

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: Проблемы разрешения юридических коллизий, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, в деятельности сотрудников органов внутренних дел

Выполнил:
студент 151-3С группы 6 курса
заочной формы обучения
**Крючкова Кристина
Александровна**

Научный руководитель:
доцент кафедры теории и истории
государства и права, кандидат
юридических наук, доцент
Касаткин Сергей Николаевич

Рецензент:
заместитель начальника ОУУП и
ПДН МУ МВД России
"Сызранское" майор полиции
Гусаров Евгений Александрович

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите допуска № 25.05.21

Дата защиты: 25.06.2021

Оценка 4 (хорошо)

Самара
2021

Оглавление

Введение	3
Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОЛЛИЗИЙ В ПРАВЕ	
1.1. Понятие и виды юридических коллизий.....	7
1.2. Соотношение коллизий и пробелов в праве. Способы разрешения юридических коллизий	16
Глава 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ КОЛЛИЗИЙ В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОВД	
2.1. Особенности применения законодательства об административных правонарушениях в деятельности сотрудников ОВД	36
2.2. Юридические коллизии в сфере применения законодательства об административных правонарушениях в деятельности сотрудников ОВД: особенности и способы нейтрализации	45
Заключение	64
Библиографический список	70
Приложения	78

Введение

Актуальность исследования вопросов разрешения юридических коллизий, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, в деятельности сотрудников органов внутренних дел определяется тем, что в российской юриспруденции не сложилось единообразия позиций в свете понимания коллизионного права, его значимости в правовом регулировании. В течение длительного времени особенности, виды коллизионных норм, их правовая суть исследовались главным образом в рамках частного права.

В ходе социального прогресса совместно с движением государственной и общественной жизни подвергаются трансформациям и горизонты правового регулирования связей и зависимостей между государственными субъектами власти и социальными структурами, отдельными лицами. В последние годы осмысление коллизионного права стало происходить в более широкой правовой и социальной парадигме. Коллизионное право, в соответствии с данными позициями, рассматривается главным образом в пределах национальной системы права¹. Это важно для федеративных государств, которые отличаются наличием правовых систем федерального и регионального уровней.

Актуализирует тему и то обстоятельство, что Основной закон Российской Федерации существенно развил масштабы применения коллизионного права, закрепив, например, нормы, утверждающие приоритеты; нормы, устанавливающие запреты; горизонты коллизионного права². Процедуры разрешения разногласий и споров нашли отражение в региональном законодательстве России. При этом чрезвычайной важностью

¹Власенко Н.А. Коллизионное право России: состояние и перспективы // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 5.

²Стародубцева И.А. Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений. – Воронеж: Издательство «Дом ВГУ», 2016. – С. 7.

отличается процесс устранения конфликтов и согласования позиций на путях использования легальных процедур.

Динамичное увеличение массива нормативных правовых актов выступает основанием формирования юридических коллизий и порождают объективную потребность в выстраивании структуры коллизионных норм.

Как видится, в административно-правовой практике толкование правовой нормы и ее последующее применение играет огромную роль в формировании статусной позиции органов внутренних дел. Актуализируются эти вопросы при аналитическом исследовании наличного законодательства, которым регламентирована ответственность за административные деликты в условиях действия разнообразных типов правовых коллизий.

Законодательство об административных правонарушениях далеко от совершенства. Сотрудниками ОВД в процессе пресечения противоправной деятельности иногда проводится неточная квалификация деяний граждан, с другой стороны, вследствие употребления в законах массы оценочных терминов сами сотрудники органов правовой охраны при неверной оценке и ошибочном применении правовых норм рискуют своими действиями сформировать состав правонарушения³.

Выступая в ипостаси гаранта обеспечения прав и свобод личности, тем не менее сотрудники полиции совместно с методами убеждения в практической деятельности используют и принудительные методы, которые имманентны органам внутренних дел как силовым государственным структурам. Принуждение являет собой основанное на юридически обязательном предписании воздействие, формы которого гарантированы государством. В силу своего статуса и сообразуясь с масштабом предоставленной компетенции, правоохранительные органы имеют обязанности по применению правовых норм в их объективной представленности. В ситуации проявления юридических коллизий, при

³Фролов С.В. Административно-правовая практика органов внутренних дел // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С. 581.

недостатке законодательно урегулированных регламентов их элиминации разрешение отдельного дела об административном правонарушении становится во многом зависимым от настроения применяющего право субъекта правоохранительной деятельности. В известной мере предохранительным средством в этом плане выступают принципы правоприменительной деятельности: речь идет о принципах законности, справедливости, обоснованности, целесообразности.

Персонально выработанное представление о целесообразности и справедливости в отдельной ситуации может мотивировать стороннее влияние и мало предсказуемое воздействие на субъекта правового применения, так что представляются возможности выработки решений и исполнения действий, ведущих к попранию личных прав и свобод участников правоприменительных процедур.

Специфика юридических коллизий в сфере деятельности ОВД заключается в их повышенной социальной опасности, что находит выражение в непосредственном попрании установлений справедливости и законности российского права, в отчетливо негативном влиянии на общественную психологию российского социума, в обосновании высокую социальную конфликтности.

Такого рода коллизии являют собой источники ослабления правового порядка в стране, нигилистического отношения граждан к правовым ценностям, минимизации авторитета органов внутренних дел и государственной власти в целом.

Объектом исследования выступают правоотношения, возникающие при разрешении юридических коллизий, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Предмет исследования образуют коллизионные правовые нормы и институты, которые относятся к применению законодательства об административных правонарушениях в деятельности сотрудников ОВД.

Целью настоящей работы является теоретико-правовое исследование проблем разрешения юридических коллизий, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Для достижения указанной цели были определены следующие **задачи**:

- дать понятие юридических коллизий и рассмотреть их разновидности, представленные в литературе;
- провести соотносительный анализ коллизий и пробелов в праве, описать способы разрешения юридических коллизий;
- проанализировать особенности применения законодательства об административных деликтах в деятельности сотрудников органов внутренних дел;
- провести описание состава и специфики юридических коллизий в свете реализации предписаний законодательства об административных правонарушениях в деятельности сотрудников ОВД: определить их особенности, способы и пути нейтрализации.

Методологическая основа. В процессе подготовки дипломной работы применялись следующие методы: формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, историко-юридический, статистический, социологический.

Теоретическая база работы. Проблемам разрешения юридических коллизий посвящены исследования ряда ученых: С.С. Алексеева, Н.Р. Герасимовой, С.А. Дробышевского, Н.А. Власенко, А.А. Крымова, А.П. Кузнецова, З.А. Незнамовой, С.И. Носова, Г.Н. Скворцовой, И.А. Стародубцевой, А.А. Тилле, Ю.А. Тихомирова, С.В. Фролова; С.В. Ярковского.

Структуру дипломной работы составляют введение, две главы, состоящие из четырех параграфов, заключение и библиографический список.

Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОЛЛИЗИЙ В ПРАВЕ

1.1. Понятие и виды юридических коллизий

Юридическая коллизия в теоретической литературе представляется неоднозначно, высказываются разнообразные позиции⁴: коллизии есть сосуществование нескольких норм, которые содержательно расходятся⁵, это есть нормы права, не согласующиеся между собой⁶.

Специалист по конституционному праву М.В. Баглай обозначает коллизии как противоречия между нормами⁷, видный теоретик права С.С. Алексеев определяет коллизии как противостояние актов соотносительно с их действием на той или иной территории, с объемом полномочий правотворческих органов и периодом выхода актов⁸.

Исследователь Т.Н. Радько подчеркивает, что коллизия есть противоречие, конкуренция двух и более норм, которые имеют претензии урегулировать одни и те же отношения⁹.

Необходимо от коллизии правовых норм отличать их конкуренцию, это ситуация, когда нормы не оппонируют друг другу, регулируя одну и ту же грань общественных отношений, однако при известных нюансах и отличной степени конкретизации.

В модификации контрадикции между существующим правовым порядком и предположениями по его изменению видит юридические

⁴ Кузнецов А. П. Коллизии в праве: теоретическое исследование // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С. 190.

⁵ Основы теории государства и права / под ред. М.Г. Александрова. – М.: Юридическая лит., 1968. – С. 336.

⁶ Общая теория государства и права / под ред. Д. А. Керимова. – Л.: Изд. ЛГУ, 1961. С. 113.

⁷ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: НОРМА, 2001. С. 122.

⁸ Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 2. – Свердловск: Свердловский юрид. институт, 1972.– С. 137.

⁹ Радько Т.Н. Теория государства и права. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2004. – С. 394.

коллизии Ю.А. Тихомиров¹⁰. В данной ситуации имеет место своеобразное сопоставление данного притязания или с принципами права, или с наличным правопорядком. Такая дефиниция юридической коллизии отличается большей широтой и системностью в осмыслении рассматриваемого феномена. Под таким углом зрения юридическая коллизия находит выражение:

- в антагонистических разногласиях правовых воззрений и позиций, в понимании сути права;
- в антиномиях нормативных актов и правовых норм в структуре правовой системы как на уровне федерации, так и на уровне регионов;
- в проявлении неправомерных действий внутри механизма государственной власти;
- в разноголосице действия правовых норм иностранных систем;
- в противоречиях между нормами международного и национального права.

В нормативно-правовой плоскости конфликты отличны от иных типов юридических конфликтов тем, что с содержательной точки зрения имеются в виду именно юридические антиномии. Их образование происходит в процессах правотворчества и применения, в них находит отражение аутентичный механизм изменений в законодательстве, технологическая специфика его функционирования и динамика развития. Антиномии норм и правовых актов, их коллизии есть основной объект антагонистических конфликтов такого рода.

Причинный комплекс юридических коллизий соотносим и с объективизмом, и с субъективизмом. Объективный комплекс причин связан со сменой конституционного строя, экономической эволюцией, системными политическими инновациями.

¹⁰ Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. – М.: Юринформцентр, 2005. – С. 7.

Субъективный причинный комплекс соотносим с процессами правотворчества, непродуманностью разделения компетенций государственных институтов в процедурах правотворчества. Кроме того, здесь стоит говорить о недочетах в юридической технике, о применении неоднозначных понятий и неудачных конструкций, неясном формулировании предписаний, стилистических ошибках. Помимо всего, социальные отношения многоплановы и многогранны, отдельные отрасли требуют регулятивной дифференциации, использования отличных методологий. Юридические коллизии отличаются существенным разнообразием и с содержательной точки зрения, и с социальной направленности, и по формализации выражения¹¹. Высокий интерес юриспруденции к методологии преодоления коллизий определяется динамичным развитием социальных отношений, огромными масштабами и их разнообразием. Проектирование и последующая реализация коллизионных норм является одним из действенных способов преодоления юридических коллизий.

В правоведении относительно правовой сути коллизионных норм не сложилось сколько-нибудь однозначных позиций. Одна группа ученых полагает, что действие коллизионных норм возможно только в совокупности с материальными правовыми нормами¹². Ряд ученых высказывает мнение о том, что коллизионные нормы выполняют функции прямой регуляции социальных отношений, имея целеполагания по разрешению правовых коллизий¹³. При этом более обоснованной видится вторая позиция.

Обладая особой правовой природой, коллизионные нормы выполняют важнейшие специфические функции: функцию обеспечения законности на

¹¹Миличук Д.С. Коллизии как одна из причин препятствий для создания единообразного применения норм права в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. – № 3. – С.133.

¹²Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 2. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972.– С.122.

¹³Сибилева С.В. Коллизии в публичном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2009. – С. 6.

путях элиминации столкновений норм, функцию обслуживания права на путях разрешения возникающих в правовой системе коллизий, противоречивых отношений между нормами международного и государственного права.

В качестве коллизионной нормы следует признавать правовую норму, которой устанавливается регламент преодоления антагонизма норм и нормативно-правовых актов внутри правовых систем. Коллизионные нормы в правовых отраслях отличаются аутентичной спецификой. Так, нормативная аутентичность присуща государственному праву. Особенность заключается в том, что группа норм образует предписание правового документа, имеющего высшую силу в юридическом понимании этого слова. И далее по своеобразным ступеням правовой системы коллизионные нормы представлены в правовых документах на всех соответствующих уровнях законодательства Российской Федерации¹⁴.

В исследованиях в соотнесенности со широтой применения вычленяют специальные и общие коллизионные нормы. Интегрированные правила преодоления коллизий для отрасли в целом определяются общими нормами. Избрание конкретного закона определяется специальными нормами.

Многочисленные классификации коллизионных норм наличествуют в соответствующих отраслях права для преодоления коллизий в административном режиме, гражданско-правовой плоскости, в сфере трудовых предписаний.

Можно высказать предположение о том, что в недалеком будущем масштабы юридических коллизий и надобность разработки коллизионных норм будет характеризоваться только ростом.

Представленность России в международных структурах, образуемых союзническими странами, последствия воссоединения с Крымским

¹⁴Таева Н.Е. Коллизионные нормы в конституционном праве России// Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 15. – С. 20.

полуостровом и др. влечет за собой надобность изменений в наличном законодательстве в самых разных сферах.

Есть все основания предполагать, что этот путь будет трудным и извилистым, соотносимым с увеличением юридических антиномий, изысканиями в сфере необходимых механизмов их элиминации, конструированием и принятием коллизионных норм¹⁵.

Н.И. Матузов разделяет юридические коллизии на 6 родовых групп¹⁶:

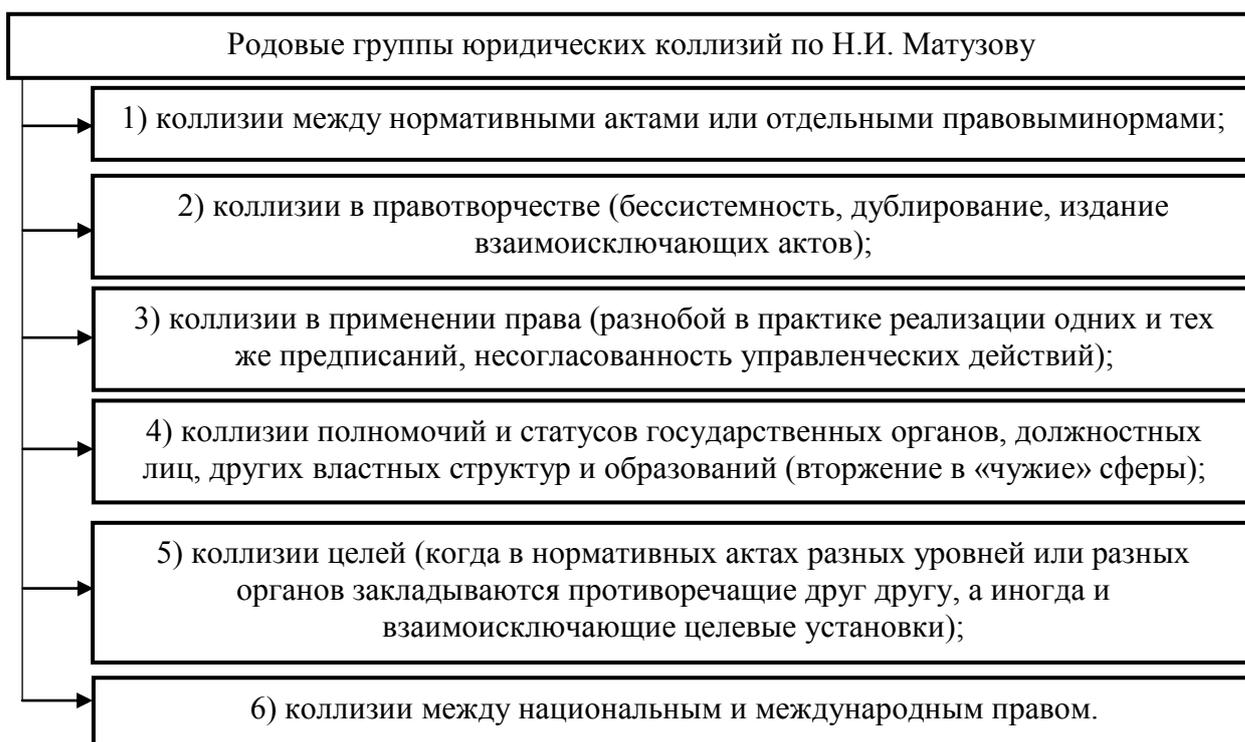


Рис.1 – Структура юридических коллизий в концепции Н.И. Матузова

Исследователем Н.А. Власенко разработана типология коллизий норм права, в соответствии с которой они составляют такие разряды¹⁷:

¹⁵ См.: Папикян Д.Т., Карапетян А.А., Азархин А.В. Пробелы и коллизии в российском праве // Российская наука: Актуальные исследования и разработки. Сб. научных статей VII Всероссийской научно-практической конференции. – Самара: Самарский государственный экономический университет, 2019. – С. 447.

¹⁶ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права: монография. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2003. – С. 112.

¹⁷ Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск: Изд-во Иркутского у-та, 1984. – С. 36.

1) Темпоральные:

2) Пространственные;

3) Иерархические (субординационные);

4) Содержательные

периоды отличных друг от друга норм по одному и тому же вопросу, они при этом обладают отличными друг от друга правовыми предписаниями. Чаще всего они есть следствие допущенных в юридической технике ошибок: без отмены действующей нормы принимается новая. Метод разрешения такого рода коллизий связан с использованием формулы: ранее изданные нормы реализуются в части, которая не вступает в диссонанс с нормами, изданными позже.

Коллизии пространственного типа определяются в сфере реализации норм права в четко очерченных пространственных границах. В субординационных типах коллизий проявляется отсутствие согласования норм различной юридической силы¹⁸.

В ситуациях одновременного регулирования конкретного общественного отношения правовыми нормами различного уровня при расхождении предписаний в них мы имеем дело с субординационными юридическими коллизиями.

Разрешение такого рода коллизий должно происходить также на основании правила о приоритете правовых норм с более высокой юридической силой¹⁹.

Существование содержательных коллизий характерно в ситуации соотнесенности общих и специальных правовых норм. В данном случае проявляется коллизия норм, содержание которых относится к родовидовым взаимосвязям при регулировании социальных отношений.

¹⁸ Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск: Изд-во Иркутского у-та, 1984. – С. 36.

¹⁹ См.: Петров А.А. Иерархические коллизии в праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Красноярск, 2009. – С. 11.

Например, в свое время попытку разработать полную типологию коллизий норм и нормативных правовых актов попытался представить исследователь А.Я. Курбатов.

Он вычленил в данном ракурсе такие виды коллизий²⁰:



²⁰ Курбатов А.Я. Разрешение коллизий в предпринимательском праве // Законность. – 2001. – № 3. – С.41.

Такого рода юридические коллизии формируются одновременно во взаимоотношениях норм равной юридической силы. Разграничение заключается в объемах правового регулирования. Норма общего характера направлена на регулирование общественных отношений в целом, специальная норма нацелена на регулирование части или подвида указанных отношений. Специальная норма как будто изымает конкретные общественные феномены из общих условий реализации нормы

В литературе наличествует масса походов к дефиниции коллизий правовых норм. Главным дискуссионным пунктом здесь является соотнесенность коллизии и конкуренции правовых норм. Одна группа исследователей считает, что коллизия включает в себя и конкуренцию норм права, при этом вычленяя два типа коллизий: противоречие норм права при взаимном исключении друг друга и несовпадение между нормами права, скажем, по объему: например, правовые нормы Общей и Особенной части уголовного права РФ²¹. Другая группа исследователей утверждает, что конкуренция и коллизия норм права являются собой самостоятельные феномены правовой действительности. Как представляется, более правильной выглядит вторая точка зрения. А в ситуации конкуренции специальных и общих норм первая посвящена детализации содержательного наполнения второй. И здесь проявляет себя известный принцип приоритета специальной нормы.

В научных исследованиях предлагается существенное число критериев для типологического описания юридических коллизий, определяемых в основном пониманием права ученым и выработанной исследовательской методологией²². В литературе вычленяются коллизии самих правовых норм и коллизии их осмысления, что, естественно, соотносится с областью правовой культуры и не имеет отношения к регулированию нормативно-

²¹Кожокарь И.П. Коллизии правовых норм как изъян системы российского права // Юридическая наука. – 2019. – № 4. – С.15.

²²Кожокарь И.П. Дефекты нормативно-правового регулирования: монография. –М.: Проспект, 2019. – С.12.

правовыми средствами²³. В исследованиях коллизии разделяют также на противоречия между правовыми нормами и актами судебных инстанций, нормами права и предписаниями Конституционного Суда Российской Федерации²⁴.

При этом наличествующая коллизия между кодексами и другими федеральными законами находится в эпицентре теоретических дискуссий. Многие ученые имеют отчетливые убеждения о том, что кодекс является рядовым федеральным законом. Он не обладает никаким приоритетом в системе иных федеральных законов²⁵. Однако Конституционный Суд РФ высказал свою позицию в связи с приоритетностью УПК в отношении иных федеральных законов, он подтвердил, что кодекс является федеральным законом.

Однако Высшая судебная инстанция подчеркнула, что в независимости от срока принятия приоритет имеют нормы закона, специально предназначенного как средство урегулирования конкретных отношений, и утвердила правомочия законодателя по приданию приоритетности УПК РФ в системе иных федеральных законодательных актов при регламентации уголовно-процессуальных отношений»²⁶.

Данный подход имел следствием массу критических откликов в литературе. Тем не менее кодексы в массе отраслей права рассматриваются в виде актов общего действия, при опоре на них и в соответствии с их содержательным началом далее формируется специальное законодательство.

²³ См.: Сибилева С.В. Коллизии в публичном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2009. – С. 7.

²⁴ См.: Поляков О.А. Юридические коллизии в сфере деятельности ОВД по обеспечению и защите прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2003. – С. 6.

²⁵ Власенко Н.А. Коллизионное право России: состояние и перспективы // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С.12.

²⁶ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст.2804.

В итоге, ослабляется особая значимость кодексов: разрешение коллизий между кодексом и актами, не подвергшимися кодификации, но принятыми позже, будет определяться в пользу последних. Ценность кодексов трудно переоценить, они выполняют функции своеобразного фундамента, вокруг которого происходит формирование отраслевого законодательства. Кодифицированные акты придают стабильный характер, цельное начало законодательству отраслей. Представляется правильным выделение коллизий между кодексами и федеральными законами, не подвергшимися кодификации, в отдельную группу иерархических коллизий с приоритетом правовых норм кодексов. В качестве некоторых выводов следует отметить, что коллизии правовых норм как дефектность правовой системы необходимо отделять от конкурентных отношений общей и специальной норм, при конкретизирующем смысле последней. Они выступают объективными феноменами правовой системы, они неминуемы и не могут квалифицироваться в качестве правовых дефектов.

1.2. Соотношение коллизий и пробелов в праве. Способы разрешения юридических коллизий

Пробелы в законодательстве, будучи рождены целым рядом причин как объективного, так и субъективного характера, выступают константными приметами правотворчества. Основания их возникновения отмечаются в перспективах правотворческой деятельности, причинный комплекс образования пробелов соединен и со стадией проектирования правовых норм, и с этапом преобразования ментальных представлений в правовые предписания. При этом возникновение пробелов происходит с ориентацией на юридические условия и сложившиеся нормативно-правовые установления. Порожденный вследствие каких-либо отступлений от правил

законодательной техники и технологии пробел в законодательстве необходимо считать правотворческой ошибкой.

В исследованиях пробел в праве обычно получает определение в виде отсутствия нормы права либо неимения нормативного акта. Как видится, такая дефиниция сильно вульгаризирует положение дел, она не содержит всех существенных черт такого феномена в праве, как пробел.

Пробел в праве имеет корреляцию не со всякой правовой нормой, а лишь с нормой, которой прямо регулируются социальные взаимосвязи в процедурах правоприменительной деятельности. Прямое регулятивное качество нормы права образуется при соответствии гипотезы правовой нормы условиям и характеру индивидуального определенного социального отношения. В квалификационных процедурах первоначально ведется выяснение объективных и субъективных обстоятельств конкретного дела, а далее производится поисковая работа по изысканию соответствующей правовой нормы²⁷.

Этот процесс характеризуется поиском соответствий указанных обстоятельств дела и их модели, сформированной в содержании гипотезы нормы права. Лишь в итоге такого рода интеллектуальной работы возможно установление пробела в праве²⁸.

Пробел в праве наличествует в ситуации отсутствия правовой нормы в ипостаси правила поведения, при непосредственном регулировании конкретной социальной взаимосвязи. Это касается не только отдельного нормативно-правового акта, но и в целом всей правовой системы

²⁷ См.: Курьшова К. А. Пути преодоления пробелов в праве // Молодой ученый. – 2018. – № 21 (207). – С. 379.

²⁸ См.: Щелокаева Т.А. Пробел в праве: понятие, классификация, проблемы квалификации // Современные тенденции развития юридической науки и правоприменительной практики: Сб. материалов Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 35-летию Института (филиала) МГЮА в г. Кирове: В 2 ч. Ч. 1 / отв. ред. докт. юрид. наук, проф. С.М. Кочои. – Киров: МГЮА, 2006. – С.28.

Важным видится осмысление того, что неимение отдельной нормы в конкретном нормативно-правовом акте не означает ее отсутствия в иных законодательных документах.

В литературе принято выделение таких видов пробелов:

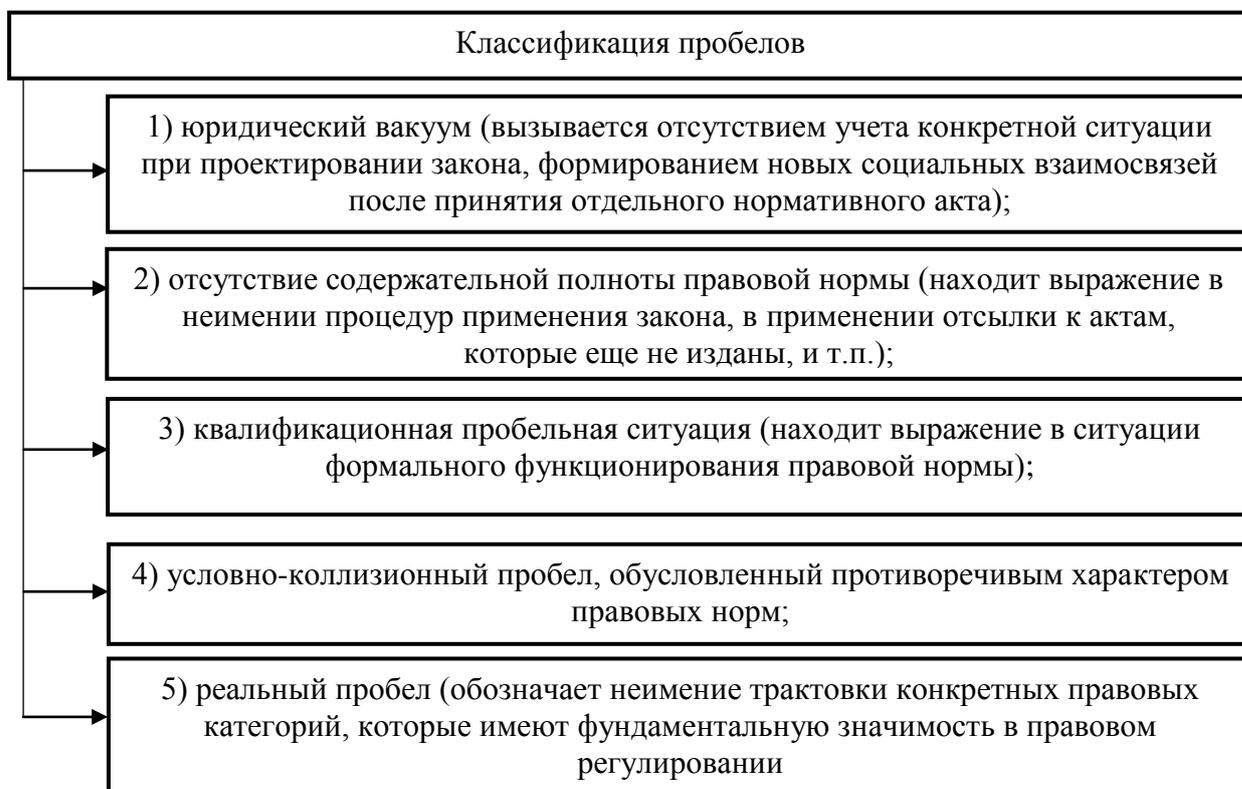


Рис.3 –Типология пробелов

В современной научной мысли господствуют такие установки по проблемам существования пробелов. Пробел в законе в науке советского периода развития научной мысли рассматривался как ситуация, при которой нормативно-правовой акт игнорировал определенные аспекты общественных взаимосвязей. При этом данный нормативно-правовой акт по всем критериям должен был содержать регулятивные предписания. Пробел в праве понимался как полное отсутствие нормативно-правового акта для регулирования очевидно присутствующих в социальной жизни социальных взаимосвязей²⁹. Сообразно для устранения первого типа пробелов должна быть использована аналогия закона, а для преодоления второго вида ввиду

²⁹Кечекьян С.Ф. О толковании законов судом // Право и Жизнь. – М., 1928. – Книга 1. – С. 3.

невозможности применения аналогии закона – аналогия права. Были представлены и воззрения иного рода, основанные на ошибочном сближении пробела в праве и пробела в законе. При этом подчеркивалось, что закон можно понимать в более широком значении, то есть как пространства нормативных установлений, создаваемых компетентными органами в правотворческой деятельности³⁰.

Тем не менее осознавая некоторую осмысленность в доводах разных сторон, представляется правильным дифференцировать рассматриваемые правовые категории. Пробел в законе, с такой точки зрения, должен пониматься как неимение в отдельном акте права нормы, функции которой связаны с непосредственной регламентацией конкретных социальных взаимоотношений. При этом необходимость присутствия этой нормы определяется и тематической организацией нормативно-правового акта, и сложившимися условиями социальной практики. В конкретных обстоятельствах отсутствие нормы не подтверждается самой организацией правовой системы, нормативное предписание может быть закреплено в других законодательных актах. И в таком случае нет оснований обозначать ситуацию в качестве пробела в праве.

В содержании системы права наличествуют два типа пробела в законе. Первый тип предполагает развитие принципа экономности в нормативно-правовой сфере. Можно говорить о сознательном характере проявления пробела в законе. В рассматриваемых условиях закон непосредственно имеет в виду дополняющий способ применения права.

Другой тип подразумевает нарушение основ правотворческой техники, когда при создании закона игнорируются требования цельности регулятивной правовой системы и соответствия предписаний нормативно-правового акта с положениями функционирующих нормативных документов.

³⁰ См.: Чинчикова Г.Б. Пробелы в праве и законе: проблемы правового «хаоса» и качество нормативно-правовых актов // Проблемы экономики и юридической практики. – 2007. – № 4. – С. 7.

Например, финансовые структуры при указании на сохранность банковской тайны отказывали в предоставлении органам принудительного исполнения информации о наличии счетов, о денежных ресурсах, депозитах своей клиентуры. Финансовые структуры отсылали при этом к положениям ч.4 ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»³¹.

В этой статье содержатся положения о сохранении банковской тайны, которые указывают на возможности предоставления банковской информации лишь судебным органам или следственным структурам, причем только по делам, которые закреплены в их производстве. В рассматриваемом законодательном документе нет указания на органы принудительного исполнения как на получателей банковской информации.

Тем не менее, указание на последних как на субъектов, которые имеют полномочия запрашивать сведения, составляющие банковскую тайну, содержались в предписаниях ФЗ «О судебных приставах».

Таким образом, складывалась ситуация когда действующее законодательство позволяло структурам принудительного исполнения производить запросы в адрес финансовых организаций по поводу депозитов, вкладов, счетов отдельных граждан³². В свете представленной выше в нашей работе типологии пробелов, можно говорить о квалификационной пробельной ситуации. Хотя некоторые исследователи вопроса утверждали проявление коллизии правовых норм. В качестве возражений можно указать на то, что коллизионная ситуация характеризуется функционированием по крайней мере двух норм, регулирующих конкретное социальное взаимоотношение разнящимися способами.

³¹О банках и банковской деятельности: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 24 февраля 2021 г. [принят 2 декабря 1990 г. № 395-І] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 13 мая 2021 г.

³² См.: Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство: учебно-практическое пособие. – М.: ОАО Издательский Дом «Городец», 2006. – С. 122.

В приведенной ситуации нет проявления правовой коллизии. В федеральном законе³³ отсутствуют нормативные предписания об обязательствах финансовых структур и правах органов принудительного исполнения в свете передачи банковской информации, обладающей особым правовым статусом.

Законодатель не посчитал нужным включение в ФЗ О банках и банковской деятельности предписаний о правах сотрудников исполнительных структур, поэтому данную ситуацию следует обозначить как пробел в законе.

В данном случае правоприменительный орган при разрешении дела обращается к предписаниям другого правового документа – Федерального закона «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации от 4 июня 1997 г. (наименование в редакции Федерального закона от 01.10.2019 № 328-ФЗ), который определяет обязанности банка по предоставлению требуемых сведений.

Такой алгоритм действий субъекта, применяющего право, нашел подтверждение и в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2003 г.³⁴.

Собственно, неимение какой-либо нормы права вовсе не обозначает обязательно пробел в праве. Речь идет об отсутствии нормативного правового предписания, которое затребовано регулятивным механизмом предметных взаимозависимостей. Представляется верным утверждение о том, что пробел в праве можно характеризовать как пропуск в систематике наличного права, соотносящейся с реалиями социальной практики. Эти реалии имеются в виду в плане задач правового регулирования.

³³ Об исполнительном производстве: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями от 22 декабря 2020 [принят 02 декабря 2007 № 229-ФЗ]Официальный интернет-портал правовой информации (www.fssp.gov.ru)25 мая 2021.

³⁴По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа: постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П // Российская газета - Федеральный выпуск. - 2003. - 26 мая.

Эти теоретические положения необходимо иметь в виду при определении пробела в праве в правоприменительном процессе. Данные признаки обосновывают дифференциацию пробела в праве от сходного феномена, который обозначают как «мнимый пробел» или «квалифицированное молчание законодательства».

Пробелы в праве по установившимся канонам соотносят с пробелами в публичной сфере правоотношений и пробелы в частной сфере правовых взаимосвязей³⁵.

Представляется, большей адекватностью отличается типология пробелов в праве, которая имеет в виду дифференциацию 1) пробелов, которые вследствие прямого запрещения не допускают использование аналогии; 2) пробелов, подразумевающих обязательное использование аналогии, на что прямо указывают предписания законодательства; 3) пробелов, в отношении которых в связи с реализацией аналогии права законодательство «молчит», что говорит о потенциально возможном использовании аналогии в процедурах рассмотрения конкретных дел³⁶.

Итак, пробел в праве предстает в виде пропуска, отсутствия, неимения в источниках права предписаний, идеологических установок, основ и первоначал, которые затребованы в процедурах правового оценивания взаимосвязей и выявляемых фактов. Последние находят проявление в отдельных сферах социальной практики, которые, обосновываясь наличными социально-экономическими, политическими установками социума, составляют сферу правового урегулирования.

Дилемма пробела в праве может найти проявление только в ситуации необходимости юридической квалификации при столкновении определенных персональных или коллективных интересов. Субъект, производящий правоприменительные действия, не имеет права вследствие пробела

³⁵См.: Уранский Ф.Р. К вопросу о понятии и видах пробелов в праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2005. – № 5. – С.111.

³⁶См.: Афолина Н.О. Классификация пробелов в уголовно-процессуальном праве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6. – С.198.

уклониться от рассмотрения конкретного дела. В свете преодоления пробелов применяются специальные юридические приемы: аналогия права и аналогия закона³⁷.

Аналогия закона в ситуации отсутствия норм законодательства, регулирующих конкретные общественные отношения, подразумевает применение к социальным взаимосвязям норм законодательства, регулирующих идентичные социальные феномены.

В процессе применения аналогии закона отыскание соответствующей нормы первоначально проводится в отрасли, коррелирующей с рассматриваемым отношением, и в случае отсутствия ее в смежной отрасли производятся поиски в сопредельных отраслях, а далее и во всех масштабах законодательной системы.

При неосуществимости использования аналогии закона применима аналогия права. Аналогия права, проявляющая себя вследствие отсутствия норм права, коррелирующих не только с наличными, но и с идентичными отношениями, подразумевает применимость к социальным взаимосвязям общих принципов, законодательных первооснов. В данном осмыслении разработка и обоснование принципов права – задача теоретико-правовой мысли.

По общему правилу, аналогия закона и аналогия права несовместимы со сферой привлечения к уголовной и административной ответственности.

Невзирая на то, что обладающее очевидным сходством деяние может являться правонарушением по КоАП РФ, отсутствие в Уголовном кодексе, установления этого деяния в виде преступного состава, свидетельствует о том, что оно не может характеризоваться как преступное.

В современной научной и учебной юридической литературе фигурируют такие понятия, как «предотвращение коллизий», «преодоление

³⁷Щелокаева Т.А. Правовые основания применения права по аналогии // Арбитражная практика. – 2007. – № 1. – С.60.

коллизий», «разрешение коллизий», «устранение коллизий»³⁸. Как представляется, деятельность по избавлению правовой системы от коллизий может проводиться в двух направлениях. Во-первых, необходимо априори создавать свободное от антагонизмов право. Далее, в ситуации появления по каким-либо причинам коллизий, встают задачи поиска методов и способов разрешения коллизионных ситуаций, выхода из нее.

В российской юриспруденции создана и используется система методов и способов для разрешения и превенции коллизий в праве.

Унификация права есть метод превенции коллизий, находящий выражение в проектировании однородных, гомогенных национальных норм права. В качестве объекта данного метода выступают не только правовые нормы и предписания нормативно-правового характера, которые регулируют определенные социальные взаимосвязи, но и иные компоненты права. Речь идет о правовой аксиологии, нормативно-правовой терминологии, государственно-правовой политике. Цели унификации состоят в достижении единообразия в правовом регулировании аналогичных либо частично пересекающихся общественных взаимосвязей. В свете дополняющего целеполагания можно указать на упрощение оформления нормативных актов и правоприменительных процедур, превенцию или полное устранение излишней дифференциации в регулятивной плоскости, минимизация объема нормативного материала, обеспечение его компактности.

Далее речь должна идти о гармонизации законодательства. Согласованность и иерархическая зависимость законов федеральных и законов регионов РФ определяют степень гомогенности законодательной системы страны. Применение канонов юридической техники в единых форматах и согласование законов по целям, духу, и предметам ведения отличает процедуры гармонизации законодательств в этих указанных нормотворческих плоскостях.

³⁸ Юдин А.И. Механизм разрешения юридических коллизий в правовом регулировании общественных отношений // Философия права. – 2014. – № 1. – С.122.

Суть сближения права как методологического принципа устранения коллизий соответствует государственному курсу на выработку цельной направленности согласованного развития законодательств, на преодоление юридических несоответствий и выработку интегрированных решений.

Отчетливая дифференциация компетенций властных государственных органов образует еще один способ превенции коллизий.

Естественно, нельзя игнорировать и проявления пробельных социальных феноменов и конкретных взаимосвязей субъектов социальной практики.

Например, в рамках деятельности Конституционного суда РФ проводится выявление пробелов в процедурах разрешения конкретных дел, по апелляционным обращениям граждан в связи с попранием свобод и прав личности, установленных Конституцией РФ либо в плоскости рассмотрения дел о корреляции с нормами Основного Закона норм иных нормативно-правовых документов.

Скажем, в содержании Постановления от 25 июня 2015 года № 17-П³⁹ Конституционный Суд РФ оценил соответствие конституционным нормам ч. 3 ст. 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Открытая Судом РФ неопределенность соотносилась с вопросами о сроках экономических контрактов на охотничьих территориях, заключение которых проходило вне проведения аукциона. В представлении региональной прокуратуры указывалось на попрание нормой указанного закона принципов антимонопольного законодательства. Выявив законодательный пробел, Конституционный Суд обязал законодателя

³⁹По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2015 г. № 17-П // Сборник законодательства РФ. – 2015. – № 27. – Ст.4101.

немедленно принять меры по элиминации неопределенности содержания рассматриваемой правовой нормы, а также приостановил ее действие⁴⁰.

Таким образом, одним из средств устранения пробельного характера правовых норм выступает выявление и ликвидация законодательных пробелов Конституционным судом. Уточняющее и конкретизирующее влияние Конституционного Суда РФ на законодательство главным образом выражено в устранении правовой неопределенности законодательства.

Действенный методологический способ аналитического исследования данных для превенции и преодоления коллизий демонстрирует мониторинговое сопровождение нормативных правовых актов⁴¹. Мониторинговое сопровождение в свете сбора актуальной информации проводится по функционирующим нормативным правовым актам, разрабатываемым концепциям законов и экспертным исследованиям. На основе содержательного всестороннего мониторинга и своевременного выявления юридических коллизий создается возможность выработки оперативного механизма превенции и элиминации правовых коллизий.

Еще один эффективный способ профилактики коллизий заключается в конструировании модельных законов. Имеется в виду проектная работа по созданию актов законодательства, которые отличает типологический характер. Модельные законы задают рекомендательные нормативные предписания, а кроме того, варианты потенциальных правовых решений в конкретной сфере социальных взаимосвязей.

Далее, толкование права есть способ превенции и преодоления коллизий, используемый в свете унификации права. В условиях небольшого количества коллизионных норм правила одоления коллизий в правоприменительном процессе формулируют в основном субъекты

⁴⁰ См.: Скворцова Г.Н. Законодательные пробелы и способы их преодоления // Марийский юридический вестник. – 2016. – № 1. – С.99.

⁴¹ Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации: утверждено Указом Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями 25 июля 2014 г. [принят 20 мая 2011 № 657]// Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 13 мая 2021 г.

процессуальной деятельности. Речь идет о судебных инстанциях, главным образом о Верховном Суде РФ⁴². Этот судебный орган проводит формулирование документов судебного толкования, которые в некоторых случаях являются декретами коллизионного толкования, из-за того, что их содержанием выступают регламенты ликвидации коллизий.

Например, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 (с изменениями и дополнениями от 5 марта 2013 г.) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»⁴³ является собой один из кардинально значимых актов официального судебного коллизионного толкования. Это Постановление в полной мере предназначено для разрешения коллизий норм российского законодательства и норм прав, сложившихся в международной правовой системе, методологии преодоления указанных коллизий.

Такого рода метод преодоления коллизий норм внутригосударственной правовой системы и норм международной правовой системы подвергался критике и с позиций специалистов-международников, и с точки зрения ученых уголовно-правовой науки. В то же время целая группа ученых поддерживала обоснованность позиции Уголовного кодекса РФ. Эти специалисты подчеркивали необходимость имплементации посвященных уголовно-правовым запретам норм международного договора в содержание российского уголовного закона⁴⁴. Необходимо подчеркнуть, что Верховным Судом РФ в Постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 закреплена коллизионная регламентация, в соответствии с которой правовые

⁴² См.: Незнамова З.А. Судебное толкование как способ преодоления коллизий уголовно-правовых норм // Российский юридический журнал. – 2012. – № 5. – С. 86.

⁴³ О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ: текст с изменениями и дополнениями от 5 марта 2013 г. [принят 10 октября 2003 г. № 5] // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2013. - № 13 марта.

⁴⁴ См.: Незнамова З.А. Судебное толкование как способ преодоления коллизий уголовно-правовых норм // Российский юридический журнал. – 2012. – № 5. – С. 87.

расхождения должны быть разрешены с приоритетом норм российского уголовного права.

На основании положений ст. 54 и п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, а также ст. 8 Уголовного кодекса РФ в Российской Федерации уголовному преследование относится к лицу, которое совершило деяние, содержащее все признаки состава преступления по Уголовному закону России.

В данном случае речь идет о важнейшей значимости такого коллизионного толкования. Собственно, относительно методологии преодоления коллизий норм российского законодательства и норм международной правовой системы Верховным Судом РФ было сформулировано коллизионное положение, которое находилось в contradикции к конституционной коллизионной норме. Как продемонстрировало последующее развитие российской правовой системы, это было рационально выверенное решение Высшей Судебной инстанции.

Современное российское законодательство практически не содержит коллизионных норм, которые обладают интенцией на элиминацию межотраслевых коллизий. Тем не менее разногласия соотносимых с различными отраслевыми норм образуют серьезные затруднения в правоприменительной деятельности.

Наибольшая актуальность в свете отправления правоприменительных функций принадлежит межотраслевым коллизиям норм в положениях административного права и в уголовно-правовых предписаниях. Главным источником здесь является недостаточная четкость дифференциальных критериев при отграничении преступных деяний и административных деликтов. Указанные обстоятельства есть главный источник коллизии норм УК РФ и КоАП РФ⁴⁵.

⁴⁵ См.: Чуличкова Е.А. Межотраслевые коллизии уголовно-правовых норм с охранительными нормами права иной отраслевой принадлежности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2011. – С.12.

Возникновение коллизий масштабируется в связи с идентичным содержательным наполнением некоторых норм КоАП РФ и УК РФ. Например, в ст.327 УК РФ закреплена ответственность за деяния по изготовлению поддельных удостоверений или иных легальных документа. В свою очередь, в ст. 19.23 КоАП РФ установлена ответственность за деяния по изготовлению поддельных документов, удостоверяющих личные данные.

При сопоставительном анализе диспозиций статей из Уголовного закона и статей Административного кодекса практически невозможно определить дифференциальные критерии разных видов ответственности в ситуации производства поддельной документации, которой удостоверяются личные данные, а также в ситуации подделки бланков, печатей и т.д.

Приоритетность в процессе правового применения в процедурах преодоления указанной коллизии устанавливается в отношении административной ответственности к ответственности, предусмотренной Уголовным законом РФ. Однако, как видится, более высокий уровень императивности норм уголовного права последовательно приведет к приоритету именно уголовной ответственности в процессе правового применения.

Убедительным примером в данном случае предстает конкуренция ст. 322.2, 322.3 Уголовного кодекса РФ, в которых закреплена соответственно уголовная ответственность за фиктивную регистрацию и фиктивную постановку на учет, и ст.19.27 КоАП РФ, в которой установлена административная ответственность за предоставление ложной информации в процедурах миграционного учета.

Следует указать на полную идентичность объективных признаков указанных составов преступных деяний и административного деликта: фиктивность регистрационного оформления и фиктивность организации

постановки на учет так или иначе имеет в виду предоставление неправдивых сведений в миграционные органы⁴⁶.

В ходе практики на основе доклада МВД по результатам правоприменительной практики, статистике типовых и массовых нарушений, а также руководства по соблюдению обязательных требований в сфере миграции в 2018 – 2019 гг. нами проведены расчеты, которые представлены в табличной и схематической форме⁴⁷.

В течение 2019 года возбуждено около 624 тысяч дел за административные правонарушения в миграционной сфере. На актуальность решения проблем о конкуренции норм уголовного и административного законодательства указывают проведенные нами расчеты на основе Доклада МВД по результатам правоприменительной практики, статистике типовых и массовых нарушений, а также руководства по соблюдению обязательных требований в сфере миграции (см. табл.1 и 2. и рис.4 и 5).

Таблица 1 – Динамика административных правонарушений в сфере миграции в свете конкуренции с нормами уголовного права

	2018 г.	2019 г.	Прирост
По ст.18.8 КоАП РФ	329,3 тыс.	342,3 тыс.	3,8%
По ст.18.9 КоАП РФ	120,7 тыс.	124,6 тыс.	3,1%
По ст.18.10 КоАП РФ	95,6 тыс.	96,8 тыс.	1,3%
По ст.18.15 КоАП РФ	64,5 тыс.	74,8 тыс.	14,2%

⁴⁶ См.: Чуличкова Е.А. Межотраслевые коллизии уголовно-правовых норм с охранительными нормами права иной отраслевой принадлежности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2011. – С. 12.

⁴⁷ Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/2761> (дата обращения: 25 апреля 2021 г.).

Таблица 2 –Динамика преступлений в сфере миграции в свете конкуренции с нормами административного права

	2018 г.	2019 г.	Прирост
Зарегистрировано: Фиктивная регистрация граждан РФ, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в жилом помещении, ст.322.2 УК РФ	4,8 тыс.	6,2 тыс.	22,4%
Привлечено к уголовной ответственности по ст.322.2 УК РФ	3,3 тыс.	4,3 тыс.	22,1%
Зарегистрировано по ст. «Фиктивная постановка на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации», 322.3 УК РФ	24,4 тыс.	29,9 тыс.	18,3%
Привлечено к уголовной ответственности по ст.322.3 УК РФ	15,4 тыс.	16,8 тыс.	8,2%

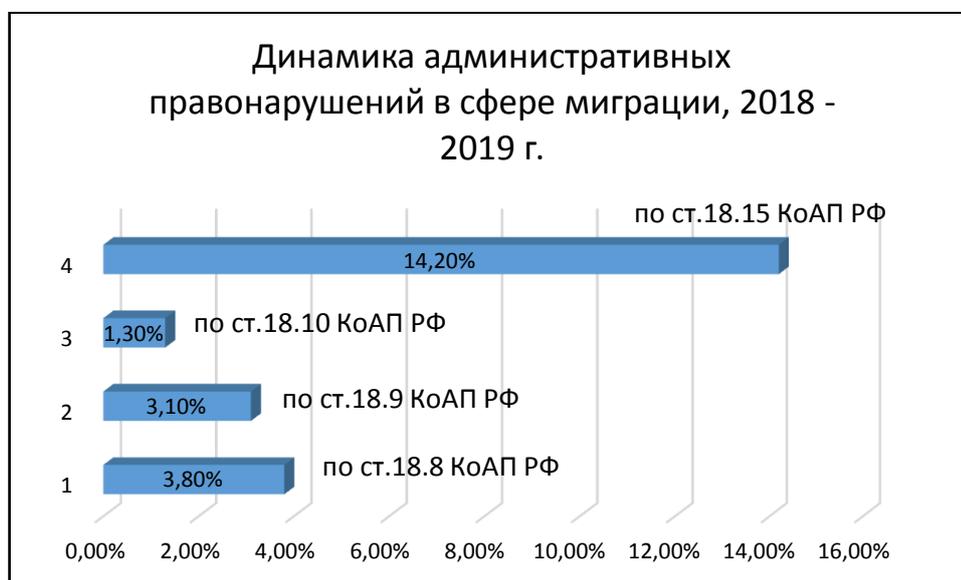


Рис.4 – Структура и динамика правонарушений в сфере миграции

Как показывают расчеты, существенный рост отличает квалификацию правонарушений в сфере миграции в качестве преступных деяний. Как видится, в правоприменительной практике приоритет отдается квалификации деяний как преступлений, несмотря на общее правило, выраженное и в указаниях Высших судебных инстанций, о том, что при одновременном обнаружении признаков преступного деяния и административного деликта содеянное должно квалифицироваться как административный деликт.



Рис.5 – Структура и динамика преступлений в сфере миграции

Относительно подобной ситуации в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 12 марта 2002 г. № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» (в ред. от 11 июня 2019)⁴⁸ подчеркивается, что случаях допущения субъектом лицом административного правонарушения, то есть при отсутствии регистрационных процедур в отношении оружия, игнорирования правил перевозки или хранения оружия, его перепродажи, то есть в ситуациях, когда допущенное правонарушение имеет также признаки состава преступления, субъект должен нести ответственность в рамках административного права.

Итак, необходимо отметить, что в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ мы имеем легальные акты нормативного судебного толкования. При этом методология разрешения коллизий предстает в виде судебного толкования коллизий. Тем не менее, не вызывающие сомнения ни у практиков, ни у теоретиков разработанные Высшими судебными

⁴⁸Правонарушения в сфере незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/4fb/sbornik_6_2020.pdf. (дата обращения: 29.12.2020).

инстанциями положения должны подвергнуться трансформации и предстать в форме коллизионных норм⁴⁹. Наконец, следует говорить о такой методологии устранения и превенции коллизий, как совершенствование законодательства. В данных процедурах ведется работа по модификации или прекращению действия нормативно-правовых актов частично или полностью, проектирование новых нормативных документов в связи с динамикой развития социальной практики в тех или иных аспектах. В современных условиях разрешение большинства коллизий должно вестись в рамках использования коллизионных правовых норм, в содержании которых имеются правила их разрешения. Представляется, что в подготавливаемом ФЗ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» должны найти закрепление характеристики статуса коллизионных норм в качестве механизма разрешения потенциальных коллизий между правовыми нормами. На основе анализа методов и способов устранения коллизий можно сделать вывод о том, что методологически отмечается их направленность на создание условий для применения правовых норм по аналогии. В итоге, в пределах всякой конкретной коллизионной ситуации, которая отличается вариативностью и разного рода антагонизмами в социальных взаимосвязях, разрабатывается конкретный правовой механизм ликвидации коллизионных соотношений⁵⁰.

В качестве некоторых выводов может отметить следующее. Представляя собой противоречие, конкуренцию двух и более норм, которые имеют претензии урегулировать одни и те же взаимосвязи в социальной практике, юридические коллизии отличаются существенным разнообразием и с содержательной точки зрения, и с социальной направленности, содержательной формализации. Коллизии правовых норм, рассматриваемые

⁴⁹ См.: Чуличкова Е. А. Межотраслевые коллизии уголовно-правовых норм с охранительными нормами права иной отраслевой принадлежности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2011. – С.12.

⁵⁰ См.: Гончаров Р.А. Механизм разрешения юридических коллизий: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Тамбов, 2006. – С.11.

как дефектность правовой системы, необходимо отделять от конкурентных отношений общей и специальной норм, при конкретизирующем смысле последней. Последние выступают объективными феноменами правовой системы, они неминуемы и не могут квалифицироваться в качестве правовых дефектов. Пробел в праве предстает в виде пропуска, отсутствия, неимения в источниках права предписаний, идеологических установок, основ и первоначал, которые затребованы в процедурах правового оценивания взаимосвязей и выявляемых фактов. Последние находят проявление в отдельных сферах социальной практики, которые, обосновываясь наличными социально-экономическими, политическими установками социума, составляют сферу правового урегулирования. Дилемма пробела в праве может найти проявление только в ситуации необходимости юридической квалификации при столкновении определенных персональных или коллективных интересов. Субъект, производящий правоприменительные действия, не имеет права вследствие пробела уклониться от рассмотрения конкретного дела. Пробел в законе, с такой точки зрения, должен пониматься как неимение в отдельном акте права нормы, функции которой связаны с непосредственной регламентацией конкретных социальных взаимоотношений. При этом необходимость присутствия этой нормы определяется и тематической организацией нормативно-правового акта, и сложившимися условиями социальной практики.

В российской юриспруденции создана и используется аутентичная методология разрешения и превенции коллизий в праве. Речь идет об унификации права, гармонизации законодательства, четкой дифференциации компетенций властных государственных органов, толковании права Высшими судебными инстанциями, мониторинговых операций в отношении наличного законодательства, конструировании модельных законов, оптимизации существующего и проектируемого законодательства. В итоге необходимо подчеркнуть, что право нашего времени, переживающее период существенного многомерного усложнения, не может обходиться вне

коллизийных феноменов. В социальной практике формируются разнообразные позиции и положения неопределенности, смысловых аллюзий.

Глава 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ КОЛЛИЗИЙ В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОВД

2.1. Особенности применения законодательства об административных правонарушениях в деятельности сотрудников ОВД

Кардинальным образом актуализировали проблему стабилизации режима законности и правового порядка, гарантий безопасности личности, социума трансформации последних десяти лет в социальной и экономической областях. Но, как показывает практика, до сей поры не стали реализованы в полной мере цели и идеология государства, построенного на праве.

Государственные институты в настоящее время не в состоянии организовать обеспечение строжайшего исполнения и соблюдения законодательных предписаний, реализацию действенных мероприятий по противодействию криминальным проявлениям, правонарушениям, которые потенциально могут выступать порождающей средой для будущей преступной деятельности. На это указывают тенденции увеличения административных деликтов⁵¹. Вследствие этого фундаментальной задачей выступает создание действенной и всесторонне обоснованной административной политики наказаний как важной черты правовой государственной политики, которая существенно воздействует на обширный пласт социальной жизни.

⁵¹ См.: Милинчук Д.С. Коллизии как одна из причин препятствий для создания единообразного применения норм права в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. – № 3. – С. 133.

Выполнение указанных задач обусловлено оптимизацией различных аспектов производства по делам об административных правонарушениях в ОВД, так как к административной ответственности в связи с деятельностью полиции каждый год привлекаются миллионы граждан Российской Федерации. Специфика производства по указанным делам в ОВД (полиции) обуславливается группой факторов: его содержательными характеристиками, пространственными и временными реалиями, потенциальными реализациями конкретных видов административных наказаний. Рассмотрение наличного административного законодательства (ст. 23.3 КоАП РФ) делает возможным определение того, что административные компетенции юрисдикции органов внутренних дел коррелируют с системой основных направлений:

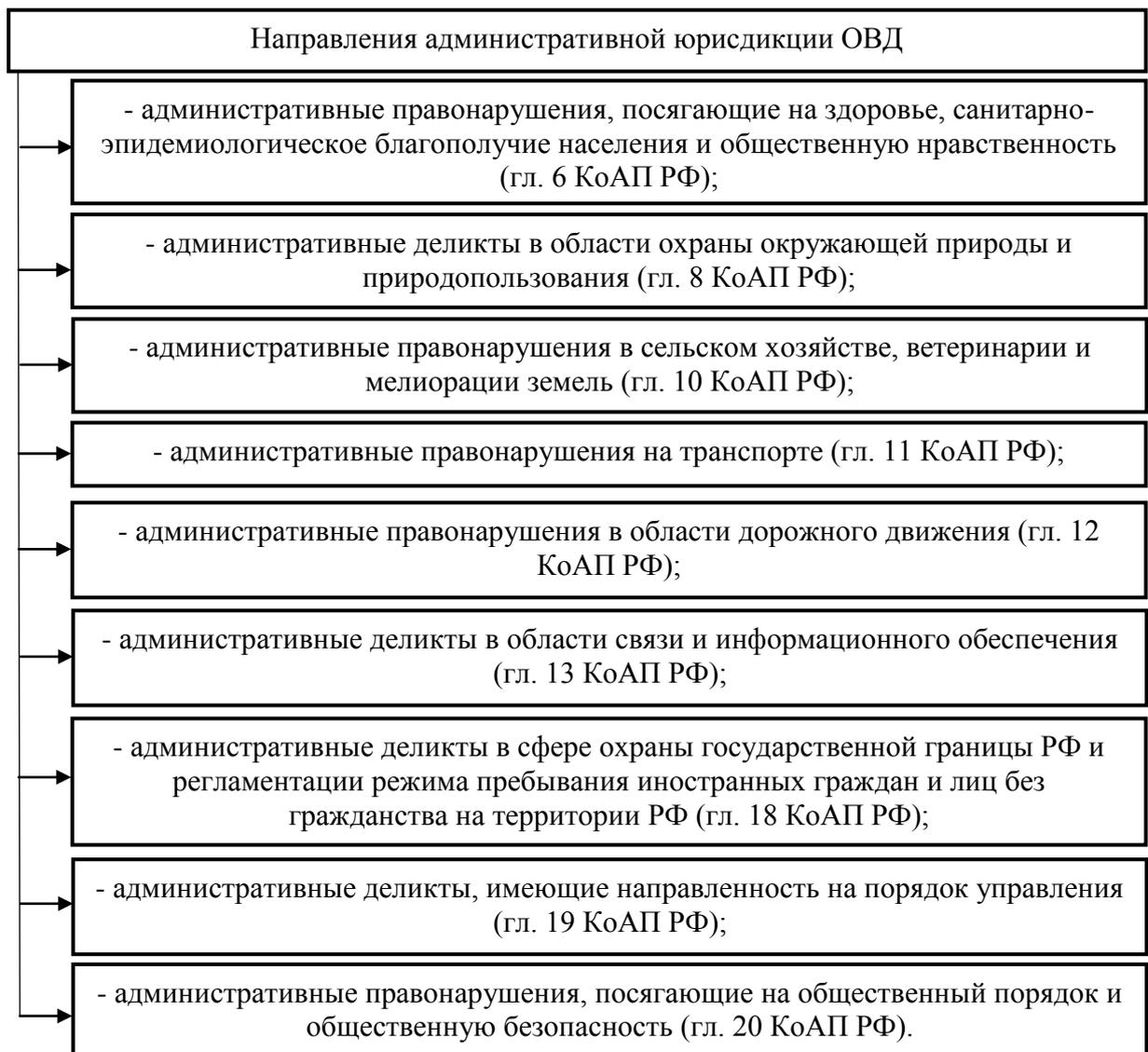


Рис.6 – Структура направлений административной юрисдикции органов внутренних дел

Аналитическое исследование гл. 23 КоАП РФ указывает на то, что органы внутренних дел (полиция) занимают исключительное место среди субъектов, реализующих производство по делам об административных правонарушениях. Подведомственность ОВД дел в данной сфере отличается большой широтой. В пределах обрисованных направлений и реализуются охранительные компетенции юрисдикции ОВД. Реализация ОВД законов регионов РФ об административных правонарушениях характеризуется деятельностью компетентных должностных лиц ОВД коллегиально с должностными субъектами государственных властных органов и структур самоуправления по производству юридических действий в виде применения административно-правовых норм регионального законодательства. От имени ОВД дела об административных правонарушениях рассматривают:

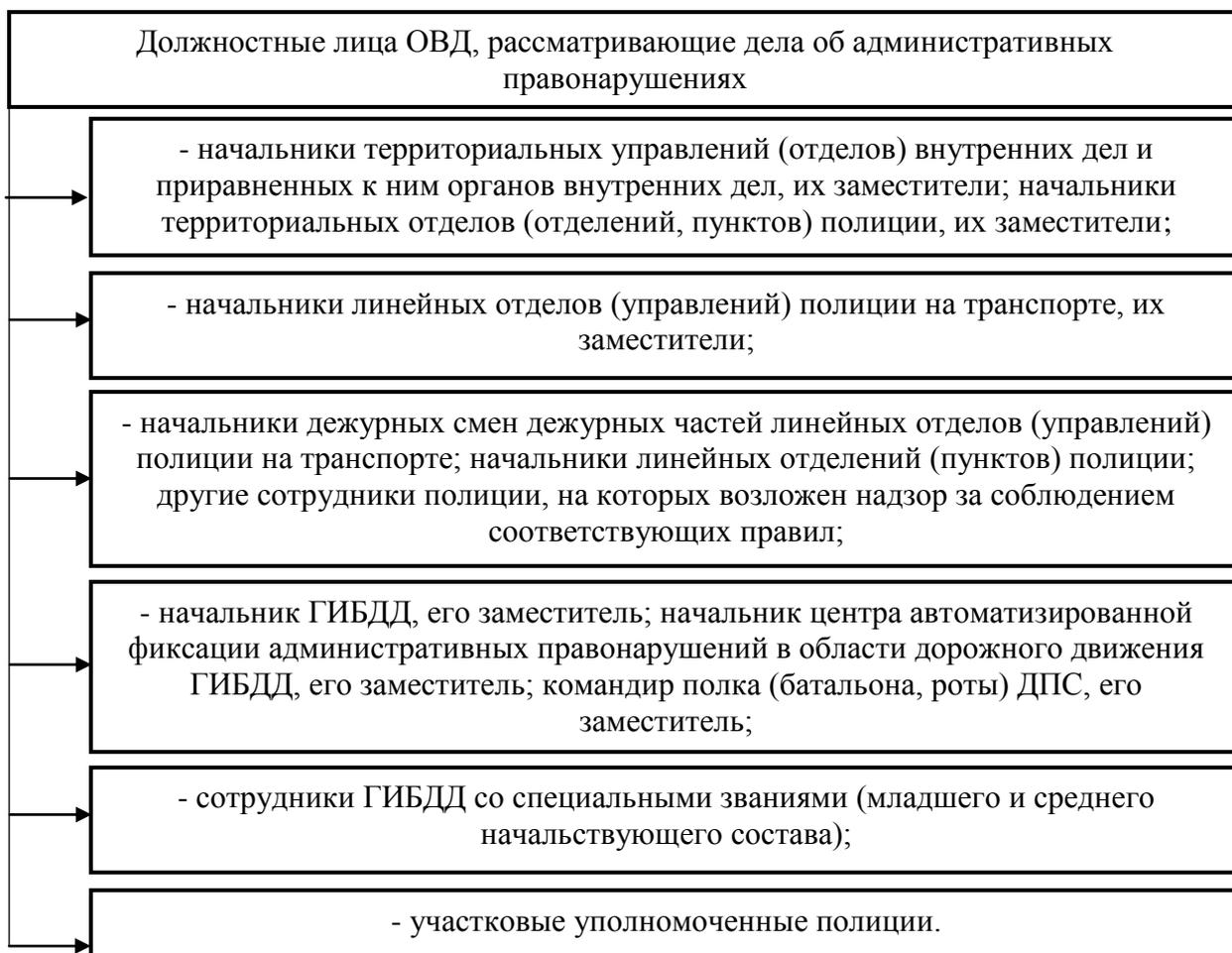


Рис.7 – Состав должностных лиц ОВД, рассматривающих дела об административных правонарушениях

Такого рода специализация имеет ориентацию на оперативность и качественность рассмотрения дел об административных правонарушениях, на высококвалифицированное расследование обстоятельств дела и реализацию административных санкций. Далее, административное и административно-процессуальное законодательство, в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, имеет место в двустороннем ведении Федерального центра и регионов.

При описании фундамента правоприменительной деятельности в рассматриваемой сфере необходимо говорить об еще нескольких принципах, закрепленных в Конституции РФ.

На уровне регионов проводится работа по юридической регламентации и процессуально-правовому регулированию только в отношении не регламентированных федеральным законодательством социальных взаимосвязей. В соответствии с положениями Конституции РФ, нормативные предписания регионального закона не могут быть в contradикции с предписаниями федерального законодательства.

Законодательная структура административной ответственности в РФ специфична. Кодекс РФ об административных правонарушениях в ст.1.1 закрепляет двойственную систему, которую составляют КоАП РФ и региональные законодательные акты. Регионы РФ по вопросам административной ответственности, которые не нашли отражения в КоАП РФ, имеют право на издание собственных законодательных актов⁵².

В исследовательской литературе в свое время развернулась дискуссия по поводу толкования позиций п. 4 и 5 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ. С точки зрения некоторых специалистов по административному праву, субъекты РФ даже в ситуации обнаружения правовых пробелов не обладают правом принимать

⁵² См.: Султанов К.А. Анализ правоприменительной деятельности полиции по реализации законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. – 2020. – № 9. – С.15.

правовые нормы, которые отражены в гл. 24-32 КоАП РФ. Следствием из такого рода установок был вывод о том, что кроме основ и принципов законодательства об административных правонарушениях, в поле регулятивных основ законодательства регионов РФ не включены вопросы процессуальных процедур производства по данным делам. Это соотносимо и с утверждением процедур исполнения постановлений о назначении санкций, а также с закреплением обеспечительных мер производства по делам об административных деликтах в регионах.

Основополагающую роль в поддержании правового порядка и гарантированной защиты общественной безопасности играет пунктуальное и целесообразное использование нормативного массива, которым урегулированы основы административной ответственности. В большинстве случаев эффективная реализация ОВД регионального законодательства о рассматриваемом виде ответственности выступает индикатором результативности и качества правоприменительной практики.

В текущий момент в регионах России сформирована модель регионального административного правотворчества. В правовой структуре России законодательство регионов РФ об административных правонарушениях выполняет ряд важнейших социальных и психологических функций, защищая личные права и свободы в разнообразных сферах социальных взаимосвязей, гарантированные в статьях Основного Закона Российской Федерации.

Реализуя свою компетенцию, сотрудники ОВД главным образом задействованы в противодействии правонарушениям в разнообразных плоскостях.

Исследователь Ю.А. Тихомиров, давая дефиницию компетенции, указывает что это на законных основаниях возложенный на полномочный субъект объем публичных дел⁵³. Ученый делает вывод о том, что

⁵³ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юстицинформ, 2001. – С.55.

компетенция должностных лиц, руководителей, государственных институтов выступает некоторым «продолжением» представленных в их распоряжение государственных дел. Эти обоснования обеспечивают логику отнесения ОВД к бесспорным субъектам данной компетенции. Структурные и процессуальные характеристики механизма реализации компетенции ОВД вполне ясны. В плоскости регионального административного законодательства РФ это механизм проявляется двусторонне. С одной стороны, предмет ведения ОВД предстает в облике тезауруса видов административных правонарушений, которые имеют право пресекать и подвергать протоколированию сотрудники ОВД⁵⁴.

С другой стороны, ОВД имеют ряд компетенций в свете рассмотрения дел об административных деликтах и вынесения санкций в форме постановлений о наложении административного штрафа.

Региональные законотворческие органы в своей практике весьма хаотично избирают категории формализации правового регулирования ответственности за административные правонарушения. Законодатели отдельных регионов РФ выражают стремление иметь совместно с кодифицированным региональным законом об административных деликтах еще и многочисленные тематические законы.

В Конституции РФ закреплена возможность передачи региональными исполнительными органами производства группы своих компетенций исполнительным федеральным органам. В п. 6 ст. 28.3 КоАП РФ получила отражение специализированная норма, которая обосновывает в рамках подписываемого соглашения передоверие на сотрудников ОВД обязанности по протоколированию административных деликтов.

Как указано выше в данной работе, в регулировании правом нуждаются отнюдь не все социальные взаимосвязи, а взаимосвязи и взаимозависимости, требующие этого по объективным мотивам. Несоответствие субъективно-

⁵⁴Курышова К.А. Пути преодоления пробелов в праве // Молодой ученый. – 2018. – № 21 (207). – С.379.

объективных пределов правового регулирования вследствие более медленного развития права в сравнении с темпами развития социальных феноменов, которые должны быть отрегулированы правовыми нормами, приводит к пробелу в правовом регулировании. Последний соотносится с категорией материальной юридической коллизии.

С точки зрения Министерства внутренних дел РФ, представляемые региональными органами исполнительной власти административные деликты не коррелируют с отношениями в сфере охраны общественной безопасности и правового порядка и вследствие этого не соотносимы с компетенцией МВД РФ. Суть проблемы заключается в определенной недостаточности выражения в законодательстве критериев, которые обеспечивали бы ясное и четкое выделение рассматриваемых видов административных правонарушений. Осложняет положение дел и то, что во многих региональных законах отсутствуют главы, предназначенные для освещения административных деликтов, которые выступают посягательством на правовой порядок.

Вследствие этого проявляются затруднения в квалификации административных деликтов, относящихся к категории социально опасных деяний в горизонтах охраны правового порядка в широком значении этого слова. В связи с этим положения законов субъектов РФ об административных правонарушениях получают оценку Министерства внутренних дел РФ как находящиеся в contradикции к федеральному законодательству. МВД РФ этими действиями, с точки зрения некоторых исследователей, по факту осуществляет надзорные функции в сфере следования предписаниям федерального законодательства региональным законодательными органами власти⁵⁵. Что естественно выходит за рамки компетенции Министерства внутренних дел, являясь компетенцией судебных

⁵⁵Халак О.Н. Юридические коллизии в правовом регулировании передачи полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ полиции по реализации региональных законов об административной ответственности // Проблемы экономики и юридической практики. – 2015. – № 6. – С. 135.

органов и органов прокуратуры. Помимо всего, следует подчеркнуть, что одна и та же модель должного поведения субъекта одновременно может осуществлять охрану нескольких жизненных сфер общественной жизни. В итоге был создан перечень составов из законов субъектов РФ об административной ответственности, которые Министерство внутренних дел готово принять при заключении соглашения⁵⁶.

Всего этих составов восемь:

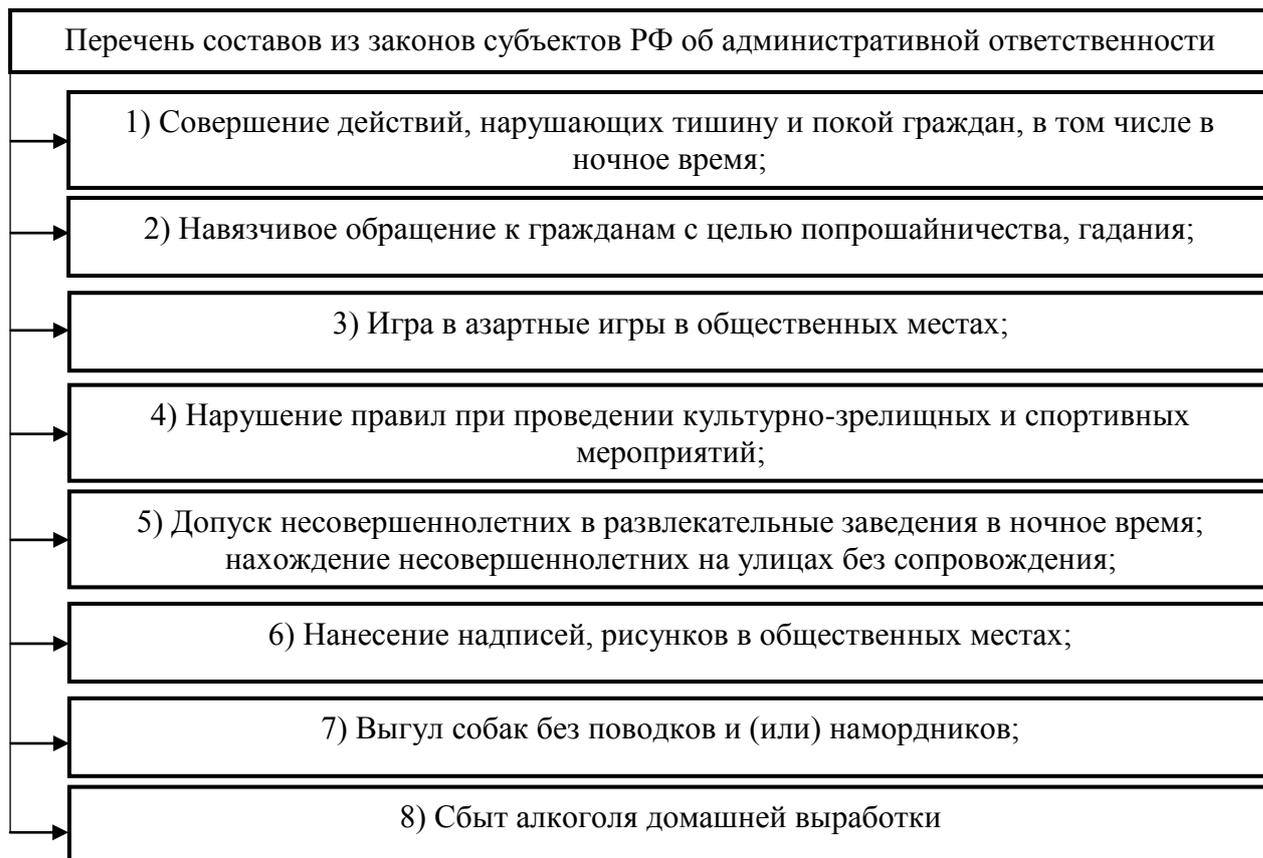


Рис.8 – Согласованный с МВД перечень составов из законов субъектов РФ об административной ответственности

Не выглядит в полной мере аргументированной точка зрения Министерства внутренних дел о необходимости указания в проектах соглашения однообразного законченного списка составов административных деликтов. Российская Федерация, являясь государством с федеративной

⁵⁶ См.: Кожокаръ И.П. Коллизии правовых норм как изъян системы российского права // Юридическая наука. – 2019. – № 4. – С.15.

структурой, Российская Федерация входит в ряд больших многонациональных стран мира. Четко проявляемой особенностью нашей эпохи выступает национально обоснованное преобразование многих народов, сопровождаемое стремлением к самостоятельной жизнедеятельности. Присущая одному региону Российской Федерации проблематика вовсе не характерна для других регионов РФ. Многие определяется историческим наследием, ментальными привычками, религией, экономическими и природными особенностями региона.

Властные государственные органы регионов РФ, структуры самоуправления, основываясь на описанной специфике, обладают правом самостоятельно в рамках своих компетенций издавать нормативно-правовые акты, определяющие режимы поведения населения, живущего на конкретной территории. Соответственно, регион РФ обладает правомочием по установлению ответственности за поправление закрепленных им правил, но в ситуации, если какие-то социально-правовые феномены оказались вне регулирования на федеральном уровне. В этом отношении актуализируется разработка процедур заключения соглашений.

Создание и закрепление законченного перечня составов административных правонарушений, за совершение которых полицейские органы имеют обязанности по должному протоколированию, может свести на нет инициативы властных региональных органов РФ в проекции защиты правового порядка и гарантированной охраны общественной безопасности. Местные властные органы не имеют того объема полномочий и масштаба технических возможностей, которыми обладают органы полиции. И как представляется, если нет реально действующего механизма проведения в жизнь нормативных предписаний, нет необходимости в принятии этими органами правовых норм. Решение видится в разработке подробных пояснительных запросов от региональных исполнительных органов с обоснованием каждого пункта перечня составов административных деликтов.

В качестве некоторых выводов следует отметить что компетенция ОВД открывается в виде своеобразной системы, основывающейся на корреляционных взаимосвязях предметов ведения ОВД и структуры полномочий. Предполагаемое сужение или расширение предметов ведения в связи с содержанием утвержденного списка административных деликтов ведет к естественному сужению или расширению компетенций, а также и изменениям в приемах и методологии работы с административными деликтами. Данные обоснования и предложенные алгоритмы действий должны лежать в основе проектирования однообразного подхода к формированию административных норм региона о деликтах и, кроме того, к безошибочному применению норм федерального и регионального закона.

Задачи, стоящие перед сотрудниками ОВД, связаны с глубоким осмыслением специфичности регионального законодательства, пониманием самой сути, правовых форм во всех их нюансах, которые используются в процессах урегулирования регионами РФ ответственности за административные деликты. В состав задач также входят повышение до необходимого уровня профессиональной квалификации сотрудников ОВД, обеспечение законодательными текстами, обучение в свете развития умений их толкования и безошибочного применения.

2.2. Юридические коллизии в сфере применения законодательства об административных правонарушениях в деятельности сотрудников ОВД: особенности и способы нейтрализации

Серьезную угрозу правовому порядку представляют коллизии в полицейском праве, которые сильно понижают эффективность правоприменительной работы ОВД.

Они предстают как фактор организационного разложения, утраты верной ориентации, внося в работу ОВД хаотизацию, провоцируя правовой

нигилизм по отношению к законным предписаниям. Правовые коллизии влияют на понижение уровня разумной инициативы сотрудников ОВД, которые вне четких и однозначных предписаний закона оказываются в отдельных ситуациях не в состоянии оказывать противодействие преступной агрессии.

Помимо всего, представители криминальных структур почти всегда задействуют правовые коллизии в целях ухода от ответственности за реализованные социально опасные деяния⁵⁷.

Сотрудник ОВД в условиях правового и оперативного замешательства часто оказывается в тяжелом положении, когда всякое предпринимаемое им процессуальное действие может вести к неправовым результатам. Ситуация такого рода может образоваться в результате реализации положений ст. 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁵⁸. В ч. 1 ст.14 указанного федерального закона определено предписание о том, что лицо не может задерживаться вне решения судебной инстанции на срок более 48 часов. Одновременно п. 9 ч. 2 этой же статьи указывает, что при игнорировании положений о комендантском часе возможно задержание субъекта на установленный федеральным конституционным законом срок.

При обращении к предписаниям ФКЗ от 30 мая 2001 г. №3 «О чрезвычайном положении»⁵⁹, которыми устанавливаются режимные аспекты комендантского часа, можно узнать, что в ч. 1 ст.31 этого закона закреплено положение о том, что не имеющие при себе личных удостоверений субъекты в рамках полномочий начальника территориального органа внутренних дел могут подвергнуться задержанию на срок до трех суток.

⁵⁷ См.: Султанов К.А. Реализация полицией законодательства об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 3. – С.248.

⁵⁸ О полиции: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 24 февраля 2021 г. [принят 07 февраля 2011 № 3-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 мая 2021 г.

⁵⁹ О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон: текст с изменениями и дополнениями на 03 июля 2016 г. [принят 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 13 мая 2021 г.

Таким образом, здесь не действует интегрированное правило о сроках задержания. Кроме того, в рассматриваемой ситуации встает вопрос о корреляции срока предписаниям ч. 2 ст. 22 Конституции РФ о максимальном 48-часовом сроке задержания гражданина, которое выполняется вне решения судебной инстанции.

Далее необходимо говорить о законодательных противоречиях в свете использования сотрудниками полиции спецсредств при пресечении несанкционированных митингов, пикетирований, собраний, демонстраций, шествий и т.п., которые не отличаются применением насильственных действий, не отличаются игнорированием основ правового порядка, не дезорганизуют транспортное движение, не мешают работе организаций.

П. 2 ч. 1 ст. 22 Закона о полиции, в частности, содержит запрещение на применение спецсредств при пресечении указанных мероприятий. Однако рассматриваемая правовая норма не находится в согласовании с предписаниями ст. 20.2 КоАП РФ.

В данной правовой норме описанные акции обозначаются как посягательство на правовой порядок и основы социальной безопасности, то есть образуют административный деликт. Кроме того, Закон о полиции санкционирует сотруднику ОВД применение спецсредства при пресечении какого бы то ни было административного правонарушения⁶⁰.

В подобных и иных аналогичных ситуациях сотрудник должен действовать в рамках своего личного понимания⁶¹. Практика обнаруживает множество примеров, в которых подобное усмотрение сотрудников ОВД ведет к попранию прав граждан при безответственности полицейских, приводит к иным закономерным негативным результатам.

⁶⁰ См.: Султанов К.А. Реализация полицией законодательства об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 3. – С. 248.

⁶¹ См.: Черников В.В. Юридические пределы полицейского усмотрения // Юридическая техника. – 2018. – №1. – С. 3.

В свете административно-процессуальной деятельности сотрудников ОВД законодательство об административных деликтах содержит немалое число юридических коллизий.

Тем не менее, в зависимости от расположения конфликтующих норм в правовой системе все их многообразие может быть представлено в виде трех больших групп:

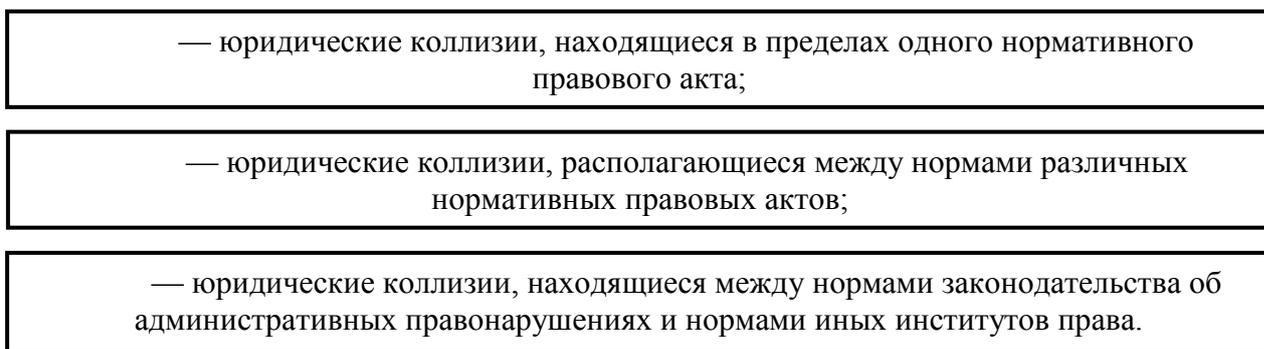


Рис.9 – Классификационная типология коллизий в зависимости от расположения конфликтующих норм

Первая группа соотносима с коллизиями между нормами внутри конкретного нормативно-правового акта, которым регулируется деятельность органов внутренних дел. Данные изъяны отличают почти все законы, находящиеся в корреляционных связях с деятельностью ОВД в свете пресечения и установления ответственности за административные деликты.

Терминологические несоответствия отличают, например, Закон РФ от 11 марта 1992 г. №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»⁶². Его функционирование в правовой системе длится более двадцати пяти лет, и в продолжение этого периода он много раз подвергался коррекции. В итоге произошло искажение однообразного терминологического обозначения, были закреплены разнообразные

⁶²О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 27 декабря 2019 г. [принят 11 марта 1992 г. № 2487-1] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 12 мая 2021 г.

терминологические знаки для смыслового отображения одних и тех же понятий.

Например, в законе представлены отличные друг от друга терминологические словосочетания для наименования собственно частной детективной деятельности.

И это при том, что в официальном названии Закона однозначно утверждено, что предмет законодательного регулирования выступает частная детективная деятельность. Неясность и неотчетливость проявляется при употреблении понятий, обозначающих субъектов правового регулирования: «клиент», «заказчик», «частные охранники» и др.

Понятно, такого рода несогласованности в терминологических обозначениях дезориентируют субъектов, применяющих право, то есть сотрудников ОВД, рожают разночтения в судопроизводстве. В то время как незабываемым правилом юридической техники выступает требование единообразия терминологических обозначений в рамках одного нормативного правового акта. Подразумевается, что при использовании в нормативном акте различных терминологических обозначений законодатель имеет в виду разные феномены и понятия.

Другой раздел составляют коллизии соотношения норм разных нормативно-правовых актов, которыми упорядочивается деятельность ОВД в процедурах прекращения и процессах расследования административных деликтов. Эта группу коллизий отличает многосложность и многочисленность.

В этом отношении актуально сопоставление ФЗ «О полиции» и Федерального закона от 12 августа 1995 г. №144-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности»⁶³. Здесь присутствует несоответствие методологического обоснования в определении

⁶³Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 декабря 2020 г. [принят 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 апреля 2021 г.

целеполагания оперативно-розыскной деятельности (ОРД). На основании п.10 ч. 1 ст. 12 Закона «О полиции» производство ОРД обосновывается целеполаганием превенции, выявления, раскрытия и пресечения преступлений, обеспечения собственной безопасности.

В свою очередь цели ОРД в Законе «Об ОРД» излагаются иначе: речь идет о защите жизни, здоровья, личных прав и свобод, об охране отношений собственности, о гарантиях безопасности государства и общества и защите последних от преступных посягательств.

Таким образом, в законах, упорядочивающих деятельность ОВД в горизонтах противодействия криминальной деятельности закреплены нетождественные цели. В данном случае в двух законах присутствуют разнящиеся масштабы целеполаганий и ответственности оперативных сотрудников ОВД.

Несогласованности проявляются и в организационных аспектах направления запросов в организации и иные структуры по поводу предоставления необходимой информации.

В п. 2 ч.1 ст.6 Федерального закона «Об ОРД» закреплено, что оперативные структуры имеют полномочия по реализации такого ОРМ (оперативно-розыскное мероприятие), как «наведение справок». В границах указанной компетенции оперативные структуры запрашивают соответствующие материалы и сведения у юридических лиц и субъектов, обладающих должностными полномочиями. Однако указанные запросы часто игнорируются лицами, у которых запрашиваются сведения, и судебные инстанции также часто выступают в защиту якобы нарушенных прав субъектов, от которых требовалось предоставление такой информации.

Рассогласованность относится и к нормам, определяющим основания вхождения в помещения. По Закону об ОРД (ст. 8 Закона) вхождение допускается только в связи решением судебной инстанции. Напротив, вхождение в жилое помещение вне разрешения проживающих там лиц и без санкции суда допускается предписаниями Закона о полиции, требуется лишь

последующее уведомление органов прокуратуры. (ст. 15 Закона).
Наличествуют и иные нестыковки: например, в свете обоснования реализации ОРМ, в плане исполнения поручений органа дознания.

Правоприменительная практика демонстрирует не согласующиеся друг с другом нормативные предписания КоАП РФ и Закона о полиции. Скажем, речь может идти о правовых нормах о задержании совершивших административные правонарушения лиц.

На основании положений п.2 ч. 2 ст. 27 ФЗ «О полиции» сотрудник полиции в ситуации обращения к нему лица с заявлением имеет обязанности по принятию мер по превенции правонарушения, проведению мероприятий по задержанию подозреваемых в его совершении лиц, осуществлению мер по возможной охране места совершения административного деликта. С другой стороны, в соответствии со ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ, можно говорить о наличии у сотрудников полиции компетенций по доставлению и задержанию граждан по делам, которые не соотносимы с компетенцией полиции, лишь в ситуациях обращения к ним должностных субъектов, обладающих полномочиями по протоколированию конкретных административных деликтов. В отдельных случаях полицейский, являясь очевидцем нарушения, стоит перед дилеммой задерживать или не задерживать нарушителя установленного правового порядка.

Коллизия, отражающая юридических актов, присутствует в нормах, посвященных исчислению сроков задержания. Общее правило, закрепленное ч. 4 ст. 14 Закона о полиции определяет момент исчисления срока задержания, который связывается им со временем факта ограничения свободы передвижения. Иная интерпретация определения указанного срока дана в предписаниях ведомственного акта⁶⁴. П. 19 указанного Наставления гласит: «с момента их доставления задержанные лица содержатся в

⁶⁴О порядке исполнения обязанности и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после задержания граждан: утверждено приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 апреля 2021 г.

помещениях для задержанных». Эти несогласованные между собой установления рождают естественные вопросы, в частности, вопрос включения периода доставления в срок задержания.

Положения ведомственного нормативного правового акта подчеркивают тезис о том, что при доставлении не происходит ограничения свободы передвижения. Привлечение положений формальной логики и наличная практика указывают на то, что в процедурах доставления лица в подразделение полиции чаще всего лицо имеет ограничения в свободе действий и передвижения.

В административно-процессуальной практике вследствие этого рассматриваемой правовой нормой пренебрегают. А процедура доставления в отдел полиции соотносится ежегодно с применением ее в отношении сотен тысяч граждан. Кроме того, в потенции и сами сотрудники ОВД в связи с указанными коллизиями норм могут быть преследуемы в свете незаконно проведенного задержания. Для мотивации задержания должны быть приведены веские основания, основанные на законе.

Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 марта 2017 г. п 8-п указано: гражданин В.И. Сергиенко 1 мая 2015 года в 15.00 реализовывал индивидуальное пикетирование. Сотрудники полиции потребовали прекращения его в 15.30. В 15.45 было осуществлено принудительное доставление В.И. Сергиенко в служебное помещение полиции, куда он был доставлен в 15.55, и здесь был запротоколирована процедура доставления.

Из служебного помещения полиции в 16.55 заявитель был отпущен без протоколирования административного деликта и без выдвижения каких-либо обвинений. Конституционный Суд постановил: «признать положение пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» о доставлении полицией гражданина в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции в целях его защиты от непосредственной угрозы его

жизни и здоровью не противоречащим Конституции Российской Федерации»⁶⁵.

В административно-правовой практике ОВД наличествует разряд юридических коллизий, который составляют нормативные несоответствия по конкретным вопросам между законодательством об административных деликтах и другими правовыми институтами.

Например, понимание оружия в уголовном, гражданском, административном прав отличается большим разнообразием. Скажем, в уголовно-правовом понимании не являются оружием (ст. 222—226.1 УК РФ), сигнальные револьверы, средства электрошокового поражения, разнообразная пневматика.

Аэрозоли и подобные средства, распылители разных типов в уголовно-правовом смысле признаются предметами, которые могут применяться в качестве оружия. В противовес этому, указанные предметы в границах административной юрисдикции признаны разновидностью гражданского оружия, которое используется в целях самообороны⁶⁶.

Описанные несогласованности в предписаниях указанных отраслей права ведет к осложнениям в правоприменительных процедурах при рассмотрении дел о неправомерном приобретения оружия, его перевозки, о правилах хранения, о возможности продажи и т.д.

В этом отношении Пленум Верховного Суда Российской Федерации давал неоднократные толкования Уголовного кодекса, закона об оружии в целях превенции коллизии правовых норм различных правовых актов. Проведенные нами в ходе практики расчеты, приведены в табл. 3 и рис.10. Они говорят о том, что нарушения административно-правовой

⁶⁵По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко: постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2017 г. № 8-П // Российская газета. – 2017. – 31 марта.

⁶⁶ См.:Кодзюкова Л.А. Проблемы правового регулирования оборота оружия на современном этапе // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2018. – № 3. – С.124.

отнесенности в горизонтах обращения гражданского оружия носят масштабный характер.

Таблица 3 – Административные правонарушения в сфере оборота гражданского и служебного оружия, 2018 г. – 2019 г.

Выявлено административных правонарушений	6 месяцев 2018 г.	6 месяцев 2019 г.	Изменение	Коэффициент изменений
Всего	36881	28539	-8349	-22,6%
Из них:				
По ст.20.8 КоАП РФ	679	655	-24	-3,5%
В том числе:				
По ч.4.1	172	188	16	9,3%
По ч.4.2	33	39	6	18,2%
По ст. 20.13 КоАП РФ	965	877	- 88	-9,1%
В том числе:				
По ч. 1	39	41	2	5,1%
По ч. 2	809	729	- 80	-9,9%
По ч.3	113	107	- 6	-5,3%



Рис.10 – Структура административных правонарушений по ст.20.13 КоАП РФ

Применение ст.20.13 КоАП в практике административно-правовой деятельности ОВД демонстрирует ряд проблем и неясностей. В первую очередь необходимо говорить о бланкетном характере этой статьи, которая

отсылает субъекта, применяющего право к другим нормативным правовым актам, содержащим нормативные предписания в отношении оборота оружия.

По данной статье привлекаются к административной ответственности граждане, в основном подростки, которые и не подозревали, что у них в руках находится оружие. В свободной продаже в различных магазинах, не специализирующихся на продаже оружия, реализуется масса пневматического оружия, которое в технических паспортах к ним имеет сообщение о том, что «изделие оружием не является». И мы наблюдаем картины, когда подростки и молодые люди всюду стреляют во дворах, скверах и т.д. из пневматических винтовок и пистолетов. При задержаниях их сотрудниками ОВД и проведении экспертных исследований выясняется, что дульная энергия этих изделий соответствует именно оружию. И граждане подвергаются административной ответственности по ст.20.13 КоАП РФ, даже не представляя, что в их руках находились изделия, относимые к оружию.

В ст. 20.15 КоАП РФ установлена административная ответственность за реализацию электрошоковых устройств и аналогичных средств. Однако нормативного закрепления не нашла ответственность за приобретение, ношение подобных устройств. На руках у граждан находятся миллионы разного рода разрядных электрошоковых устройств, и ответственность за неправомерное ношение, хранение их в каких-либо форматах не установлена административным законом. Это указывает на пробелы в административном законодательстве.

Представляется актуальным в настоящих условиях введения в гл.20 КоАП РФ правовой нормы, которая бы регламентировала ответственность за хранение и ношение электрошоковых устройств, параметрические свойства которых превышают установленные законодательством пределы.

В течение десятилетий находит проявление коллизия между Законом о полиции и ФЗ 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О воинской

обязанности и военной службе»⁶⁷ в горизонтах поиска и задержания граждан, которые подозреваются в уклонении от воинского призыва или соответствующего учета. Закон о воинской обязанности исполнение поиска и задержания этих граждан возлагает на ОВД.

В Законе о полиции указанные задачи не нашли закрепления. Более того, при проектировании Закона о полиции доктринальная мысль обосновывала освобождение полиции от несвойственных ей функций и полномочий. Закон о полиции предполагает исчерпывающий перечень обязанностей полицейских органов. Тем не менее, следует говорить о действии межведомственного акта⁶⁸, предписания которого указывают, что ОВД осуществляют поиск лиц в связи с воинской обязанностью, производят вручение им направляющих документов в плане оформления в структурах по воинской учетной организации. Эта юридическая коллизия ведет к разного рода осложнениям в административно-правовой деятельности полиции в описываемом аспекте. Естественно, такое положение дел отражается на единообразии правоприменительной практики негативно.

Можно обозначить факторы, определяющие сегодняшнюю степень конфликтности в сфере законодательного регулирования деятельности ОВД в сфере применения законодательства об административных деликтах.

Один из факторов связан с запутанностью и огромными масштабами нормативного материала, которым упорядочивается деятельность органов внутренних дел. Данная область урегулирована более чем четырьмя сотнями базовых федеральных законов, содержащих термины «ОВД», «полиция». К данному числу необходимо прибавить около тысячи актов Президента РФ и

⁶⁷О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 декабря 2020 г. [принят 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 мая 2021 г.

⁶⁸ Инструкция об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности. Приложение к приказу Минобороны РФ, МВД РФ и Федеральной миграционной службы РФ от 10 сентября 2007 г. N 366/789/197 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://base.garant.ru/12156421/b89690251be5277812a78962f6302560/>(дата обращения: 6 марта 2021 г.).

Правительства РФ, а также примерно тысячу двести нормативно-правовых документов Министерства внутренних дел.

Кроме того, следует указать на сотни нормативно-правовых документов, которые посвящены внесению корректив и поправок в действующие нормативные документы МВД РФ. В связи с этим в литературе говорится об избыточности законодательной базы правоохранительной деятельности вообще, и массиве законодательства о применении нормативно-правовых актов об административных деликтах в деятельности органов внутренних дел.

Кроме того, многоаспектность и сложность предмета правового регулирования обуславливает обильность законодательных норм о деятельности органов внутренних дел. Многоплановые отрасли деятельности ОВД, субъектами которых являются граждане, лица без гражданства, мигранты, а также тысячи частных и государственных организаций, обладающих собственными, весьма отличными интересами, должны быть урегулированы нормами права⁶⁹.

В виду этого любой нормативно-правовой акт является своеобразным результатом общественного соглашения в конкретных условиях развития страны, общества, личности. Достижение четкости и однозначности проектируемого нормативного правила в условиях функционирования огромного массива нормативно-правовых документов при согласовании позиций всех субъектов нормотворческого процесса является весьма трудным делом. Громоздкость некодифицированного бессистемного нормативного материала само по себе имеет потенции проявления коллизионных проблем. Имеет место ведомственное толкование законов, которые отражается в разработке многочисленных подзаконных актов.

Другой фактор, обуславливающий проявление коллизионных норм, связан с нестабильным, динамичным характером законодательства об

⁶⁹ См.: Милинчук Д.С. Коллизии как одна из причин препятствий для создания единообразного применения норм права в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. – № 3. – С. 133.

органах внутренних дел, о полицейских органах. Скажем, в течение действия Закона о полиции в его содержание были введены около 160 поправок.

С неизбежностью приводят и к содержательным ошибкам, и к ошибкам в юридической технике немотивированная спешка, игнорирование концепции исходного акта, отсутствие методологической комплексности в средствах оптимизации всего законодательства, коррелирующего с процессами внесения поправок и дополнений.

Существенная роль в правоприменительной практике ОВД принадлежит в описываемых условиях полицейскому усмотрению.

Совершенствование нормативной правовой основы деятельности ОВД, в соответствии с Положением о МВД России, выступает одной из фундаментальных задач министерства. Указанное Положение гласит, что важнейшей функцией МВД выступает реализация нормативного упорядочивания собственной работы и оказание ОВД методической и практической помощи в оптимизации нормативно-правовой деятельности.

Территориальные органы в свете эффективной реализации указанной функции МВД России обладают необходимыми организационными, информационными, кадровыми, научными ресурсами.

Однако анализ показывает, что далеко не все нормативно-правовые акты ОВД совершенны, и ясно, что необходимы определенные усилия по оптимизации законодательных основ деятельности органов внутренних дел. Идеино-аксиологическая и социально-политическая архаичность ряда законодательных актов являются мотивами, которые обосновывают необходимость обновления. Кроме того, можно говорить о низком качестве отдельных нормативных правовых актов, упорядочивающих деятельность ОВД. Нормотворческие ошибки порождаются при игнорировании правил юридической техники, формальной логики и грамматики русского языка. Одним из направлений многостороннего и полного прояснения причин и конкретных видов нарушений, которые допускаются в процессе нормотворчества, является аналитическое прояснение общего понятия

нормотворческих ошибок⁷⁰. Как видится, есть необходимость в аналитическом описании ошибок в ведомственном нормотворчестве с широким доведением результатов этого анализа до сведения соответствующих подразделений ОВД на местах.

Анализ, проведенный в работе, говорит о том, что качество законодательства Российской Федерации, регламентирующего сферу внутренних дел, не в должной степени соответствует требованиям сегодняшнего дня. Это законодательство отличается существенным числом бланкетных, дублирующих и находящихся в contradикции друг к другу процессуальных и материальных правовых норм. Большое место в нормативно-правовом регулировании деятельности ОВД в области рассмотрения административных деликтов занимают пробельные и коллизионные правовые нормы. Не характеризуются какой-либо степенью завершенности процессы кодификации, консолидации, систематизации нормативно-правовых актов МВД России, в то время как юридическая наука предлагает богатую палитру технико-юридических приемов по превенции, прояснению, элиминации формально-логических антагонизмов. Этими приемами с большим или меньшим успехом пользуются нормотворческие и правоприменительные структуры органов внутренних дел. В свою очередь юридическая техника выдвигает развитую систему требований, которые ориентируют нормотворческие структуры ОВД на обоснованный и точный выбор юридических средств в ходе проекционной законотворческой деятельности.

Рассмотрено выше проблемы и сделанная нами теоретические заключения нашли эмпирическое подтверждение в материалах проведенного исследования. Нами был разработан авторский опросник с целью выявления проблем юридических коллизий связанных с применением законодательства об административных правонарушениях практической деятельности

⁷⁰ См.: Кожокарь И.П. Коллизии правовых норм как изъян системы российского права // Юридическая наука. – 2019. – № 4. – С.16.

сотрудников ОВД. Половые, возрастные и профессиональные характеристики опрошенных представлены нами Приложении 1. Опросный лист включал в себя 4 вопроса. Результаты опроса и варианты формулировок вопросов представлены нами в Приложении 2. Спецификой составления опросника стала представленная опрашиваемая возможность выбора одного и несколько ответов из предложенного списка, а также формулирование собственных вариантов ответов.

Большинство из сотрудников обладают познаниями по указанной проблеме, но изредка сталкиваются с юридическими коллизиями. По их мнению причиной возникновения юридических коллизий, является пробельность административного законодательства Российской Федерации. Подводя итоги сотрудники предложили наиболее успешно нейтрализовать юридические коллизии, повышением уровня правовой грамотности сотрудников ОВД⁷¹.

В качестве некоторых выводов следует отметить следующее.

Реализация ОВД законодательства регионов Российской Федерации об административных деликтах представляет собой деятельность компетентных должностных лиц ОВД коллегиально с должностными субъектами государственных властных органов и структур самоуправления по совершению юридических действий в виде применения административно-правовых норм, которые содержатся в региональном законодательстве РФ об административных деликтах.

Основополагающую роль в поддержании правового порядка и гарантированной защиты общественной безопасности играет пунктуальное и целесообразное использование нормативного массива, которым урегулированы основы административной ответственности. В большинстве случаев эффективная реализация ОВД регионального законодательства о

⁷¹Материалы преддипломной практики в ОУУП и ПДН МУ МВД России «Сызранское»/Крючкова К.А. (неопубликованный акт).

рассматриваемом виде ответственности выступает индикатором результативности и качества правоприменительной практики.

К настоящему времени в регионах России создана сформирована модель регионального административного правотворчества. В правовой структуре России законодательство регионов РФ об административных правонарушениях выполняет ряд важнейших социальных и психологических функций, защищая личные права и свободы в разнообразных сферах социальных взаимосвязей, гарантированные в статьях Основного Закона Российской Федерации.

Региональные законотворческие органы в своей практике весьма хаотично избирают категории формализации правового регулирования ответственности за административные правонарушения. Законодатели отдельных регионов РФ выражают стремление иметь совместно с кодифицированным региональным законом об административных правонарушениях еще и многочисленные тематические законы.

Властные государственные органы регионов РФ, структуры самоуправления, основываясь на описанной специфике, обладают правом самостоятельно в рамках своих компетенций издавать нормативно-правовые акты, определяющие режимы поведения населения, живущего на конкретной территории. Соответственно, регион РФ обладает правомочием по установлению ответственности за поправление закрепленных им правил, но в ситуации, если какие-то социально-правовые феномены оказались вне регулирования на федеральном уровне. В этом отношении очевидна надобность заключения соглашений.

Компетенция ОВД являет собой своеобразную корреляционную взаимосвязь предметов ведения и полномочий. Соответственно, сужение или расширение предметов ведения может вести к сужению или расширению компетенций, либо к изменениям их характера и метода осуществления.

Эти характеристики должны лежать в основе разработки однообразного подхода к формированию административных норм региона о

деликтах и, кроме того, к ясному пониманию и безошибочному применению закона. Сотрудники ОВД должны проявлять понимание специфики регионального законодательства, осмыслять саму сущность, особенности и правовые формы урегулирования регионами РФ ответственности за административные деликты.

В зависимости от расположения конфликтующих норм в правовой системе все их многообразие может быть классифицировано на три большие группы. Один из разделов связан с коллизиями между нормами внутри конкретного нормативно-правового акта, которым регулируется деятельность органов внутренних дел. Данные изъяны отличают почти все законы, находящиеся в корреляционных связях с деятельностью ОВД в свете пресечения и установления ответственности за административные деликты. Другой раздел составляют коллизии соотношения норм разных нормативно-правовых актов, которыми упорядочивается деятельность ОВД в процедурах прекращения и процессах расследования административных деликтов. Эта группу коллизий отличает многосложность и многочисленность.

Еще одну группу описываемых юридических коллизий составляют нормативные несоответствия по конкретным вопросам между законодательством об административных деликтах в свете охранительной деятельности ОВД и другими правовыми институтами.

В ст. 20.15 КоАП РФ установлена административная ответственность за реализацию электрошоковых устройств и аналогичных средств. Однако нормативного закрепления не нашла ответственность за приобретение, ношение подобных устройств. На руках у граждан находятся миллионы разного рода разрядных электрошоковых устройств, и ответственность за неправомерное ношение, хранение их в каких-либо форматах не установлена административным законом. Это указывает на пробелы в административном законодательстве.

Представляется актуальным в настоящих условиях введения в гл.20 КоАП РФ правовой нормы, которая бы регламентировала ответственность за

хранение и ношение электрошоковых устройств, параметрические свойства которых превышают установленные законодательством пределы.

Юридические коллизии, связанные с применением законодательства об административных правонарушениях, в деятельности сотрудников органов внутренних дел есть непреходящая данность современных условий движения российского права, от нее невозможно избавиться мгновенно.

Особую важность имеет прогнозирование возможности проявления коллизий на стадии нормотворчества, точная диагностика рассогласованности в нормативно-правовых документах и разработка мер к преодолению юридических коллизий и пробелов в праве и законе.

Заключение

Проведенный анализ проблем разрешения юридических коллизий, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, в деятельности сотрудников органов внутренних дел, позволяет сделать некоторые выводы.

В качестве коллизионной нормы следует признавать правовую норму, которой устанавливается регламент преодоления антагонизма норм и нормативно-правовых актов внутри правовых систем.

Представляя собой противоречие, конкуренцию двух и более норм, которые имеют претензии урегулировать одни и те же взаимосвязи в социальной практике, юридические коллизии отличаются существенным разнообразием и с содержательной точки зрения, и с социальной направленности, содержательной формализации.

Обладая особой правовой природой, коллизионные нормы выполняют важнейшие специфические функции: функцию обеспечения законности на путях элиминации столкновений норм, функцию обслуживания права на путях разрешения возникающих в правовой системе коллизий, противоречивых отношений между нормами международного и государственного права.

В литературе присутствуют разнообразные классификации коллизионных норм. В большей мере воспринята типология коллизий норм права, в соответствии с которой они составляют такие разряды: 1) темпоральные, 2) пространственные, 3) иерархические (субординационные) и 4) содержательные.

Коллизии правовых норм, рассматриваемые как дефектность правовой системы, необходимо отделять от конкурентных отношений общей и специальной норм, при конкретизирующем смысле последней. Последние выступают объективными феноменами правовой системы, они неминуемы и не могут квалифицироваться в качестве правовых дефектов.

Пробел в праве предстает в виде пропуска, отсутствия, неимения в источниках права предписаний, идеологических установок, основ и первоначал, которые затребованы в процедурах правового оценивания взаимосвязей и выявляемых фактов. Последние находят проявление в отдельных сферах социальной практики, которые, обосновываясь наличными социально-экономическими, политическими установками социума, составляют сферу правового урегулирования. Дилемма пробела в праве может найти проявление только в ситуации необходимости юридической квалификации при столкновении определенных персональных или коллективных интересов. Субъект, производящий правоприменительные действия, не имеет права вследствие пробела уклониться от рассмотрения конкретного дела.

Пробел в законе, с такой точки зрения, должен пониматься как неимение в отдельном акте права нормы, функции которой связаны с непосредственной регламентацией конкретных социальных взаимоотношений. При этом необходимость присутствия этой нормы определяется и тематической организацией нормативно-правового акта, и сложившимися условиями социальной практики.

Анализ, проведенный в работе, показал, что кодексы в массе отраслей права рассматриваются в виде актов общего действия, при опоре на них и в соответствии с их содержательным началом далее формируется специальное законодательство. Ценность кодексов трудно переоценить, они выполняют функции своеобразного фундамента, вокруг которого происходит формирование отраслевого законодательства. Кодифицированные акты придают стабильный характер, цельное начало законодательству отраслей. Представляется правильным выделение коллизий между кодексами и федеральными законами, не подвергшимися кодификации, в отдельную группу иерархических коллизий с приоритетом правовых норм кодексов.

В российской юриспруденции создана и используется аутентичная методология разрешения и превенции коллизий в праве. Речь идет об унификации права, гармонизации законодательства, четкой дифференциации компетенций властных государственных органов, толковании права Высшими судебными инстанциями, мониторинговых операций в отношении наличного законодательства, конструировании модельных законов, оптимизации существующего и проектируемого законодательства.

В итоге необходимо подчеркнуть, что право нашего времени, переживающее период существенного многомерного усложнения, не может обходиться вне коллизионных феноменов. В социальной практике формируются разнообразные позиции и положения неопределенности, смысловых аллюзий.

К настоящему времени в регионах России создана сформирована модель регионального административного правотворчества. В правовой структуре России законодательство регионов РФ об административных правонарушениях выполняет ряд важнейших социальных и психологических функций, защищая личные права и свободы в разнообразных сферах социальных взаимосвязей, гарантированные в статьях Основного Закона Российской Федерации.

Региональные законотворческие органы в своей практике весьма хаотично избирают категории формализации правового регулирования ответственности за административные правонарушения. Законодатели отдельных регионов РФ выражают стремление иметь совместно с кодифицированным региональным законом об административных правонарушениях еще и многочисленные тематические законы.

Властные государственные органы регионов РФ, структуры самоуправления, основываясь на описанной специфике, обладают правом самостоятельно в рамках своих компетенций издавать нормативно-правовые акты, определяющие режимы поведения населения, живущего на конкретной территории.

Соответственно, регион РФ обладает правомочием по установлению ответственности за поправление закрепленных им правил, но в ситуации, если какие-то социально-правовые феномены оказались вне регулирования на федеральном уровне. В этом отношении очевидна надобность заключения соглашений.

Компетенция ОВД являет собой своеобразную корреляционную взаимосвязь предметов ведения и полномочий. Соответственно, сужение или расширение предметов ведения может вести к сужению или расширению компетенций, либо к изменениям их характера и метода осуществления.

Эти характеристики должны лежать в основе разработки однообразного подхода к формированию административных норм региона о деликтах и, кроме того, к ясному пониманию и безошибочному применению закона. Сотрудники ОВД должны проявлять понимание специфики регионального законодательства, осмыслять саму сущность, особенности и правовые формы урегулирования регионами РФ ответственности за административные деликты.

В зависимости от расположения конфликтующих норм в правовой системе все их многообразие может быть классифицировано на три большие группы. Один из разделов связан с коллизиями между нормами внутри конкретного нормативно-правового акта, которым регулируется деятельность органов внутренних дел. Данные изъяны отличают почти все законы, находящиеся в корреляционных связях с деятельностью ОВД в свете пресечения и установления ответственности за административные деликты. Другой раздел составляют коллизии соотношения норм разных нормативно-правовых актов, которыми упорядочивается деятельность ОВД в процедурах прекращения и процессах расследования административных деликтов. Эта группу коллизий отличает многосложность и многочисленность.

Еще одну группу описываемых юридических коллизий составляют нормативные несоответствия по конкретным вопросам между

законодательством об административных деликтах в свете охранительной деятельности ОВД и другими правовыми институтами.

На основе проведенного эмпирического исследования подтвержден тезис о негативном воздействии юридических коллизий, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, в деятельности сотрудников ОВД, и предложен перечень мер по противодействию и профилактике их возникновения.

Во-первых, это комплекс мер по систематизации, упорядочению административного законодательства Российской Федерации, проводимых одновременно с гармонизацией всей системы российского права, национального и международного права. В этой связи считаем необходимым скорейшее принятие Федеральных законов «О нормативных юридических актах» и «Об экспертизе проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ».

Во-вторых, это активизация деятельности органов Прокуратуры в обеспечении единства системы нормативных правовых актов.

В-третьих, институт административной ответственности необходимо привести в соответствие со ст. 1.1 КоАП РФ, в связи с чем, исключить из других нормативных правовых актов нормы, устанавливающие административную ответственность.

В-четвертых, необходимо отказаться от необоснованного формирования «новых» составов административных правонарушений, а ограничиться коррекцией правоприменительной практики в рамках действующего института административной ответственности.

Наконец, в числе важнейших следует назвать повышение уровня правовой подготовки, юридической грамотности и правового сознания сотрудников органов внутренних дел.

Юридические коллизии, связанные с применением законодательства об административных правонарушениях, в деятельности сотрудников органов

внутренних дел есть непреходящая данность современных условий движения российского права, от нее невозможно избавиться мгновенно.

Особую важность имеет прогнозирование возможности проявления коллизий на стадии нормотворчества, точная диагностика несогласованности в нормативно-правовых документах и разработка мер к преодолению юридических коллизий и пробелов в праве и законе.

Библиографический список

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 04 июля 2020 г.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 9 марта 2021 г. № 33-ФЗ [принят 31 ноября 1994 г. № 51-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 марта 2021 г.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 апреля 2021 г. № 111-ФЗ [принят 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 апреля 2021 г.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 05 апреля 2021 г. [принят 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 апреля 2021 г.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 26 мая 2021 г. № 141-ФЗ [принят 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 мая 2021 г.

6. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон: текст с изменениями и дополнениями на 03 июля 2016 г. [принят 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 13 мая 2021 г.

7.О банках и банковской деятельности:федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 24 февраля 2021 г. [принят 2 декабря 1990 г. № 395-І] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 13 мая 2021 г.

8.О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 27 декабря 2019 г. [принят 11 марта 1992 г. № 2487-І] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 12 мая 2021 г.

9.Об оперативно-розыскной деятельности:федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на30 декабря 2020 г. [принят 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 апреля 2021 г.

10.О воинской обязанности и военной службе:федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на30 декабря 2020 г. [принят 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 мая 2021 г.

11.О полиции: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 24 февраля 2021 г. [принят 07 февраля 2011 № 3-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 мая 2021 г.

12.Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 19 февраля 2021 г. [принят 21 декабря 2016г. № 699] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 15 апреля 2020 г.

13.Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД

России после доставления граждан: Приказ МВД РФ: текст с изменениями и дополнениями на 6 июля 2020 г. [принят 30 апреля 2012 г. № 389 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 25 апреля 2020 г.

Научные, учебные, справочные издания

14. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 2./ С. С. Алексеев. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. – 396 с.

15. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – М.: НОРМА, 2001. – 767 с.

16. Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве / Н. А. Власенко. – Иркутск: Изд-во Иркутского у-та, 1984. – 100 с.

17. Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании / Н.А. Власенко. — М.: ИНФРА-М, 2015. — 157 с.

18. Дробышевский С. А. Способы восполнения пробелов в праве / С. А. Дробышевский. — М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2014. — 176 с.

19. Кожокаръ И.П. Дефекты нормативно-правового регулирования. Монография / И.П. Кожокаръ. — М.: Проспект, 2019. — 298 с.

20. Крымов А.А. Коллизии законодательства России (краткий научный комментарий) / А. А. Крымов, А. П. Скиба. — М.: Академия ФСИН России, 2016. — 207 с.

21. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права: монография / Н. И. Матузов. — Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. — 512 с.

22. Общая теория государства и права: учебник / под ред. Д. А. Керимова. – Л.: Изд. ЛГУ, 1961. – 304 с.

23. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник / Т.Н. Радько. – М.: ЮНИТИ, Закон и право, 2004. – 576 с.

24. Стародубцева И.А. Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений / И.А. Стародубцева. – Воронеж: Издательство «Дом ВГУ», 2016. – 330 с.

25. Тилле А.А. Время, пространство, закон / А.А. Тилле. – М.: Юридическая литература, 1965. – 203 с.

26. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. Научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2005. – 394 с.

27. Юридическая энциклопедия / глав. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – 1267 с.

Материалы периодической печати

28. Власенко Н. А. Коллизионное право России: состояние и перспективы / Н. А. Власенко // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С.5 – 19.

29. Герасимова Н.Р. Пробелы в праве и способы их устранения / Н. Р. Герасимова, А.Е. Гадеева // Социально-политические науки. – 2012. – №2. – С.74 – 75.

30. Кечекьян С.Ф. О толковании законов судом / С. Ф. Кечекьян // Право и Жизнь. – 1928. – Книга 1. – С. 3 – 14.

31. Кодзюкова Л. А. Проблемы правового регулирования оборота оружия на современном этапе / Л. А. Кодзюкова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2018. – № 3. – С.124 – 128.

32. Кожокаръ И. П. Коллизии правовых норм как изъян системы российского права / И. П. Кожокаръ // Юридическая наука. – 2019. – № 4. – С. 15 – 21.

33. Кузнецов А.П. Коллизии в праве: теоретическое исследование / А. П. Кузнецов // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С.190 – 196.

34. Курышова К. А. Пути преодоления пробелов в праве / К. А. Курышова // Молодой ученый. – 2018. – № 21 (207). – С.379 – 380.

35.Незнамова З. А. Судебное толкование как способ преодоления коллизий уголовно-правовых норм / З. А. Незнамова // Российский юридический журнал. – 2012. – № 5. – С.86 – 92.

36.Милинчук Д. С. Коллизии как одна из причин препятствий для создания единообразного применения норм права в России / Д. С. Милинчук // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. – № 3. – С.133 – 139.

37.Скворцова Г. Н. Законодательные пробелы и способы их преодоления / Г. Н. Скворцова // Марийский юридический вестник. – 2016. – № 1. – С.99 – 103.

38.Таева Н.Е. Коллизионные нормы в конституционном праве России / Н.Е. Таева // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 15. – С. 20 – 23.

39.Уранский Ф.Р. К вопросу о понятии и видах пробелов в праве / Ф. Р. Уранский // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2005. – № 5. – С.111 – 113.

40.Фролов С.В. Административно-правовая практика органов внутренних дел / С.В. Фролов // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С.581 – 583.

41.Черников В.В. Юридические коллизии современного полицейского законодательства России / В.В. Черников // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С.54 – 61.

42.Чинчикова Г.Б. Пробелы в праве и законе: проблемы правового «хаоса» и качество нормативно-правовых актов / Г.Б. Чинчикова // Проблемы экономики и юридической практики. – 2007. – № 4. – С.7 – 9.

43.Шевцов А. В. Реализация органами внутренних дел законодательства субъектов РФ об административной ответственности: правотворчество и правоприменение / А. В. Шевцов // Общество и право. – 2009. – № 1 (23). – С.289 – 294.

44.Щелокаева Т. А. Правовые основания применения права по аналогии / Т. А. Щелокаева // Арбитражная практика. – 2007. – № 1. – С.60 – 64.

45.Юдин А. И. Механизм разрешения юридических коллизий в правовом регулировании общественных отношений / А. И. Юдин // Философия права. – 2014. – № 1. – С.122 – 125.

Авторефераты и диссертации

46.Гончаров Р. А. Механизм разрешения юридических коллизий:автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Р. А. Гончаров. – Тамбов: Тамбовский государственный университет имени Г.Р, Державина 2006. – 22 с.

47.Петров А.А. Иерархические коллизии в праве:автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Петров. – Красноярск, ФГОУ ВПО «Сибирский федеральный университет», 2009. – 22 с.

48.Поляков О.А. Юридические коллизии в сфере деятельности ОВД по обеспечению и защите прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Поляков. – М.: Московский университет МВД России, 2003. – 22 с.

49.Сибилева С.В. Коллизии в публичном праве:автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Сибилева. – М.: Московский университет МВД России, 2009. – 23 с.

50.Чуличкова Е.А. Межотраслевые коллизии уголовно-правовых норм с охранительными нормами права иной отраслевой принадлежности:автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А.Чуличкова. – М.: Российская академия правосудия, 2011. – 23 с.

51.Юдин А.И. Юридические коллизии и механизм их разрешения: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Юдин. – Ростов-н/Д.: ЮФУ, 2013. – 22 с.

Материалы судебной практики

52. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа: постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П // Российская газета - Федеральный выпуск. - 2003. - 26 мая.

53. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2804.

54. По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2015 г. № 17-П // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 27. – Ст. 4101.

55. По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко: постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2017 г. № 8-П // Российская газета. – 2017. – 31 марта.

56. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ: текст с изменениями и дополнениями от 5 марта 2013 г. [принят 10 октября 2003 г. № 5] // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2013. - № 13 марта.

57. О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств: постановление Пленума Верховного Суда РФ: текст с

изменениями и дополнениями от 11 июня 2019 г.[принят 12 марта 2002 г. № 5] // Российская газета. – 2019. – 26 июня.

Электронные ресурсы

58. Преступления в сфере незаконной миграции [Электронный ресурс].
- Режим доступа: <https://www/activity/statisticsepp.genproc.gov.ru/web/gprf>.
(дата обращения: 6.03.2021).

59. Правонарушения в сфере незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств [Электронный ресурс].
- Режим доступа:
https://genproc.gov.ru/upload/iblock/4fb/sbornik_6_2020.pdf. (дата обращения: 29.12.2020).

Характеристика состава участников опроса⁷²

	Пол		Возраст (лет)		
	М	Ж	18-25	25-35	35-45
Количество сотрудников ОУУП и ПДН МУ МВД России «Сызранское»	35	2	5	19	9
Количество сотрудников прошедших опрос	12	2	4	6	4
Итого сотрудников прошедших опрос	14		14		
В % к общему числу	37,8 %		10,8 %	16,2 %	10,8 %

⁷² Материалы преддипломной практики в ОУУП и ПДН МУ МВД России «Сызранское» / Крючкова К.А. (неопубликованный акт)

Вопросы включенные в авторский опрос «Проблемы юридических коллизий, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях в практической деятельности сотрудников ОВД»

Характеристика уровня знаний, понимания юридических коллизий как теоретико-правовой категории

Оцените максимально объективно уровень собственных знаний/понимания юридических коллизий как теоретико-правовой категории (в том числе, зная содержание понятия юридической коллизии, причины возникновения юридических коллизий, способы их разрешения), используя следующую шкалу оценки:	
Варианты ответов	Кол-во ответов
я обладаю достаточно обширными познаниями по указанной проблеме;	5
я скорее обладаю познаниями по указанной проблеме, чем не обладаю ими;	7
я скорее не обладаю познаниями по указанной проблеме, чем обладаю ими;	2
я не обладаю познаниями по указанной проблеме.	0

Частота столкновения с юридическими коллизиями в практической деятельности респондента⁷³

Как часто Вы сталкиваетесь с юридическими коллизиями, связанными с применением законодательства об административных правонарушениях, в своей практической деятельности:	
Варианты ответов	Кол-во ответов
я достаточно часто сталкиваетесь с юридическими коллизиями;	3
я изредка сталкиваетесь с юридическими коллизиями;	8
я очень редко/эпизодически сталкиваетесь с юридическими коллизиями;	1
я никогда не сталкивался с юридическими коллизиями в профессиональной деятельности.	2

⁷³ Материалы преддипломной практики в ОУУП и ПДН МУ МВД России «Сызранское» / Крючкова К.А. (неопубликованный акт)

Характеристика причин возникновения юридических коллизий связанных с применением законодательства об административных правонарушениях

Если Вы сталкивались с юридическими коллизиями в профессиональной деятельности, назовите причины их возникновения:	
Варианты ответов	Кол-во ответов
многочисленные изменения и дополнения, которые вносятся в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;	2
пробельность административного законодательства Российской Федерации;	5
несоответствие норм административного законодательства фундаментальным правовым принципам, конституционному статусу человека и гражданина.	3
рассогласованность положений законов и подзаконных нормативных актов, федерального и регионального законодательства, национального и международного права;	4

Способы нейтрализации юридических коллизий⁷⁴

Что, по Вашему мнению, позволит наиболее успешно нейтрализовать юридические коллизии в сфере применения законодательства об административных правонарушениях в деятельности сотрудников ОВД(укажите один или несколько способов и/или предложите собственный):	
Варианты ответов	Кол-во ответов
систематизация, упорядочение административного законодательства Российской Федерации;	4
систематизация всей системы российского публичного и частного права, гармонизация национального и международного права;	1
обязательное принятие Федерального закона «О нормативных юридических актах» и Федерального закона «Об экспертизе проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ»;	0
повышение уровня правовой грамотности сотрудников ОВД;	9
активизация деятельности органов Прокуратуры Российской Федерации в обеспечении единства системы нормативных правовых актов;	0

⁷⁴ Материалы преддипломной практики в ОУУП и ПДН МУ МВД России «Сызранское» / Крючкова К.А. (неопубликованный акт)