиц к административной ответственности нет. К сожалению, рассмотренные ситуации сохранились и в проекте нового КоАП РФ.

Кроме того, в соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ должностные лица указанных органов и учреждений в подведомственных и обслуживаемых организациях, а также на подведомственных и обслуживаемых объектах и обслуживаемых территориях не могут быть привлечены к административной ответственности за выявленные административные правонарушения и несут дисциплинарную ответственность. Вместе с тем в этих случаях к административной ответственности привлекаются подведомственные юридические лица, а также работники, не являющиеся государственными служащими. В чем целесообразность этих действий, которые влекут за собой бесконечный круговорот бюджетных средств, дополнительную бюрократизацию процесса государственного управления и дублирование контрольно-надзорных полномочий? Рассмотренные примеры не являются единичными в российском законодательстве.

Вся эта непоследовательность механизма правового регулирования разрушает целостность института административной ответственности и способствует снижению уровня правовой культуры участников административно-правовых отношений. В рамках вертикальных внутриорганизационных правоотношений необходимо предупреждать совершение административных правонарушений методами дисциплинарного воздействия на подчиненных субъектов, а не подменять их методами административного принуждения. Важно понимать, что назначение дисциплинарного взыскания также имеет негативные последствия и в значительной мере ограничивает права и свободы лица, допустившего дисциплинарный проступок<sup>1</sup>. В некоторых случаях это более тяжкие последствия — как в имущественном (например, не получение премии), моральном (например, корпоративное порицание), так и в морально-имущественном плане (например, не присвоение очередного специального звания).

Таким образом, отношения, связанные с привлечением к административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение,

<sup>1</sup> См.: *Миронов А. Н.* Особенности процедур привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы // Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинские чтения) / отв. ред. М. М. Поляков ; под ред. С. М. Зубарева, С. А. Старостина. М., 2015. С. 125.

должны быть исключительно горизонтальными или внешневластными и не должны распространяться на государственных служащих, работников внутриорганизационной системы управления. Дальнейшая трансформация отраслевых правовых отношений не будет способствовать адекватному правосознанию и повышению уровня правовой культуры общества.

### Пристайный библиографический список

1. Административное право. Часть 1 : учебник / под общ. ред. А. С. Телегина. — Пермь : Пермский институт ФСИН России, 2015. — 358 с.

2. Административное право. Часть первая : учебник. — М. : ЦОКР МВД России, 2005. — 428 с.

3. Миронов, А. Н. Особенности процедур привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы // Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинские чтения) : сборник докладов / отв. ред. М. М. Поляков ; под ред. С. М. Зубарева, С. А. Старостина. — М. : Издательский центр Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2015. — 196 с.

4. Основы управления в уголовно-исполнительной системе : курс лекций / Н. В. Анискина и др. ; Федеральная служба исполнения наказаний, Вологод. ин-т права и экономики. — Вологда, 2015. — 366 с.

5. Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в ред. по сост. на 18 декабря 2015 г.). URL: <http://asozd.duma.gov.ru/>.

### References

1. Administrativnoe pravo. Chast' 1: uchebnik [Administrative law. Part 1: tutorial] / General editorship by A. S. Telegina. — Perm': Permskij institut FSIN Rossii, 2015. — 358 p.

2. Administrativnoe pravo. Chast' pervaja: uchebnik [Administrative law. Part one: tutorial]. — M.: Center for personnel work MVD Rossii, 2005. — 428 p.

3. Mironov, A. N. Osobennosti procedur privlechenija k disciplinarnoj otvetstvennosti sotrudnikov ugovovno-ispolnitel'noj sistemy [Features of procedures for the disciplining of employees of criminally-executive system] // Gosudarstvennyj suverenitet i verhovenstvo prava: mezhdunarodnoe i nacional'noe izmerenija: materialy VIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konferencii (Kutafinskie chtenija): sbornik dokladov / editor-in-charge M. M. Poljakov; editorship by S. M. Zubarev, S. A. Starostin. — M.: Izdatel'skij centr Un-ta im. O. E. Kutafina (MGJuA), 2015. — 196 p.

4. Osnovy upravlenija v ugovovno-ispolnitel'noj sisteme : kurs lekcij [Fundamentals of management in the penitentiary system: a course of lectures] / N. V. Aniskina et al.; Federal'naja sluzhba ispolnenija nakazanij, Vologod. in-t prava i jekonomiki. — Vologda, 2015. — 366 p.

5. Proekt № 957581-6 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah (v red. po sost. na 18 dekabrja 2015 g.) [Project No. 957581-6 of the Russian Federation Code about administrative offences (as amended in comp. on December 18, 2015)]. URL: <http://asozd.duma.gov.ru/>.