Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ

Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права

Сборник научных статей

Москва
2019

УДК 342.9
ББК 67.401
А43

Ответственный за выпуск:

А. И. Стахов, зав. кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой, зав. отделом административно-правовых исследований РГУП, д-р юрид. наук, профессор

А43 **Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права**: Сборник научных статей. — М.: РГУП, 2019. — 352 с.

ISBN 978-5-93916-742-0

Сборник материалы Международной научно-практической конференции памяти Н. Г. Салищевой «Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права» (РГУП, 23 октября 2018 г.): воспоминания о научно-практической деятельности Н. Г. Салищевой, статьи, посвященные современным проблемам административного права и административного процессуального права в Российской Федерации и за рубежом.

Рассчитан на юридическую общественность, может быть полезен аспирантам, магистрантам юридических вузов.

Информационная поддержка СПС «КонсультантПлюс».

ISBN 978-5-93916-742-0

© Коллектив авторов, 2019
© Российский государственный университет правосудия, 2019

Содержание

От составителей 6
Шергин А.П. Гуманистическая концепция административной юрисдикции Надежды Георгиевны Салищевой 8
Побежимова Н.И. Институт административной ответственности .. 16
Деница Лишчакова. История справедливой судебной системы Словакии, текущее правовое регулирование и планы на будущее ... 24
Зеленцов А.Б. Конституционализация административного права как теоретическая проблема 28
Кононов П.И. О соотношении понятий «административная процедура» и «административное производство» 40
Зюзин В.А. О понимании административной процедуры в зарубежных странах 45
Стахов А.И. Административное и административно-процессуальное право России: критерии, проблемы и перспективы разграничения .. 52
Воронов А.М. Современная доктрина административного права: вопросы и ответы 62
Кобзарь-Фролова М.Н. Методы административного права 74
Осинцев Д.В. Методологические подходы к структуре административного процесса 84
Рогачева О.С. Административно-процессуальная форма защиты прав при оспаривании действий (бездействий), решений органов и организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями 87
Степаненко Ю.В. О структуре учебной дисциплины «Актуальные проблемы административного права и процесса» 96
Мелехин А.В. Некоторые проблемы обеспечения эффективности действия современного российского законодательства 103
Зырянов С.М. Меры повышения регулирующего воздействия законодательства об административных правонарушениях 113
Хазанов С.Д. Модернизация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: методология, теория, инструментарий 119
Винокуров А.Ю. Понятие и содержание правоотношений в сфере осуществления прокурорами функции административного преследования 126

Якимов А.Ю. Юридическая ответственность водителей
за оставление места дорожно-транспортного происшествия
(проблемы и перспективы) 133
Авдейко А.Г., Газизов Д.А. Некоторые проблемы привлечения
к ответственности за совершение административных правонарушений
в области дорожного движения, зафиксированных специальными
техническими средствами автоматической фиксации 144
Каплунов А.И. О проблемах внедрения цифровых технологий
в административно-процессуальную деятельность по рассмотрению
заявлений граждан Российской Федерации 155
Бекетов О.И., Зайченко В.В. Внедрение цифровых технологий
в практику осуществления административного надзора за лицами,
освобожденными из мест лишения свободы, в Омской области ... 165
Гречкина О.В. Административное судопроизводство
как самостоятельная форма судебной власти и направление
научных исследований 170
Женетль С.З. Вопросы унификации порядка рассмотрения дел,
возникающих из административных правоотношений в суде 178
Дёмин А.А. Административно-процессуальный кодекс —
главный инструмент судов административной юстиции 186
Федорова Т.В. Российский процессуальный прецедент
в административном праве 193
Порываев С.А. О современной системе судов Российской
Федерации, осуществляющих рассмотрение административных дел ... 199
Гришковец А.А. Проблема ответственности за вред,
причиненный в результате издания не соответствующего
закону правового акта государственного органа
(продолжение дискуссии) 205
Павленко К.А. О некоторых проблемах исследования
доказательств в административном судопроизводстве 212
Кремнева Е.В. Практика рассмотрения судами
административных исковых заявлений прокуроров 220
Запольский С.В. О некоторых вопросах совершенствования
управления отраслями экономики 231
Ашмарина Е.М. Налоговое право как инструмент
администрирования экономики 237
Крылова Е.Г. Практика правового установления уровня качества
государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации ... 243

Зубач А.В. Проблемные аспекты реализации миграционной политики в деятельности органов исполнительной власти 253
Боброва О.Г. Трансформация административно-правового регулирования деятельности таможенных органов в условиях цифровой экономики 258
Дубровский Д.С. О реформировании законодательства о государственном контроле и надзоре 265
Овчарова Е.В. Проблемы систематизации составов административных правонарушений налогового законодательства .. 270
Малышев Е.А. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы правового регулирования 282
Трофимова И.А. К вопросу об административной ответственности за нарушение порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности 288
Ломакина В.Ф. Административная ответственность в сфере экономики: понятие, особенности правового регулирования ... 296
Павлова Л.В. О комплексном понимании административно-правовых способов защиты прав несовершеннолетних осужденных .. 304
Ивакин В.И. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды 310
Ковшевацкий В.И. Юридическая характеристика объективной стороны правонарушения в публичном праве 316
Рябченко Д.С. К вопросу о квалификации профилактируемых нарушений обязательных образовательных требований 321
Мустафина-Бредихина Д.М. Об обязательных требованиях, предъявляемых к качеству медицинской деятельности 328
Титова М.С. Злоупотребление правом на свободу массовой информации в сфере Интернет-СМИ 334
Чертищева С.В. О некоторых концептуальных подходах к пониманию юридического лица, в отношении которого применяются меры административно-правого принуждения ... 338
Павлова Л.В., Кутякин С.А. Деятельность участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений и преступлений несовершеннолетних как административно-правовой способ защиты прав детей (на примере УМВД России по Рязанской области) 342

От составителей

В соответствии с распоряжением ректора Российского государственного университета правосудия (РГУП) от 04.10. 2018 г. № 138 кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой совместно с отделом административно-правовых исследований была организована и проведена 23 октября 2018 г. Международная научно-практическая конференция памяти Н. Г. Салищевой «Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права».

В работе конференции приняли участие представители Верховного Суда Российской Федерации, судьи судов общей юрисдикции, арбитражные судьи, ведущие ученые-юристы Министерства юстиции Словацкой Республики, Российского государственного университета правосудия, Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (МГУ), Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Российского университета дружбы народов, Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Университета прокуратуры Российской Федерации, Всероссийского государственного университета юстиции, Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, Санкт-Петербургского университета МВД России, Омской академии МВД России, Академии права и управления ФСИН России, Воронежского государственного университета, Уральского государственного юридического университета, других юридических вузов страны.

Тема конференции приумножает память и развивает научные подходы Н. Г. Салищевой, охватывает широкий круг научных интересов участников конференции, является ключевой в научно-исследовательской работе кафедры административного права

и процесса им. Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия.

Без сомнения, читатели не останутся равнодушными к научной статье А. П. Шергина, посвященной гуманистической концепции административной юрисдикции Надежды Георгиевны Салищевой.

Широкий отклик читателей найдут научно-практические предложения и выводы, вызвавшие бурную дискуссию участников конференции и изложенные в статьях Д. Лишчаковой, А. Ю. Якимова, Ю. В. Степаненко, О. С. Рогачевой, С. М. Зырянова, С. Д. Хазанова, А. А. Гришковца, Е. Г. Крыловой, других ведущих ученых-административистов.

Шергин А. П.

главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный член Российской академии юридических наук

Гуманистическая концепция административной юрисдикции Надежды Георгиевны Салищевой

Аннотация: В статье рассматривается вклад профессора Н. Г. Салищевой в разработку концепции административной юрисдикции, акцентируется внимание на положение гражданина как равноправного субъекта административного процесса, обеспечивающего условия защиты его законных прав и свобод.

Ключевые слова: административная юрисдикция, концепция Н. Г. Салищевой, права гражданина.

Shergin A. P.

Humanistic concept of administrative jurisdiction of Nadezhda Georgievna Salishcheva

Resume: The article discusses the contribution of Professor N. S. Salischeva to the development of the concept of administrative jurisdiction, focuses on the position of a citizen as an equal subject of the administrative process, ensuring the conditions for the protection of legal rights and freedoms.

Keywords: administrative jurisdiction, concept of N. G. Salischeva, citizen rights.

Непременным спутником общественного развития являются конфликты, порождающие деструктивные явления, нарушающие нормальный процесс бытия. В их основе лежит несовпадение интересов, мотивов, воль поведения. Человечество прошло долгий путь поиска механизмов разрешения конфликтных ситуаций. Особое место в решении этих задач занимает право, с появлением которого связывается нормирование поведения — основного способа упорядочения общественных отношений. Однако нормативные предпосылки, закрепленные в действующих законах, не влекут автоматически законопослушного поведения субъектов права.

Их отношение к правовым предписаниям может проявляться не только в соблюдении законов, но и их нарушениях, спорах по поводу предоставляемых прав, несоблюдении обязательств и др. Такое поведение не зависимо от причин мотивации вносит в правовую систему элемент дезорганизации, представляет угрозу для законных прав и интересов личности, общества и государства. Отсюда вытекает объективная необходимость корректировки поведения людей, чье действие (бездействие) не соответствует требованиям правовых норм, восстановления нарушенных прав и интересов, обеспечение юридической защиты интересов личности и государства. Корректирующую функцию в системе правового регулирования выполняет правоохранительная деятельность[1], включающая в себя контроль, надзор, обеспечение исполнения норм права, юрисдикцию. Причем центральным звеном в этой деятельности является юрисдикция, посредством которой осуществляется рассмотрение дела о правонарушении, правовом споре и принятие решения по нему[2]. Такое общее понимание юрисдикции устоялось в правовой науке, как и выделение отдельных ее видов (гражданско-правовая, уголовно-правовая, административная, дисциплинарная, международно-правовая и др.). В настоящей статье основное внимание уделяется концептуальным проблемам административной юрисдикции, роли Н. Г. Салищевой в их разработке.

Административная юрисдикция давно функционирует в государственно-правовой практике, но активная научная разработка концептуальных вопросов начата во второй половине прошлого столетия. В основу ее понятия отечественные исследователи положили признаки предложенные болгарским ученым П. Стайновым, который связывал понятие юрисдикции с наличием правонарушения (правового спора), состязательности производства, принятием решения по делу в установленной законом форме[3]. Эти три признака определяют как общую конструкцию юрисдикции, так и отдельные ее виды. Каждый из этих признаков применительно к административной

[1] См. подробнее: *Самощенко И. С.* Охрана режима законности Советским государством. М.: Юриздат, 1960. С. 94, 95.

[2] *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. В 2-х т. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 278–288.

[3] *Стайнов П.* Особените юрисдикции в областта на администрацията. София, 1973. С. 278–288.

юрисдикции имеет свои особенности, обусловленные направленностью данного вида деятельности, отраслевой принадлежностью норм, ее регулирующих, субъектами, ее осуществляющими, и порядком реализации. Их характеристика получила в теории административного права неоднозначные толкования, что предопределило различия в определении концепций административной юрисдикции в целом.

Многолетние дискуссии о содержании, объеме, субъектах и порядке осуществления рассматриваемого вида правоохранительной деятельности широко представлены в научной литературе и их анализ не входит в нашу задачу. Вместе с тем полагаем целесообразным обратить внимание на сущностную характеристику административной юрисдикции, на ее дуализм.

Во-первых, вслед за П. Стайновым многие исследователи ее понятие связывали с рассмотрением дел об административных правонарушениях и административно-правовых спорах[1]. Такая трактовка административной юрисдикции не получила поддержки научного сообщества, поскольку объединяла в себе разнородные по своей юридической природе, основаниям и порядку применения понятия — административную юрисдикцию и административную юстицию. В настоящее время их объединение утратило смысл. Принятый в 2015 г. Кодекс РФ об административном судопроизводстве поставил точки над i в давнем споре, определив процессуальный порядок разрешения споров физических и юридических лиц с публичной администрацией и закрепивший четкую норму, что КАС РФ не распространяется на порядок разрешения дел об административных правонарушениях (ст. 1). Последний закреплен в процессуальных нормах Раздела 4 действующего КоАП РФ. Их совокупность отождествляется в правовой литературе с понятием административно-юрисдикционного процесса (А. С. Дугенец, С. З. Женетль, М. Я. Масленников и др.).

[1] См.: например, *Розендельд В.Г., Серегина В.В.* Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения): Учеб. пособие. Воронеж, 1966. С. 115. И. В. Панова еще более расширяет рамки административной юрисдикции, включая в нее разбирательство споров; применение мер административного принуждения; деятельность по исполнению государственного принуждения. См.: *Панова И.В.* Об административной юрисдикции // Административная юрисдикция: материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2012. С. 30.

Во-вторых, более обоснованной представляется позиция ученых, отождествляющих административную юрисдикцию с деятельностью по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решения по ним в установленных законом порядке и форме[1]. Следует отметить, что разработанная в конце прошлого века концепция носила комплексный характер и охватывала наиболее существенные стороны административной юрисдикции — ее функции, основания, субъекты, процессуальные формы осуществления. Данная научная разработка послужила основой новых концептуальных новаций, в числе которых обоснование административно-деликтного права как самостоятельной отрасли российского права, теория административно-юрисдикционного процесса, доктрина административной политики, административная деликтология. Она способствовала кодификации норм об административной ответственности (1984 и 2001 гг.), модернизации юридического образования, реформированию системы субъектов административной юрисдикции, организации их деятельности.

Не принижая значения этих достижений, заметим, что основной акцент в развитии теории административной юрисдикции и практической ее реализации был ориентирован преимущественно на раскрытие содержания рассмотрения дел об административных правонарушениях и проблемы его совершенствования, иными словами, на деятельность властвующей стороны административно-юрисдикционных отношений. Вопросы статуса лица, в отношении которого рассматривается дело, защиты его прав в административно-деликтном процессе длительное время оставались в тени. Это не только обедняло концепцию административной юрисдикции, но и снижало уровень реальной защищенности прав лиц, совершивших административное правонарушение. Так, ст. 247 КоАП РСФСР определяла права и обязанности лица, *привлекаемого к административной ответственности*. Обвинительный уклон этой нормативной формулы очевиден, она сводит заранее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, к положению претерпевающей стороны в административно-юрисдикционных отношениях.

[1] См., например, *Шергин А.П.* Административная юрисдикция: Монография. М., 1979. С. 45.

Иной подход к трактовке административной юрисдикции продемонстрировала видный ученый-административист Н.Г. Салищева в монографии «Гражданин и административная юрисдикция в СССР»[1]. Уже в самом названии работы Надежда Георгиевна четко расставила приоритеты, определив гражданина на первое место в административно-юрисдикционных отношениях, подчеркнув важность защиты его прав как равноправной стороны этих отношений. По существу ученый предвосхитила на два десятка лет конституционное положение о правах и свободах человека и гражданина как высшей ценности. Без преувеличения можно сказать, что концепция административной юрисдикции Н.Г. Салищевой получила «человеческое измерение», обрела гуманистическую направленность. Исходной идеей этой концепции, пронизывающей всю монографию, является положение о том, что гражданин участвует в качестве *стороны* в процессе осуществления компетентным органом административной юрисдикции[2]. Исходя из такой посылки, Надежда Георгиевна исследует общие и специальные гарантии прав гражданина в административной юрисдикции, роль процессуальных норм в их реализации, предлагает пути систематизации данных норм.

К общим гарантиям административной юрисдикции она относит основные начала, принципы административного процесса: законность, объективная (материальная) истина, публичность, доступность процесса, национальный язык производства, его экономичность, особо выделяя принцип равенства участников процесса. «В административном процессе, — подчеркивает автор, — особое значение имеет равенство сторон перед законом, независимо от того, кто является стороной — гражданин или государственный орган. Каждая из сторон вправе доказывать перед административным органом, ведущим процесс, фактические обстоятельства дела и требовать тщательного их рассмотрения»[3]. Возражая против имеющегося в научной литературе отождествления административного процесса и административной юрисдикции, Надежда Георгиевна последовательно проводит мысль о том, что под административ-

[1] *Салищева Н.Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970.
[2] Там же. С. 23.
[3] Там же. С. 45.

ным процессом в правовом смысле понимается не сама юрисдикционная деятельность, ибо ее содержание урегулировано нормами материального права, а порядок (способы и формы) осуществления юрисдикции[1]. Такой вывод не означает принижения процессуального регулирования административной юрисдикции, а, наоборот, по мнению Н.Г. Салищевой, задача процессуальных норм — обеспечить объективное рассмотрение административных дел, четкий порядок административной юрисдикции[2].

Значительное место в концепции административной юрисдикции Н.Г. Салищевой занимают процессуальные гарантии прав граждан на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Этим проблемам посвящена большая часть второй главы рассматриваемой работы. Автор обстоятельно исследует «личностные» гарантии применительно к стадиям административного процесса, к которым она относит процессуальные гарантии прав гражданина на стадиях: возбуждения административного дела, рассмотрения административного дела, исполнения решения по административному делу, обжалования и пересмотра решения. С учетом особенностей каждой из стадий прослеживается, как изменяется процессуальный статус гражданина в административно-юрисдикционном процессе, обеспечиваются его законные права, какие процессуальные инструменты применяются для их защиты. Тем самым индивидуализируются гарантии прав гражданина, они получают предметное содержание. К примеру, для обеспечения гарантий прав гражданина в стадии возбуждения административного дела важно, по мнению Н.Г. Салищевой, рассмотреть такие вопросы, как поводы и основания для возбуждения дела; правомочия соответствующих лиц на возбуждение административного дела; порядок направления дела по подведомственности; содержание процессуальных документов, фиксирующих стадию возбуждения дела[3].

Отметим, что теоретическая разработка учения о стадиях административно-юрисдикционного процесса не только позволила

[1] Там же. С. 45. Такое понимание соотношения юрисдикции и административного процесса было обосновано автором ранее. См.: *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 13–16.

[2] *Салищева Н.Г.* Указ. соч. С. 15.

[3] Там же. С. 51.

уточнить их понятие, но и послужила основой в последующем для формирования процессуального блока действующего КоАП РФ. Сравнение структуры четвертого и пятого разделов КоАП РФ с предложенной в работе моделью стадий производства по делам об административных правонарушениях свидетельствует о том, что процессуальная часть КоАП РФ подготовлена с участием Надежды Георгиевны (в составе рабочей группы) по «лекалам» 1970 г.! Это высший пилотаж талантливого ученого и высокопрофессионального нормативиста. Не пытаясь анализировать содержание процессуальных норм КоАП РФ[1], обратим внимание на отдельные ключевые положения Раздела 4, в которых реализованы гуманистические идеи концепции об административной юрисдикции Н. Г. Салищевой.

Во-первых, в отличие от КоАП РСФСР ст. 25.1. КоАП РФ «Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» по-иному определяет процессуальный статус личности, исходя из принципа презумпции невиновности. В соответствии с данной нормой гражданин (юридическое лицо) вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ. Он является не «привлекаемым к административной ответственности»[2], а стороной административно-юрисдикционного процесса, «*в отношении которой ведется производство по делу*». Лицо не может быть подвергнуто административному наказанию, пока его вина в совершении определенного правонарушения не будет установлена в ходе процесса по делу и подтверждена доказательствами в порядке, установленном законом.

Во-вторых, защита прав лица, в отношении которого ведется производство по делу, не ограничивается рамками какой-либо ста-

---

[1] См., например, *Салищева Н. Г.* Процессуальные новеллы нового Кодекса // Закон. 2002. № 7. С. 113–116.

[2] К сожалению, такую устаревшую формулировку, противоречащую Конвенции от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод», пытаются сохранить авторы проекта Кодекса РФ об административной ответственности. См.: Кодекс Российской Федерации об административной ответственности. Проект / П. И. Кононов, В. В. Лихарев, С. А. Старостин, В. А. Юсупов: под общ. ред. А. А. Агеева. М., 2016.

дии, процессуального действия, а осуществляется на протяжении всего административно-юрисдикционного процесса. Так, нормы главы 30 «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях» предоставляют право участникам процесса обжаловать как постановление по делу, так и решения по жалобам на него.

В-третьих, система процессуальных гарантий обеспечения прав участников производства по делу, разработанных Н.Г. Салищевой и закрепленных в действующем КоАП РФ, дает основания для вывода о формировании защиты как *функции* административно-юрисдикционного процесса. Такой вывод обоснован в отдельных научных исследованиях[1], но в действующем КоАП РФ и разработанных проектах кодексов об административной ответственности не выделены нормы о функциях административного преследования и защиты прав участников административно-юрисдикционного процесса. Установление по аналогии с УПК РФ норм о функциях данного процесса сделало бы более завершенной его конструкцию, позволило сгруппировать участников процесса, осуществляющих названные функции административно-юрисдикционного процесса.

Концепция Н.Г. Салищевой оказала значительное влияние не только на формирование современного российского административно-деликтного законодательства, но и во многом предопределила развитие теории административной юрисдикции, способствовала созданию научной школы. Возросли масштаб и уровень научных исследований административной юрисдикции, защищены несколько докторских, десятки кандидатских диссертаций. Причем в них исследованы как общие проблемы административной юрисдикции (А.П. Шергин, А.Ю. Якимов и др.), так и особен-

[1] См., например, *Тюрина А.А.* Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Шергин А.П.* Функции административно-юрисдикционного процесса // Теория и практика административного права и процесса: материалы 4-й Всероссийской научно-практической конференции. Ростов н/Дону, 2009. Близка к этой трактовке О.С. Рогачева, которая полагает, что в административно-юрисдикционном процессе, также как в уголовном, есть две функции: обвинение и защита. См.: *Рогачева О.С.* Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам об административных нарушениях законодательства о налогах и сборах: Монография. Воронеж, 2003. С. 67.

ности ее осуществления судьями (А. А. Петрухин, Е. В. Ламонов и др.), органами исполнительной власти (Т. П. Сасыков, М. Н. Кобзарь-Фролова, О. В. Гречкина и др.). Современные научные разработки увязаны с потребностями третьей кодификации административно-деликтного законодательства. Среди них хотелось бы обратить внимание на коллективную монографию «Реформа административной ответственности в России»[1], в которой не только проанализированы проблемы развития этого вида юридической ответственности, но и представлена Концепция реформирования законодательства Российской Федерации об административной ответственности. Высоко оценивая данную научную разработку, полагаем с учетом изложенного в настоящей статье оправданным изложить в данной Концепции видение административной политики государства. Одним из основных ее направлений должно быть снижение излишней репрессивности действующего административно-деликтного законодательства и практики его применения. Административная ответственность — жесткое средство правового воздействия и его дозировка требует бережного отношения к человеку, соблюдения его законных прав в административно-юрисдикционном процессе, как это завещала добрая и мудрая мама административного права — Надежда Георгиевна Салищева.

Побежимова Н. И.

профессор кафедры административного и информационного права РАНХ и ГС при Президенте РФ, канд. юрид. наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ

Институт административной ответственности

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы административной ответственности и вклад профессора Н.Г. Салищевой в её развитие, анализируются вопросы её законодательного развития на современном этапе.

[1] См.: Реформа административной ответственности в России / Под ред. А. В. Кирина. В. Н. Плигина. М., 2018.

Ключевые слова: административная ответственность, концепция Н.Г. Салищевой, административное правонарушение.

Pobezhimova N.I.

Institute of Administrative Responsibility

Resume: The article examines the issues of administrative responsibility and the contribution of Professor N.G. Salischeva to its development, analyzes the issues of its legislative development at the present stage.

Keywords: administrative responsibility, concept of N.G. Salischeva, administrative offense

Одним из самых дискутируемых вопросов в мировой юридической науке является институт административной ответственности[1]. Проблемы административной ответственности остаются актуальными и в России и обсуждаются на различного рода площадках: международных юридических форумах, международных и всероссийских конференциях, проводимых на базе Национальной ассоциации административистов, на Небугском клубе административистов, в ведущих юридических вузах России. Административная ответственность относится к самостоятельному институту административного права.

Административное право является одной из старейшей административно-правовой наук, история развития которой начиналась еще с XVI в., с появления камералистики, в последующие века с развитием полицейского права и по настоящее время, представляя составную часть юридической науки. Система науки административного права, как отмечает Ю.Н. Старилов[2], «обусловлена системой административного права, его структурой, совокупностью правовых институтов, подотраслей административного права, правовых норм и логической взаимосвязью между ними».

История развития административного права была проанализированы Ю.Н. Стариловым в учебнике «Общее административное право»[3]. В настоящее время административное право рассматрива-

[1] Правовое регулирование административной ответственности в зарубежных странах. Глава V // Реформа административной ответственности в России. М., 2018. С. 359–393.

[2] См.: *Старилов Ю.Н.* Административное право как наука. Гл. 4.2 // Административное право: Учебник М., 2015. С. 84, 85.

[3] *Старилов Ю.Н.* Общее административное право. Ч. 1. Воронеж, 2016. С. 119–131.

ется в качестве базовой, ключевой отрасли права в правовой системе России, сущность, цели и само содержание которого направлены на решение социальных проблем общества, на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, на формирование в условиях демократических преобразований в стране стратегии доверия между властью и гражданином[1].

Генезис административной ответственности в российском праве был освещен в целом ряде работ[2], а также в только что изданной авторским коллективом работе «Реформа административной ответственности в России»[3].

Правовое регулирование административной ответственности в СССР связано с принятием в 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, которое открыло этап кодифицированного развития административной отрасли законодательства[4]. В дальнейшем в СССР была продолжена работа по кодификации административной ответственности, в связи с чем рабочая группа в составе: Б. М. Лазарева, А. Е Лунева, Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной, А. П. Шергина приступила к разработке Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, который и был принят в 1984 г. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях

---

[1] *Козлов Ю. М.* Административное право: Учебник. М., 2005; *Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право: Учебник. М., 2015; Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2016.

[2] См.: *Кирин А. В.* Теория административно-деликтного права: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.; *Он же.* Генезис института «маловажных проступков» в дореволюционном праве России // История гос-ва и права. 2011. №121. С. 12–14; *Он же.* Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве, или Ответ сторонникам «широкого» уголовного права // Адм. право и процесс. 2013. № 7 С. 53–57; *Кирин А. В., Побежимова Н. И.* Современные интерпретации теории уголовного проступка в административном праве России // Вести Ом. Юрид. Акад. 2017. Т. 143. № 4. С. 20–26; *Гогин А. А. Хачатуров Р. Л.* Историко-правовой очерк юридической ответственности за административные правонарушения. М., 2017. С. 6–100.

[3] Реформа административной ответственности в России. С. 21–38.

[4] Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. №44. Ст. 909. См.: *Лазарев Б. М., Лунев А.* Е. Основы законодательства об административных правонарушениях // Советское государство и право. 1981. № 4. С. 19–28.

был введен в действие с 1 января 1985 г.[1] В юридической литературе отмечается роль и значение неоценимой помощи и вклада в разработку проекта данного Кодекса, который был в виде предложений и замечаний внесен сотрудником юридического отдела Президиума Верховного Совета СССР Надеждой Георгиевной Салищевой. Н. Г. Салищева уже тогда считалась опытнейшим нормативистом. Этот Кодекс просуществовал более 16 лет, а его концептуальные положения во многом получили воспроизведение в ныне действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях, вступившем в силу в 2002 г.

Н. Г. Салищева не только непосредственно участвовала в разработке, принятии, но также и в отстаивании основных положений принятого в 2001 г. и действующего уже около 20 лет Кодекса РФ об административных правонарушениях. В КоАП РФ нашли отражение как Общая и Особенная часть административной ответственности, так и ее процессуальное содержание и структура, на чем настаивала Надежда Георгиевна. В работе над созданием КоАП РФ вместе с Н. Г. Салищевой принимали активное участие ведущие административисты — Л. Л. Попов, МС. Студеникина, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и др., в адрес которых хочется, с одной стороны, высказать слова благодарности и признательности за проделанную ими работу, а с другой — сожаление, поскольку в силу ряда причин многие из них не приняли участия в разработке нового документа, посвященного проблемам административной ответственности.

В юридической литературе неоднократно был озвучен вклад профессора Н. Г. Салищевой в разработку законодательства об административных правонарушениях, ее участие не только в двух ведущих для юридической науки и практики федеральных законов — Кодекса РСФСР и Кодекса РФ об административных правонарушениях, но и в создании концепции проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях[2].

[1] Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. №27. Ст. 910.

[2] *Побежимова Н.И., Овчарова О.В.* Научный вклад профессора Надежды Георгиевны Салищевой в создание концепции проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях / Сб. научных статей «Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса». М.: РГУП, 2018. С. 11–22.

Подчеркивается значение работ Н. Г. Салищевой при разработке КоАП РСФСР, КоАП РФ, дается анализ всех ее идей и концепций, в настоящее время направленных на разработку нового проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: о принципах и соразмерности административной ответственности, ее субъектах, об определении системы административных наказаний; о проблемах производства по делам об административных правонарушениях; о соотношении административно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства. Авторы статьи обосновывают предложенную Н. Г. Салищевой необходимость принятия нового Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Особо следует обратить внимание на изданную в 2017 г. Книгу памяти, посвященную Надежде Георгиевне[1], не только как ученому, разработчику административного законодательства, но и как Человеку, умной, доброй и отзывчивой женщине, прожившей такую долгую и плодотворную жизнь и возглавившей династию юристов.

Одной из главных задач законодательства об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ является защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан. Следует отметить, что Н. Г. Салищева в своих работах, а также в Комментарии к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях отстаивала защиту прав и законных интересов граждан не только в рамках производства по делам об административных правонарушениях[2], но и ратовала за существенное расширение прав человека и гражданина, сформулированных как в Общей, так и в Особенной части КоАП РФ.

Как подчеркивал Ю. М. Козлов, «российское государство, будучи по самой своей природе демократическим государством, не может строить отношения с населением на каких-либо иных основах, кроме убеждения граждан в правильности своей политики и принуждения в отношении тех, чьи устремления и действия расхо-

[1] Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. М., 2017.

[2] *Якимов А. Ю.* Вопросы защиты прав и законных интересов граждан в рамках производства по делам об административных правонарушениях, рассмотренные в научных работах профессора Н. Г. Салищевой / Сб. научных статей «Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса». М.: РГУП, 2018. С. 23–33.

дятся с нормами права»[1]. По образному выражению Ю.М. Козлова, КоАП РФ призван был выполнить роль «собирателя» всех нарушений правил и требований, административная ответственность за которые установлена федеральным законодательством.

В то же время, КоАП РФ отразил ряд новелл[2], к которым, прежде всего, следует отнести установление административной ответственности помимо физических лиц, еще и юридических лиц, которые не были и не могли быть предметом рассмотрения в советский период развития России. В настоящее время ответственность юридических лиц не установлена ни одним из видов юридической ответственности, кроме административной ответственности, которая получила свое законодательное закрепление только в ныне действующем КоАП РФ[3].

Как известно, над новым проектом Кодекса РФ об административных правонарушениях (именно с таким названием документа, по мнению многих представителей административного права, том числе и Н.Г. Салищевой, следует согласиться) работали две самостоятельные группы ученых и практических работников, однако ни один из представленных ими вариантов не был удостоен рассмотрения Государственной Думой РФ. Однако это не отрицает постановки вопроса о необходимости такого документа в силу целого ряда причин[4]. Причины, обусловившие необходимость со-

---

[1] Административное право. М., 2005. С. 290.

[2] *Студеникина М.С.* Процесс модернизации КоАП РФ: оценка некоторых новелл КоАП РФ// Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях: материальный и процессуальный аспекты. М., 2012; *Она же*. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2002. №7.

[3] В современных условиях, когда обсуждаются проблемы снижения давления даже контрольно-надзорных органов на бизнес, вряд ли заслуживает внимания уже поднимавшаяся ранее и не получившая поддержки и научного обоснования представителей как административного, так и уголовного права, проблема уголовной ответственности юридических лиц.

[4] *Побежимова Н.И.* Основные причины необходимости реформирования законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. №4. С. 69–73; *Россинский Б.В.* Проблемы совершенствования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2017. С. 21–27; *Побежимова Н.И.* Основные

вершенствования административного законодательства, подробно изложены в работе «Реформа административной ответственности в России», и работа над КоАП РФ об административных правонарушениях в настоящее время продолжается рабочей группой под началом Министерства юстиции РФ.

Проведенное исследование всех вышеназванных кодифицированных актов по административным правонарушениям не позволяет найти определения административной ответственности и сделать вывод о ее значимости для дальнейшего развития административного законодательства.

Несмотря на все усилия юристов, особенно представителей науки административного права, проблема сущности административной ответственности, ее места в системе российского права остается так и не определенной. Административная ответственность рассматривается в основном как один из видов юридической ответственности. В то же время, по мнению Ю. М. Козлова, которое мы разделяем, административная ответственность представляет собой самостоятельный институт административного права со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями[1]. В работах последних лет Н. Г. Салищева также обращалась к исследованию вопросов, касающихся правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации[2].

В настоящее время российскими учеными высказываются серьезные замечания в адрес ныне действующего КоАП РФ, которые не без основания считают, что административная ответственность в целом ряде случаев по действующему административному законодательству стала даже более суровой по сравнению с уголовной ответственностью. В то же время отмечается, что наиболее тесные связи у видов юридической ответственности, вхо-

пути реформирования законодательства об административной ответственности в современной России // Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 7. С. 88–94.

[1] См.: Вступительная статья Ю. М. Козлова // Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.

[2] См.: *Салищева Н. Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9.

дящих в систему публичной ответственности, существуют, прежде всего, у административной и уголовной ответственности, в связи с чем ставится на обсуждение проблема интеграции этих видов ответственности.

Одновременно предметом обсуждения является вопрос о необходимости определения границы между административной и уголовной ответственностью, выявления критериев разграничения указанных видов юридической ответственности, исключающей существующую несоразмерность уголовных и административных наказаний[1]. Периодически в России поднимаются вопросы декриминализации уголовной ответственности, которые по мнению не только ученых, но и руководства страны в лице главы государства — Президента РФ В.В. Путина, являются не всегда обоснованными. Вновь, как в XX, так теперь уже и в XXI в., всплывает концепция уголовного проступка, уголовной ответственности юридических лиц, принятия Полицейского Кодекса РФ, что безусловно приведет к процессу криминализации административной ответственности, а в дальнейшем и к ликвидации такого института, как институт административной ответственности.

В советский период развития нашего государства была признанной принадлежность института административной ответственности к отрасли административного права. В постсоветский период в юридической литературе большинство ученых подчеркивают необходимость и перспективы существования института административной ответственности, его актуальности в условиях происходящих в мире процессов глобализации и интеграции, необходимости публично-правового регулирования юридической ответственности, усиления административной ответственности и установления ее границ в рамках деятельности надгосударственных органов, учитывая процессы унификации законодательства на примерах решений как Европейского Союза, так и определения юридической ответственности Таможенным Кодексом Евразийского экономического союза.

[1] *Шергин А.П.* Конституционные основы административно-деликтного законодательства и проблемы их реализации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2017. С. 29–31.

Деница Лишчакова
Юрист компании «Slovakconsolidation»,
доктор юридических прав

История справедливой судебной системы Словакии, текущее правовое регулирование и планы на будущее

Аннотация: Статья посвящена вопросам развития в Словакии административного законодательства, административного процесса и административных судов в широком историческом контексте.

Ключевые слова: административное право Словакии, административные суды, административный процесс.

Denitsa Lichchakova

History of a fair judicial system in Slovakia, current legal regulation and future plans

Resume: The article is devoted to the development of administrative legislation, administrative process and administrative courts in Slovakia in a wide historical context.

Keywords: administrative law of Slovakia, administrative courts, administrative process

С 1918 г. Венгрия и Словакия регулировались кодифицированным письменным процессуальным кодексом, а именно статья 1 от 1911 г., который действовал до 1950 г. В 1948 г. пришел к правлению первый социалистический президент Клемент Готвальд, основавший так называемую правовую двухлетку, которая служила программой адаптации правового порядка нового социалистического общества. Результатом стала трагедия в виде Гражданского кодекса и Гражданского процессуального кодекса с 1950 г. Данные законы препятствовали нашему развитию по сравнению с остальной Европой на протяжении десятилетий. В годы существования первой Чехословацкой Республики у нас была очень продуманная судебная система. Тогда главой Высшего административного суда Чехословакии был доктор юридических наук Эмиль Гаха, один из самых блестящих юристов в Чехословакии. Затем пришел коммунистический режим, в 1948 г. Высший административный суд сначала перенесли из Праги в Братиславу, что было верным

признаком того, что ему не придавали значения, а вскоре официально отменили в соответствии с законом о прокуратуре 1956 г.

Эти действия полностью остановили административную судебную систему, которая была одной из особенностей правового государства в остальной Европе, так как она специализируется на рассмотрении законности решений государственных органов. Однако коммунистический режим, разумеется, не был заинтересован в том, чтобы кто-либо анализировал его решения. Под влиянием философии Маркса мы имеем только материальное право и принцип материальной правды, это означало, что суд должен рассматривать абсолютно все.

Таким образом, постепенно исчезало различие между спором и любым другим спорным делом. Социалистическая правовая наука не признавала, что между этими категориями существуют значительные различия. Все было едино, недифференцировано, регулировалось по принципу материальной правды. Это еще больше углубилось в Гражданском административном кодексе, законом № 99/1963 С. З. (Свода Законов), который действовал и функционировал в течение невероятных 53 лет, вплоть до 30 июня 2016 г.

Рекодификация Гражданского процессуального кодекса является одним из важнейших проектов по упорядочению судопроизводства в истории независимой Словацкой Республики. Комиссия по рекодификации Гражданского процессуального кодекса начала свою деятельность 12 июля 2012 г. и была нацелена на разработку новых правил гражданского процесса в суде, заменив не полностью соответствующий Гражданский процессуальный кодекс от 1963 г. с внесенными, в общей сложности, семьюдесятью тремя поправками. Новые процессуальные нормы призваны эффективно служить в применении материального права, гарантировать в полной мере права лиц, присутствующих в процессе, и дать суду возможность принять наилучшее и наибыстрейшее решение, по существу.

1 июля 2016 г. в результате вышеупомянутых рекодификационных работ вступили в силу три новых гражданских кодекса — Гражданских споровый кодекс, Гражданские внеспоровый кодекс и Административный судебный кодекс.

В рамках рекодификации гражданского процессуального права сначала, почти единогласно была принята концепция отделения административного кодекса от общего Гражданского процессуаль-

ного кодекса в отдельный — Административный судебный кодекс. Отделение процессуального административного кодекса оказалось неизбежным шагом, к которому уже долгие годы взывают как эксперты с рядов судопроизводства и прокуратуры, а также государственная администрация и преподаватели университетов. Это намерение к тому же поддерживается правовыми нормами других государств и, несомненно, является одним из основных структурных изменений в рекодификации.

Таким образом, административное право дождалось своего собственного правого постановления, а с 2016 г. в Словакии действует закон №162/2015 С. З. (Свода Законов) Административный судебный кодекс. Это совершенно новый, ***самостоятельный кодекс административного права.***

Формулировка представляет такое правовое регулирование, целью которого должно быть эффективное, быстрое и качественное достижение решений в административном судопроизводстве. Основная цель рекодификации это упорядочение, упрощение, ускорение и рационализация судебного процесса в администстративном кодексе, тем самым обеспечив более эффективную защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также защиту законности и общественных интересов. Преимущество нового законодательства заключается в том, что административный кодекс, важность которого часто недооценивается и смягчается, и который, несмотря на более чем двадцатилетний срок существования, еще не имеет свою стабильную фундаментальную базу, после рекодификации гражданского процессуального права, наконец, у административного права появилось своё место и значимость в правовой системе Словацкой Республики и особенно в рамках своей судебной системы.

В рамках так называемой каузальной принадлежности, была сохранена внутренняя специализация административных коллегий областных судов (*схема*).

В связи с обеспечением равномерной нагрузки судей административных коллегий областных судов изменилась система определения местной юрисдикции — ей является областной суд, в районе которого находится орган государственного управления первой инстанции. Это позволило освободить чрезвычайно перегруженный Областной суд в Братиславе (до этого суд первой инстанции) и произошел сдвиг в исполнении административной судебной

власти к лицам, которые посредством административного кодекса, ссылаются на защиту своих прав и защиту прав своих интересов.

Одним из самых больших вкладов Административного судебного кодекса, на мой взгляд, считаю изъятие апелляций против необоснованных решений со стороны государственных органов, назад к одноинстанционному процессу, с которыми неразрывно связано введение кассационной жалобы в качестве эффективного дела об обжаловании в соответствии со ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Кассационная жалоба выступает в качестве внеочередной апелляции на любое окончательное решение областного суда, за исключением постановлений выделенных законом, является Верховный суд, единственный, где можно подать эту апелляцию.

Кассационная жалоба носит характер чрезвычайной важной апелляции в Верховный суд, когда он является в качестве административного суда и допускается только по причинам, указанным в законе. Возможность обращения к Верховному суду, как наивысшей судебной инстанции, осталась. Это решение, которое в Административном кодексе заменил институт обжалования институтом кассационной жалобы, это позволило также Верховному суду своевременно обратить внимание на решение проблем толкования, которые являются спорными между отдельными административными судами, а лучше закрепить одинаковое толкование законов на всей территории Словацкой Республики, обеспечивая тем самым лучшее понимание закона.

В частности, *целью нового законодательства в данном контексте стало*: создание таких процессуальных институтов, которые обеспечат быструю, эффективную и справедливую защиту прав

и законных интересов сторон, сохраняя при этом ответственное отношение субъектов к самому процессу; создание пространства для более качественных исполнений судебных постановлений; повышение правоспособности вынесенного приговора в судебном процессе; создание эффективных правоохранительных органов в административном судопроизводстве; обеспечение эффективного и действенного управления административной судебной системой с помощью судей, которые будут специализироваться на выполнении этого судебного делопроизводства.

Трудно говорить о будущих планах в административной судебной системе, поскольку сам кодекс административного права — Административный судебный кодекс — это успех, которого ждали десятилетиями.

На данный момент не могу не вспомнить об одной мысли всех времен Надежды Георгиевны Салищевой, которая, как и члены рекодификационной комиссии в Словакии, стремилась поощрять и дальнейшую реализацию идей о создании самостоятельного административного суда. Создание Верховного административного суда в следствии станет не только для отделения конкретного процесса административного кодекса, но и с точки зрения унификации права и административных судов, соблюдать принцип правовой безопасности (ст. 1, п. 1 Конституции Словацкой Республики), который является незаменимым компонентом закона. На данный момент в Словакии эти планы Министерство финансов Словацкой Республики решило приостановить, поскольку такие большие изменения (дорогостоящие), к сожалению, сейчас не являются приоритетом.

Зеленцов А. Б.

профессор кафедры административного и финансового права РУДН, д-р юрид. наук, заслуженный юрист РФ

Конституционализация административного права как теоретическая проблема

Аннотация: В статье раскрывается сущность и значение конституционализации как теоретической проблемы и одного из важнейших

факторов развития административного права и административно-правовой науки. Дается понятие конституционализации, выявляются ее исторические и теоретические предпосылки, рассматриваются проблемные вопросы конституционализации теории административного права, вызывающие необходимость смены ее парадигмы. Определяются контуры современной модели административного права, выражающей основные направления его конституционализации.

Ключевые слова: конституция, конституционализация, предпосылки конституционализации, конституционные права и свободы, публичные интересы, парадигма административного права, функции административного права, конституционность, законность.

Zelentsov A. B.

The constitutionalization of administrative law as theoretical problem

Abstract: The article deals with the essence and importance of constitutionalization as a theoretical problem and one of the most important factors in the development of administrative law and legal science. The concept of constitutionalization is given, its historical and theoretical prerequisites are revealed, the problematic issues of constitutionalization of the theory of administrative law causing the need to change its paradigm are considered. The contours of the modern model of administrative law expressing the main directions of its constitutionalization are defined.

Keywords: constitution, constitutionalization, preconditions of constitutionalization, constitutional rights and freedoms, public interests, paradigm of administrative law, functions of administrative law, constitutionality, legality.

Конституция РФ 1993 г. отразила масштабные изменения в жизни страны, произошедшие в конце XX в., и учредила новые, не известные для российской государственности конституционные принципы и правовые институты. Она определила базовые параметры и перспективы правового развития России в XXI в. и дала импульс становлению национального законодательства, отвечающего потребностям прогрессивного развития страны в условиях формирования демократического правового государства. Несмотря на отдельные юридико-технические особенности и недостатки, Конституция РФ 1993 г. представляет собой концептуально стройный и самодостаточный правовой акт, в котором заданы все необходимые параметры современного конституци-

онно-правового регулирования и демократический потенциал которого в юридической науке и практике в значительной мере остается нереализованным[1].

В силу этого в настоящее время в качестве одной из насущных проблем выступает конституционализация системы права и ее отдельных отраслей, в том числе такой ее базовой отрасли, как административное право. Вопрос о конституционализации административного права стоит не только перед отечественной наукой и практикой. Он решается в тех или иных масштабах во многих современных государствах, независимо от их принадлежности к конкретной правовой семье. Так, в юридической науке европейских и латиноамериканских стран конституционализация административного права рассматривается как одна из движущих сил и важнейших тенденций его современного развития[2].

Отдельные вопросы конституционализации административного права и его институтов нашли свое отражение и в отечественном правоведении, в частности, при анализе проблем модернизации административного законодательства. Однако в качестве самостоятельной правовой категории, теоретической проблемы и научного направления не получила еще развернутого концептуального осмысления.

1. Понятие конституционализации и ее предпосылки. Идея конституционализации правопорядка исходит из парадигмы, которая постулирует особую роль Конституции как основного правового акта, непосредственно действующего и реально обладающего высшей юридической силой. Тем самым Конституция перестает быть чисто политическим документом, а ее принципы и ценности образуют мощный правогенерирующий потенциал, который реа-

[1] *Зеленцов А.Б.* Конституционные основы административной юстиции в России // Конституция как основа правовой системы государства в XXI веке: Материалы международной научно-практической конференции. Москва, 30–31 октября 2008 г. М., 2009. С. 222–230.

[2] См.:TheTransformationofAdministrativeLawinEurope / La mutation du droit administratif en Europe, Edited by Matthias Ruffert. Munich: European Law Publishers, 2007.; Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello / Coordenadores: Romeu Felipe Bacellar Filho; Daniel Wunder Hachem. Prefáciode: WeidaZancaner. BeloHorizonte: Fórum, 2010. P. 161.

лизуется в процессе конституционализации, выступающей одной из движущих сил модернизации правовой системы общества.

Идея конституционализации российской правовой системы была выдвинута вскоре после принятия Конституции РФ и изначально связывалась с рядом факторов: а) с юридическим механизмом ее прямого действия, б) с особыми свойствами конституционно-правовых норм, оказывающих влияние на все отрасли права, в) ключевой ролью Конституционного Суда РФ в обеспечении такого воздействия[1]. Соответственно, конституционализация изначально понималась как усиление роли Конституции в качестве базы развития отдельных отраслей права, всестороннее укрепление взаимосвязей конституционных и отраслевых норм, жесткий контроль действующего правового регулирования через механизмы конституционного правосудия[2].

Вопрос об объекте и субъекте конституционализации в отечественной литературе не получил еще однозначного решения. Так, в качестве ее объекта называются различные явления как правового, так и неправового характера. Например, Н. С. Бондарь обозначает предельно широкий круг объектов конституционализации, выделяя такие ее направления, как «конституционализация всех сфер жизни личности, общества и государства на основе верховенства права, господства буквы и духа конституции как нормативного правового ядра современного конституционализма». Как явствует из его работ, в отдельных случаях в качестве предельно общего объекта конституционализирующего воздействия может выступать «социальная и правовая действительность»[3]. Другие авторы (например, И. А. Кравец, В. И. Крусс, Т. Я. Хабриева) в своих исследованиях к сфере (объекту) конституционализации относят правопорядок[4]

[1] *Крусс В. И.* Доктринальные инновации в контексте конституционализации российской правовой системы // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 4. С. 3, 4.

[2] *Матейкович М. С.* «Конституционализация» уголовного процесса // Вестник Тюменского госуниверситета. 2009. № 2. С. 29.

[3] *Бондарь Н. С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. URL: СПС «Консультант-Плюс.

[4] *Кравец И. А.* Российская Конституция и конституционализация правового порядка (некоторые вопросы теории и практики) // Журнал российского права. 2003. N 11. С. 113–124.

либо правовую систему, ее отдельные элементы, в том числе отрасли права[1].

Так, В. И. Крусс рассматривает конституционализацию как процесс преобразования правовой системы в конституционно-правовую и полагает, что этот процесс должен происходить с опорой на фундаментальные ценности, особое место среди которых занимают права, свободы и обязанности граждан. Согласно позиции этого автора, концепт конституционализации предполагает, что актуальное правотворчество во всех его формах и результатах должно постоянно подтверждать свою конституционность (легитимность), а нормативно-правовые акты должны иметь конституционный смысл безотносительно к их виду и месту в своей системе[2]. Исходя из этого в качестве субъекта конституционализации может рассматриваться не только Конституционный Суд, но и иные государственные органы, которые последовательно реализуют в своей правотворческой деятельности конституционные нормы и принципы, опираясь на идею верховенства Конституции.

При исследовании конституционализации как целостного процесса представляется целесообразным разграничивать в ее рамках два взаимосвязанных встречных процесса: 1) процесс «восходящей» конституционализации, характеризующийся закреплением правовой нормы в качестве конституционной, возведением ее в ранг конституционного положения, в том числе, и введение в действующую Конституцию соответствующих ее духу новых принципов, которые не искажают заложенный в ее тесте правовой смысл, а способствуют адаптации этого текста к меняющимся социально-правовым реалиям; 2) процесс «нисходящей» конституционализации направлен на воплощение норм, принципов Конституции посредством правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти во всех сегментах правовой системы. В результате этого процесса социальные и правовые ценности, содержащиеся в этих конституционных положениях,

[1] См., например: *Крусс В.И.* Конституционализация правосудия и конституционно-правовые пределы непосредственной демократии в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. N 3; *Хабриева Т.Я.* Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. N 6. С. 25–30.

[2] *Крусс В.И.* Конституционализация права: основы теории. М., 2016. С. 51.

превращаются в средства, обеспечивающие конституционную ценность «подконституционного» законодательства.

Этот процесс «нисходящей» конституционализации реализуется посредством толкования и изменения действующего «подконституционного» законодательства и практики его применения с позиции соответствия Конституции. Требования конституционных норм воплощаются в правопорядке и выступают в качестве нормативной силы, предопределяющей его структурирование и функционирование.

Для своего осуществления конституционализация требует определенных предпосылок. Среди них в первую очередь следует выделить такие, как высшая юридическая сила Конституции, верховенство Конституции как основного закона. Кроме того, в их число должны входить юридические гарантии Конституции (прежде всего, в виде конституционного правосудия) и стабильность Конституции.

В зарубежной литературе можно встретить и более развернутые описания системы предпосылок конституционализации, когда в их число включают: 1) «строгий» характер Конституции (она должна быть писаной и включать механизм защиты конституционных норм и фундаментальных прав); 2) юрисдикционные гарантии верховенства Конституции (наличие системы судебного контроля конституционности юридических норм); 3) высшая юридическая сила Конституции, связующая комплекс предписывающих норм прямого действия и программных норм как политического манифеста. 4) прямое и непосредственное применение конституционных норм, ограничивающих политическую государственную власть, а также регулирующих общественные отношения частного характера; 5) модель конституционной интерпретации, ориентированная на укрепление конституционного порядка; 6) действенное воздействие Конституции на политический процесс, при котором должна строго соблюдаться в отношениях между конституционными органами и всеми политическими субъектами[1].

[1] См.: José Sérgio da Silva Cristovam, João Ricardo Catarino A Constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: Um estudo sobre o caso Brasileiro e Português// Revista Jurídica Portucalense / Portucalense Law Journal. No. 17. Volume 2. 2015. P. 89.

При наличии этих предпосылок конституционализация правопорядка предстает как процесс, реализация которого предполагает, что законодательство при его принятии, интерпретации и применении должно подчиняться Конституции, которая выступает в качестве первичной обязательной нормы, сопровождающей правотворчество и правоприменение. В этом процессе перестройки правовой системы в соответствии с принципами, правилами и ценностями, содержащимися в Конституции важная роль отводится конституционной герменевтике.

Процесс конституционализации в своем развитии ведет к тому, любая юридическая интерпретация неизбежно становится также конституционно-правовой интерпретацией. В современной теории этот тезис понимается в том смысле, что не только правопорядок, правовая система в целом, но и каждая отрасль права, каждый правовой институт должны развиваться в конституционной перспективе, в соответствии с буквой и духом Конституции и не вступать в противоречие с установленными ею принципами и ценностями. При этом Конституция может интерпретироваться и применяться не только непосредственно, но и *опосредованно*, когда правовая норма, прежде чем применяться, проверяется на ее соответствие конституционным положениям либо смысл ее ориентируется на реализацию конституционных целей.

В этом контексте *конституционализация административного права* может быть представлена как особого рода юридический процесс, включающий толкование и преобразование действующего законодательства, изменение практики его применения с позиции соответствия нормам, принципам и целям Конституции. Она предполагает, что Конституция должна находиться в центре административно-правового регулирования, выступать как основной источник административного права и прямо распространять свое действие на все органы публичной администрации, понуждая их к исполнению конституционных предписаний. В результате любая деятельность публичной администрации именно в Конституции должна находить свое правовое обоснование и границы. При этом судебной проверке на соответствие Конституции могут подвергаться как административно-правовые нормы, регламентирующие деятельность публичной администрации, так и сама эта деятельность.

Конституционализация теории административного права. В современной зарубежной литературе в качестве одного из важнейших итогов конституционализации административного права рассматривается смена парадигмы административного права и переход от «конституционного институционализма к конституционному антропоцентризму». Это означает, что рамках новой парадигмы публичная администрация перестает быть точкой отсчета и ее место занимает человеческая личность, реализация которой оправдывает смысл существования самой публичной администрации[1]. Соответственно, в качестве системообразующего фактора административного права рассматривается не публичная власть и ее атрибуты, а целевая установка на реализацию фундаментальных прав, закрепленных в Конституции. При таком подходе административное право призвано стать средством, предназначенным обеспечить приоритет прав человека и предоставление государственной и муниципальной администрацией необходимых публичных услуг.

В учебной литературе эта тенденция находит выражение в построении модели, ориентирующейся на превращение административного права из права власти в право граждан[2]. В этом случае предназначение административного права в первую очередь видится в регламентации административной деятельности, необходимой для реализации фундаментальных прав, организации и функционирования государственных и негосударственных структур, ответственных за их реализацию.

В России вопрос о смене парадигмы административного права является одним самых актуальных, поскольку с советского времени это право традиционно ассоциируется с КоАП и реализацией административно-наказательной функции государства. В результате оно воспринимается в первую очередь как право, устанавливающее запреты, обеспечивающее их соблюдение и подчинение власти, легитимирующее административное принуждение и предписывающее меры административно-наказательной ответственно-

[1] См.: Restrepo Medina Manuel Alberto El derecho administrativo en los albores del siglo XXI. Bogota. Ed. Universidad de Rosario. 2007. P. 41.

[2] См., напр.: Enrique Linde Paniagua Fundamentos de Derecho Administrativo. Del derecho del poder al derecho de los ciudadanos. 4 ed. Madrid. 2012. P. 96–99.

сти. В рамках этой парадигмы статус человека практически низводится до положения простого объекта управления, пассивного перед администрацией, наделенной публичными прерогативами и призванной обеспечить его беспрекословное подчинение государственной власти.

В современных условиях концептуально-ценностная установка новой парадигмы административного права не может формироваться иначе, как на основе положений Конституции РФ, исходящих из «человекоцентристской» идеологии, т. е. идеологии служения государства человеку. В числе этих положений в первую очередь выделяются нормы ст. 2 Конституции РФ, которые прямо устанавливают: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». При этом согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, осуществляемым только судом.

Однако мощный идейно-ценностный потенциал, заложенный в этих статьях Конституции РФ, остается явно нереализованным: формирование новой парадигмы в теории административного права России находится в своей самой начальной стадии. Вопрос о необходимости такой парадигмы для формирования нового административного права России неоднократно поднимался в современной литературе[1].

Положения Конституции РФ объективно создают основу для построения модели, согласно которой не только государство в лице его органов обладает правами (полномочиями) по отношению к частным лицам (а они только обязанностями), но и частные лица

[1] См.: *Зеленцов А.Б.* Кодекс административного судопроизводства РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права. // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–38; *Аврутин Ю.Е.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28; *Нехайчик В.К.* Кризис государственно-управленческой парадигмы: причины и проблемы преодоления // Вестник СурГУ. 2018. Вып. 2 (20). С. 144–148.

имеют определенные юридической нормой права по отношению к государству — субъективными публичными правами, которым корреспондируют соответствующие обязанности государства.

В рамках этой модели предназначение административного права состоит в закреплении определенного баланса прав государства (в виде полномочий его органов) и встречных прав частных лиц посредством установления равнообязательной юридической нормы. Исходя из ст. 2 Конституции РФ, современная парадигма административного права как отрасли публичного права должна получить новую форму выражения: 1. Права, свободы и законные интересы частных лиц (граждан и организаций) в сфере публичного управления; 2. Обязанность органов публичной власти признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы; 3. Формы и процедуры реализации и защиты этих прав, свобод и законных интересов. 4. Установленные законом властные полномочия (права) публичной администрации как основа императивных велений; 5. Обязанность частных лиц исполнять законные веления; 6. Формы и порядок административного принуждения к исполнению обязанности выполнять законные веления.

В рамках конституционализации такая модель создает основу для перехода от господствующей парадигмы административного права как права административного принуждения к его пониманию как права, обеспечивающего справедливый баланс интересов, прав и обязанностей государства и частных лиц (граждан и организаций) в сфере публичного управления. Такой подход означает, что «наказательная» функция административного права в правовом государстве отходит на второй план и начинает утрачивать значение его главной характеристики. В конституционном правовом государстве на первый план объективно выдвигаются такие функции как: 1) *правообеспечительная*, которая призвана обеспечить реализацию прав и свобод граждан и организаций, в том числе посредством предоставления публичных услуг; 2) *правозащитная,* связанная с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод и обеспечивающая их гарантированность. В реализации этой функции административного права значительную роль призван играть КАС РФ, принятие которого стало важным этапом в конституционализации административно-процессуального права России.

Правообеспечительная функция административного права, характеризующая его «человекоцентристскую» направленность, неразрывно связана с деятельностью по предоставлению публичных услуг, которая призвана обеспечить надлежащую реализацию частными лицами своих прав и законных интересов. В развитие теоретических представлений об этой функции в отечественной литературе высказываются предложения о модернизации концепции административного права, которое «из управленческого в большей мере должно стать сервисным, обеспечивающим реализацию прав и свобод человека и гражданина». Причем в рамках этого подхода государству отводится «функция своеобразного «сервисного центра» по обслуживанию человека и гражданина, а административному праву — функция юридического обеспечения такой деятельности»[1].

При анализе такого рода представлений следует учитывать, что не любая и не вся административная (управленческая) деятельность осуществляется в форме предоставления публичных услуг. Предоставление государственных и муниципальных услуг — это важная составная часть административной деятельности и одна из непременных форм взаимодействия публичной администрации с населением. Тем не менее данное обстоятельство не является основанием для полного отказа от управленческой составляющей административного права и формулировки его понятия с упором на функцию предоставления услуг и трактовки его лишь как права, обеспечивающего режим функционирования публичных служб.

Выдвижение на первый план правообеспечительной функции и публично-сервисной составляющей административного права при формировании его новой парадигмы вовсе не предполагает стремления умалить значение иных функций и по-прежнему важного места его управленческой составляющей, имеющей в правовом государстве высшей своей целью обеспечение прав и законных интересов частных лиц. В этом случае речь идет лишь об уточнении этого места в административно-правовой докт-

[1] См.: *Воронов А. М., Гоголев А. М.* К предмету административного права современной России // Вестник Финансового университета. 2017. № 1. С. 126.

рине путем смещения преимущественного акцента с категории «государственное управление» на категорию «обеспечение прав человека», которая и должна стать базовой и приоритетной в этой доктрине[1].

Таким образом, конституционализация — это способ формирования нового административного права, имеющего своим предназначением гуманизацию отношений власти с управляемыми на основе установленных в Конституции РФ положений о человеке, его правах и свободах как высшей ценности, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти. Она способствует превращению административного права в инструмент защиты прав человека, гарантируя действенность запрета на превращение человека в бесправный объект управленческого воздействия.

Конституционализация административного права и разработка новой парадигмы его теории предполагает переосмысление догмы о безоговорочном приоритете публичного интереса в отношении частного интереса и уяснения сложной диалектики их соотношения в целях их гармонизации в контексте конституционного принципа примата фундаментальных прав и свобод человека. Полагаем, что публичные интересы как фундаментальные коллективные интересы должны непременно соизмеряться с фундаментальными правами и индивидуальными интересами частных лиц и не противопоставляться им, поскольку они взаимосвязаны и государство обязано их защищать в равной мере. На такой подход, как представляется, ориентирует правовая позиция Конституционного Суда РФ, который в ряде решений постановил, что публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей[2].

---

[1] *Аверьянов В. Б.* Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. 2007. № 1. С. 38.

[2] См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 года № 7-П, от 30 октября 2003 года № 15-П, от 22 марта 2005 года № 4-П, от 14 июля 2005 года № 9, от 6 декабря 2011 года №27-П и др.

Конституционализация административного права актуализирует также вопрос о соотношении классической концепции законности как позитивной связанности публичной администрации только законом и реальной связанности ее должностных лиц и органов текстом Конституции, конституционными принципами и ценностями и более широким эталоном — правомерностью как соответствием праву, включающим в том числе законность и конституционность.

Возможность позитивного решения вопроса о том, что публичная администрация должна подчиняться не только закону, но и праву, и в первую очередь конституционным принципам и ценностям, в теоретическом плане сомнений не вызывает. Однако в практическом плане реализация возможности использовать Конституцию в качестве прямой и непосредственной нормативной основы принятия административных решений неминуемо столкнется с рядом серьезных управленческих проблем и потребует разработки соответствующих юридических механизмов. В любом случае последовательный подход к конституционализации административного права предполагает более активную и прямую связанность органов и должностных лиц публичной администрации нормами Конституции в качестве непосредственной основы их административной деятельности.

Кононов П. И.
судья Второго арбитражного суда,
д-р юрид. наук, профессор

О соотношении понятий «административная процедура» и «административное производство»

Аннотация: В статье определяются авторские понятия административной процедуры и административного производства как компонентов административного процесса, проводится их соотношение по содержанию.

Ключевые слова: административный процесс, административное производство, административная процедура.

Kononov P.I.

On the relationship between the concepts of "administrative procedure" and "administrative proceedings"

Abstract: In the article define of authors notions of administrative procedure and administrative proceedings as components of administrative process, conduct theirs correlation by maintenance.

Key words: administrative process, administrative proceedings, administrative procedure.

В последнее время в российской административно-правовой науке в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации был вновь поставлен вопрос о необходимости разработки и принятия федерального закона, который бы регламентировал процедурно-процессуальные формы функционирования публичной администрации. При этом в специальной литературе возникла дискуссия о концепции и основных понятиях такого закона. Одним из центральных вопросов, требующих обсуждения и научного анализа в рамках указанной дискуссии, является вопрос о правовой природе правоприменительной деятельности органов публичной администрации и других административно-публичных органов, связанной с разрешением ими индивидуальных административных дел. Что это — административный процесс в форме административного производства или административная процедура?

В отечественной науке административного права и процесса используются обе эти категории. При этом административное производство традиционно рассматривается в качестве составной органической части административного процесса в его широком понимании. Административное производство определяется как отдельный вид деятельности или порядок деятельности административно-публичных органов по разрешению ими однородных административных дел, то есть дел определенной категории[1]. Под административной процедурой, как правило, понимается установленный норами права порядок (правила) осуществления административно-публичными органами и их должно-

[1] См., например: *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. М., 2005. С. 440; *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник. М., 2006. С. 249.

стными лицами тех или иных действий в процессе их властной деятельности[1].

Таким образом, понятием «административное производство» характеризуется властная деятельность административно-публичных органов и их должностных лиц по разрешению подведомственной им определенной категории административных дел. Термином же «административная процедура» обозначается установленный административно-процессуальными нормами порядок, единый алгоритм осуществления властной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц по разрешению подведомственной им определенной категории административных дел, то есть порядок, единый алгоритм административного производства.

Итак, *административное производство* представляет собой систему (цикл) взаимосвязанных действий и решений административно-публичного органа и его должностных лиц, последовательно совершаемых (принимаемых) при возбуждении, в ходе и в целях юридического разрешения административного дела с соблюдением специальной юридической (административной) процедуры.

Административная процедура — система (комплекс) процедурных правил, закрепленных в административно-процессуальных законах и иных административно-процессуальных нормативных правовых актах, определяющих основания совершения (издания), целенаправленность, цикличность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), порядок официально-документального оформления взаимосвязанных административно-процессуальных действий и актов, административных актов в связи с возбуждением и разрешением административных дел, а также взаимное процессуальное положение и порядок процессуального взаимодействия административно-публичных органов, иных органов, лиц и организаций, являющихся участниками административного производства.

С нашей точки зрения, понятием «административная процедура» можно характеризовать лишь определенные формы осущест-

[1] См., например: *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. М., 2007. С. 320–322; Административные процедуры: Монография / Отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М., 2017. С. 27.

вления административного процесса (производства по административному делу), то есть формы совершения в его рамках каких-либо юридически значимых действий, издания правовых актов. Однако содержательные характеристики административного процесса как властной правоприменительной деятельности, такие как сущность, цели, задачи и принципы осуществления этого процесса, понятие и виды административных дел, компетенция административно-публичных органов по разрешению административных дел, состав участников, сущность и виды доказательств по административному делу, сущность и юридическое значение административного акта, издаваемого (принимаемого) по результатам разрешения административного дела, не вписываются в рамки категории «административная процедура». В этой связи цельное, полное представление о внесудебном (исполнительном) административном процессе, как о властной правоприменительной деятельности, осуществляемой административно-публичными органами, может быть получено только посредством определения его как одного из видов юридического производства, а именно административного производства. Термин «производство» традиционно используется в процессуально-правовой науке для характеристики различных видов юридической процессуальной деятельности и закреплен в процессуальных кодексах и иных законах, причем регламентирующих не только различные виды судопроизводства, но и отдельные виды процессуальной деятельности органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов. К числу таких кодексов и законов относятся, например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (производство по делам об административных правонарушениях), Налоговый кодекс Российской Федерации (производство по делам о налоговых правонарушениях), Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (производство по делам о гражданстве Российской Федерации). Кроме того, понятием «административное производство» характеризуется деятельность органов публичной администрации, направленная на издание индивидуальных административных актов, и в административно-процессуальном законодательстве некоторых зарубежных государств, в частности,

Германии, Армении, Азербайджана, Эстонии[1]. Понятие же «процедура» в российском процессуальном законодательстве не используется в качестве основной категории, характеризующей содержание того или иного вида как судебного, так и внесудебного юридического процесса. В науке административного права при характеристике административного процесса и его составных частей, как уже было указано выше, также традиционно применяется термин «административное производство». Появившийся в последнее время в российской административно-правовой науке подход, согласно которому деятельность административно-публичных органов по разрешению бесспорных, неюрисдикционных административных дел (регистрационных, лицензионных и т. п.) характеризуется термином «административная процедура», а деятельность названных органов по разрешению административно-юрисдикционных дел (дел по жалобам, дел об административных правонарушениях) — термином «административное производство» в литературе никакими внятными научными аргументами не обоснован[2]. В частности, не понятно, почему административно-процессуальная деятельность по разрешению административных дел, не связанных с юридическими спорами и правонарушениями, относимая при этом к одному из видов административного процесса, не признается производством. Если сторонники данного подхода таким образом пытаются терминологически разграничить юрисдикционный и неюрисдикицонный виды административного процесса, то почему для этих целей нельзя использовать иной понятийный аппарат, основанный на дифференциации административного процесса на отдельные виды и выделении в рамках каждого из них соответствующих административных производств. Возможность такого разграничения видов административного процесса и входящих в них административных производств без использования категории «административная процедура» уже неоднократно демонстрировалась в специальной литературе. Институт административной

[1] Административно-процессуальное право Германии. М., 2007. С. 16; Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 51, 83, 413.

[2] См.: *Салищева Н. Г. и др.* Административный процесс: Учебник. М.. 2014. С. 17, 18; Административный процесс Российской Федерации: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М., 2017. С. 28–30.

процедуры, с нашей точки зрения, вообще не может служить той опорной категорией, посредством которой возможно проведение водораздела между различными видами юридического, в том числе административного процесса. Это обусловлено тем, что юридические процедуры, определяющие правила разрешения различных категорий юридических дел, применяются во всех без исключения видах юридического процесса, в том числе во всех видах административного процесса, как юрисдикционном, так и неюрисдикционном.

Кроме того, юридическая процедура устанавливает детальную регламентацию правил разрешения отдельных категорий юридических дел вплоть до совершения отдельных процессуальных действий. В этой связи использование категории «административная процедура» неприемлемо для нормативного закрепления не детальных, а общих, рамочных правил осуществления внесудебного (исполнительного) административного процесса.

Таким образом, в целях общей нормативной регламентации внесудебного (исполнительного) административного процесса правильнее, точнее использовать категорию «административное производство», а не категорию «административная процедура». Соответственно, и федеральный закон, определяющий общие, рамочные правила осуществления такого процесса, по нашему мнению, должен именоваться Федеральным законом «Об административном производстве», а не Федеральным законом «Об административных процедурах».

Зюзин В. А.

доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой РГУП, канд. юрид. наук

О понимании административной процедуры в зарубежных странах

Аннотация: Статья посвящена проблемам понимания института административной процедуры в зарубежных странах. Делается вы-

вод о необходимости отказа от использования в отечественной доктрине термина «административные процедуры» для обозначения части (вида) административного процесса.

Ключевые слова: Административный процесс, административная процедура, хорошее управление, административный акт.

Zyuzin V.A.

On the understanding of administrative procedures in foreign countries

Resume: The article is devoted to the problems of understanding of the institute of administrative procedure in foreign countries. It is concluded that it is necessary to refuse the use of the term "administrative procedures" in the domestic doctrine to refer to the part (type) of the administrative process.

Keywords: administrative process, administrative procedure, good administration, administrative act.

В науке административного право России продолжаются споры о понимании административных процедур и о месте данного института в рамках административного процесса[1]. Автором уже отмечалась невозможность использования термина «административные процедуры» без его смешивания на практике или с административными производствами или административными регламентами[2]. Считаем важным снова обратиться к классическому восприятию исследуемого института в развитых зарубежных странах, для чего использовать термин «административная процедура» в единственном числе.

Сам термин был заимствован из законодательства зарубежных стран, причем термины procedimento (итал.), procedimento (исп.), procedure (англ.), procédure (фр.), verfahren (нем.) могут переводиться не только как процедура, но и как процесс, производство. Так, Закон ФРГ об административном производстве 1976 г. (Verwaltungsverfahrensgesetz) в современной литературе перево-

[1] См., например: Актуальные проблемы административного права и процесса / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов и др. М., 2015. С. 142–154.

[2] *Зюзин В.А.* От административных процедур к административной процедуре // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова. М., 2018. С. 38–46.

дится как закон об административных процедурах[1]. Наступило время признать, что в современных правовых реалиях термин «административные процедуры» для обозначения части (вида) административного процесса исчерпал себя. Этот термин был уместен, когда было важно подчеркнуть, что кроме спорного административного процесса есть ещё широкий пласт позитивных неконфликтных административных дел, порядок разрешения которых следует отнести к административному процессу. Однако в настоящее время видится излишним противопоставлять процедуры и процесс. Справедливо отмечается, что судебный процесс так же, как внесудебная деятельность по разрешению административных дел, осуществляется в рамках определенных юридических процедур, а процедурность присутствует во всех видах правоприменительного процесса[2].

Отметим, что зарубежное административное право формировалось прежде всего как судебное и направленное на разрешение споров между частными лицами и публичной администрацией. При этом первичен был институт административной юстиции, а не понятие административного процесса. В 1940–1950 гг. в науке административного права зарубежных стран начался процесс перенесения отдельных удачных элементов административной юстиции на неспорные отношения в сфере реализации функций публичной администрации. Был задан вектор процессуализации позитивных отношений граждан и чиновников в развитие демократических прав граждан. Права частного лица в административном праве, целью которого является их защита от произвола со стороны администрации, понимается не только как право на доступ к административному правосудию, но и как право на участие в принятии административных решений, право быть услышанным администрацией. В центре такого понимания оказывается центральное звено управленческого процесса как формы реализации административной функции — процесс принятия административного акта[3].

---

[1] Административный процесс: Учебник / Под ред. М. А. Штатиной. М., 2015. С. 56.

[2] Административно-процессуальное право России: Учебник. В 2 ч. / *А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов*. М., 2018. Ч. 1. С. 28.

[3] См.: *Sandulli A.* Il procedimento amministrative. Milano/ Giudre, 1964.

Административная процедура понимается как динамическое выражение административной функции, раскрывающее переход от абстрактной власти к административному акту, превращение компетенции в административный акт[1]; установленная законом совокупность действий, которая направлена на производство административного акта, его добровольное или осуществление»[2].

В законодательстве зарубежных стран, принятом в 50-х-70-х гг. XX в., понятие административной процедуры, как правило, не дается (США, Великобритания, Франция), либо определяется через административные акты. Так, согласно ст. 9 Закона ФРГ об административном производстве (административных процедурах) 1976 г. административная процедура — это имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение публично-правового договора; административная процедура включает издание административного акта либо заключение публично-правового договора[3].

В доктрине административного права Германии выделяются две причины, обусловливающие расположение административного акта в центре законодательного регулирования административной процедуры: исторически-теоретическая и юридически-прагматическая[4]. Административный акт является не только искусственным продуктом управленческой науки, но также урегулированным законом инструментом управления и административного контроля. Административные акты определяют административную процедуру, управляют административным исполнением, обеспечивают действие административных решений, и, наконец, указывают вид защиты со стороны административного суда.

---

[1] См.: *Benvenuti F.* Funzione Amministraiva, Procedimento, Processo. Riv. Trim. Do Diritto Amministrativo, 1952.

[2] См.: Acosta Romero M. Teoria general del Derecho Administrativo. Mexico, 1987. P. 456.

[3] Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер. с нем. М., 2007. С. 130.

[4] *Рихтер И., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву. М., 2000. С. 194–196.

В странах, которые приняли акты об административной процедуре на рубеже XX–XXI вв. понятие процедуры также не дается (Япония, Испания, Нидерланды, Финляндия, Грузия, Армения, Азербайджан) или, как, например, в Эстонии административная процедура «означает мероприятия, проводимые административным органом в рамках издания нормативных актов или совершения административных действий или совершение административных действий, заключения договоров в соответствии с публичным правом»[1].

Понимание института административной процедуры немыслимо без осознания её целевого назначения, анализа стоящих перед институтом задач. Целью законодательства об административных процедурах стало не просто упорядочение управленческих, бюрократических действий администрации, а привлечение заинтересованных лиц к процессу разработки и принятия административных решений[2]. Административная процедура — это уровень взаимодействия граждан и государства, при котором осуществляется поиск баланса частных и публичных интересов при принятии административного акта или административного решения. И если в странах «старой» демократии данные вопросы заработаны правовой доктриной и судами, то в ряду новых по времени законов об административной процедуре прямо указываются её цели.

Так, в Финляндии целью административной процедуры является достижение, укрепление и развитие качественной (буквально — хорошей) администрации (good administration), а также доступа к правосудию по административным вопросам, повышение качества и продуктивности административных услуг[3]. В Эстонии целью закона об административной процедуре признается обеспечение защиты прав лиц путем создания единой процедуры, которая предусматривает участие лиц в принятии административных актов, а также судебный контроль[4]. В Грузии цель Общего административного кодекса формулируется как обеспечение соблюдения

[1] Пункт 1 § 2 Закона Эстонии об административной процедуре.URL: http://www.Ensib.Ee/Tuetused/Administrative_Procedure_Act.htm.

[2] Административный процесс: Учебник / Под ред. М. А. Штатиной. С. 55.

[3] Статья 1 Акта об административных процедурах Финляндии (434/2003) // center.gov.by/old/debur/docs/law/admin_act_finland_rus.htm

[4] §1 Закона Эстонии об административной процедуре.

административными органами прав и свобод человека, публичных интересов и верховенства закона[1]. Согласно преамбуле Закона Азербайджанской Республики «Об административном производстве», его цель состоит в обеспечении соблюдения прав и свобод человека административными органами и достижении верховенства закона[2].

Термин «административные процедуры» не только фонетически принижает роль данной части административного процесса, но, что более важно, путает законодателя, вынуждая механически разрабатывать регламенты для реализации той или иной «процедуры». На основании российского законодательства можно выделить множество административных производств, что обуславливается широтой общественных отношений, регламентированных нормами административного права и соответственно количеством однородных административных дел, объединенных в определенное производство. Но имеет ли смысл вместе с очередным производством указывать на наличие новой административной процедуры, основываясь только на том, что принят соответствующий административный регламент? Думается, что нет.

Говоря о видах административной процедуры надо основываться не на видах административных дел (по сферам их реализации), а на типах отношений между гражданином и администрацией. Безусловно, как и в судебном процессе, при принятии административного решения разные по сути дела могут рассматриваться по-разному. Так, по объему степени усложненности можно выделить упрощенную («неформальную») процедуру и усложненную («формальную») процедуру, причем в отличие от судебной процедуры неформальная процедура часто рассматривается законодательством в качестве основной, рамочной[3]. В частности, Евро-

[1] Пункт 22 ст. 1 Общего административного кодекса Грузии. URL: matsne.gov.ge/ka/document/download/16270/18/ru/pdf.

[2] Закон Азербайджанской Республики Об административном производстве от 21 октября 2005 года №1036-IIГ. URL://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868.

[3] *Давыдов К.В.* Виды административных процедур // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова. М., 2018. С. 47–85.

пейским судом справедливости выработан основополагающий принцип административного права, согласно которому до принятия конкретного действия или решения, которое может напрямую затронуть интерес отдельного лица, у этого лица есть право высказаться перед ответственными представителями администрации[1]. Впрочем, слушание — очень общий термин, и он может выражаться в самых различных видах, начиная от полного устного слушания до неформального свидетельства. Какой тип слушания наиболее соответствует конкретной ситуации, зависит от таких факторов, как природа административного процесса и интересы сторон; на него также влияют такие обстоятельства, как давление принимающих решение и имеющиеся ресурсы. По типичному объему правового регулирования можно выделить рамочные, специальные и особые административные процедуры[2].

Использование понятия административные процедуры во множественном числе заставляет исследователей выделять виды процедур, классифицировать процедуры по типам административных дел, то есть по факту смешивать с административными производствами. Такое понимание отдаляет нас от смысла дефиниции, которое вкладывается законодательством и доктриной зарубежных стран. Административная процедура представляет собой сердцевину всех процессуальных норм несудебного или неюрисдикционного административного права зарубежных стран. Правильное понимание смысла административной процедуры позволит реализовать право граждан на хорошее управление — принцип высшего порядка, закрепленный в ст. 41 Хартии основных прав Европейского Союза[3], и обеспечить взаимодействие общества и государства на основе доктрины хорошей администрации[4].

---

[1] *Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 303.

[2] Подробнее см.: *Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М.* Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: Учебник. Ташкент, 2012. С. 417–419 (автор параграфа — И. М. Цай).

[3] Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 41, 2000 O. J. (C 364) http://eulaw. ru/?page_id=181

[4] См., например: *Шмелев И. В.* Доктрина хорошей администрации: элементы и их содержание (на примере стран ЕС) // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Сб. научных статей. М.: РГУП. 2017. С. 22–30.

Стахов А. И.
зав. кафедрой административного права
и процесса им. Н. Г. Салищевой РГУП,
д-р юрид. наук

Административное и административно-процессуальное право России: критерии, проблемы и перспективы разграничения

Аннотация: в статье обосновывается разделение административного права и административно-процессуального права как самостоятельных отраслей системы права Российской Федерации. С этой целью выделены и определены ключевые критерии перспективного разделения данных отраслей права (предмет, метод, источники).

Ключевые слова: административное законодательство, административно-процессуальное законодательство, предмет административного права, предмет административно-процессуального права, метод административного права, метод административно-процессуального права, источники административного права, источники административно-процессуального права, публичная администрация, административно-публичный орган, административное дело, судебно-административное дело, административная процедура, судебная административная процедура, административное производство, административное судопроизводство.

Stakhov A. I.

Administrative and Administrative Procedure Law of Russia: Criteria, Problems and Prospects for Differentiation

Abstract: the article substantiates the division of administrative law and administrative procedural law as independent branches of the legal system of the Russian Federation. With this goal defined and identified the key criteria perspective, the separation of the branches of law (object, method, sources).

Keywords: administrative law, administrative procedural law, administrative law, the subject of administrative-procedural law, method of administrative law, the method of administrative procedural law, sources of administrative law, sources of administrative procedural law, public administration, administrative public authority, administrative proceedings, judicial-administrative proceedings, administrative procedure, administrative judicial procedure, administrative proceedings, administrative proceedings.

Правовой основой для разграничения административного и административно-процессуального права служит ст. 72 Конституции РФ, обособившая в системе отечественного законодательства административное и административно-процессуальное законодательство, отнеся его к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основной проблемой доктринального разграничения современного административного права и административно-процессуального права является отсутствие среди ученых-административистов единообразия в понимании регулятивных особенностей материальных и процессуальных административно-правовых норм в условиях действия целого ряда норм Конституции РФ[1], по сути, разрушивших конституционно-правовые основы советской системы органов государственного управления[2] и соответствующую данной системе управленческую теорию административного процесса.

Важно подчеркнуть, что ст. 10 Конституции РФ, взамен централизованной системы органов государственного управления признает самостоятельность органов исполнительной власти от органов судебной и законодательной власти, а ст. 132 Конституции РФ, в свою очередь, обособляет от органов государственной власти органы местного самоуправления с предоставлением возможности наделения законом данных органов отдельными государственными полномочиями, реализуемыми под контролем государства.

Необходимо также отметить, что современное административное законодательство, развивающееся на основе принципов и норм Конституции РФ, наделяет отдельными государственными или иными публичными полномочиями различные организации и предостав-

[1] См., например, ст. 10, 12, 118, 132 Конституции РФ.

[2] См., например, гл. 8 Конституции (Основного Закона) РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918; ст. 122 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой ВС РСФСР 12.04.1978; гл. 3 Конституции (Основного Закона) РСФСР, утв. Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925, ст. 51–55 Конституции (Основного Закона) РСФСР, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937; гл. 3 Конституции (Основного Закона) РСФСР, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937.

ляет им в том или ином виде компетенцию государственного органа, к примеру, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, административная комиссия, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, Государственная корпорация «Росатом» и др.

Подчеркивая вскрытые особенности конституционно-правового регулирования статуса органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, предлагается рассматривать данные органы в совокупности с организациями, наделенными законом отдельными административно-публичными полномочиями и статусом государственного органа, в качестве функционально обособленной административно-публичной формации. В этой связи органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, наделяемые административно-публичными полномочиями, будет логичным считать составной частью **публичной администрации**, а организации, наделяемые статусом государственного или иного органа с предоставлением административно-публичных полномочий, считать иными административно-публичными органами. Под административно-публичными полномочиями в данном контексте понимаются права и одновременно обязанности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов по обеспечению исполнения не находящимися в их служебной зависимости (организационно не подчиненными) физическими лицами и организациями, иными органами норм федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

С позиции предлагаемого подхода видится перпективным определить *административное законодательство Российской Федерации* как совокупность законов, иных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, в которых содержатся нормы, регулирующие административно-правовой статус органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, образующих публичную администрацию, иных административно-публичных органов (должностных лиц данных органов), административно-правовые методы и формы их деятельности, а также нормы, регулирующие административно-правовой статус организаций и физических лиц, иных органов, их внепроцессуальное (т. е. за рамками административного или судебно-административного дела) взаимодействие в адми-

нистративно-правовой сфере с публичной администрацией, иными административно-публичными органами, их должностными лицами и между собой.

Соответственно, *административно-процессуальное законодательство Российской Федерации* логично определить как совокупность законов, иных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, в которых содержатся административно-процессуальные нормы, определяющие цикличность, целенаправленность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), порядок документального оформления взаимосвязанных действий и решений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, образующих публичную администрацию, иных административно-публичных органов (должностных лиц данных органов), а также судебных органов (судей) по применению административно-правовых мер в рамках того или иного административного или судебно-административного дела, а также нормы, определяющие взаимное процессуальное положение физических лиц, организаций, публичной администрации, иных административно-публичных органов, судебных органов по административным и судебно-административным делам.

Предлагаемое разграничение административного и административно-процессуального законодательства позволяет провести комплексный анализ соответствующего законодательного массива, фактически сформировавшегося на основе Конституции Российской Федерации с 1993 г., и используя результаты такого анализа, оценить место и роль отечественного административного и административно-процессуального права в отечественной современной правовой системе.

В этих целях, прежде всего, будет логичным сформулировать комплексные определения административного и административно-процессуального права, соответствующие изложенному пониманию административного и административно-процессуального законодательства, и в качестве оценочных критериев раскрыть особенности предмета, метода и источников соответствующей отрасли права.

Остановимся на административном праве. Под ***административным правом*** предлагается понимать самостоятельную отрасль системы материального права Российской Федерации, нормы которой регулируют общественные отношения, складывающиеся

с непосредственным участием либо под контролем органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, образующих публичную администрацию, иных административно-публичных органов (должностных лиц данных органов) в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства по поводу и в связи с необходимостью обеспечения исполнения физическими лицами и организациями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, иными органами норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в целях достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов.

Предмет административного права — система общественных отношений, складывающихся с непосредственным участием либо под контролем публичной администрации, иных административно-публичных органов (должностных лиц данных органов) в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства по поводу и в связи с необходимостью обеспечения исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ иными участниками административных и иных публичных правоотношений в целях достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов.

В структуре предмета административного права предлагается отразить специфику субъектного состава и функционального содержания (определенной направленности) регулируемых отношений.

В этой связи логично выделить, соответственно, субъектные и функциональные сферы в структуре предмета административного права.

Субъектными сферами в структуре предмета административного права являются: 1) сфера публичного администрирования. Ее образуют общественные отношения, складывающиеся с обязательным участием органов публичной администрации, иных административно-публичных органов, их должностных лиц; 2) сфера публичного взаимодействия физических лиц и организаций. Данную сферу составляют общественные отношения, складывающиеся без непосредственного участия, но под контролем органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов, должностных лиц указанных органов.

Функциональными сферами в структуре предмета административного права являются: 1) однородные группы общественных отношений, которые образуют функциональные сферы административно-распорядительной деятельности государства (сферы: административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания, административного стимулирования); 2) однородные группы общественных отношений, которые образуют функциональные сферы административно-охранительной деятельности государства (сфера административного санкционирования, административно-деликтная сфера, сфера разрешения административных споров, административно-казуальная сфера, сфера административно-принудительного исполнения публичных обязанностей, возложенных судебным или административным актом.

Административное право регулирует общественные отношения, составляющие его предмет, посредством общерегулятивных методов правового регулирования, а именно использует *административно-императивный метода регулирования (доминирует) и административно-диспозитивный метод* (используется в меньшей степени).

Источниками административного права являются акты международного и национального права, в которых содержатся административно-правовые нормы. Основной массив — административное законодательство Российской Федерации, в котором закреплены материальные и процедурные административно-правовые нормы.

Перейдем к административно-процессуальному праву. ***Административно-процессуальное право*** предлагается понимать как совокупность правовых норм, регламентирующих в рамках юридического разрешения административных или судебно-административных дел цикличность, целенаправленность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность) и порядок документального оформления взаимосвязанных действий и решений органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, образующих публичную администрацию, иных административно-публичных органов (должностных лиц данных органов), судебных органов (судей) по применению соответствующих административно-правовых мер, а также взаимное процессуальное положение указанных органов, физических лиц и организаций, являющихся участниками названных дел.

Под административным делом в данном контексте понимается возникший в сфере правоприменительной деятельности публичной администрации, иных административно-публичных органов (должностных лиц данных органов) индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), правовое разрешение которого в интересах публичного образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования), физического лица или организации требует применения органом публичной администрации, иным административно-публичным органом соответствующих административно-правовых мер, реализуемых в рамках замкнутого цикла взаимосвязанных документально оформляемых и ограниченных по времени действий и решений указанных органов, завершаемых изданием (принятием) властного правоприменительного решения (административного акта).

Административно-судебное дело рассматривается как возникший в сфере правоприменительной деятельности судебных органов (судей) на основе возбужденного и (или) частично или полностью разрешенного административного дела юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), правовое разрешение которого в интересах государства, муниципального образования, физического лица или организации требует применения соответствующих судебных административно-правовых мер (мер административного правосудия), реализуемых в рамках замкнутого цикла взаимосвязанных документально оформляемых и ограниченных по времени действий и решений указанных органов (судебных актов).

Предмет административно-процессуального права — совокупность общественных отношений, складывающихся с непосредственным участием органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, образующих публичную администрацию, иных административно-публичных органов (должностных лиц данных органов) и (или) судебных органов (судей) в связи с применением данными органами административно-правовых мер в рамках и в целях юридического разрешения административных и судебно-административных дел.

В структуре предмета административно-процессуального права предлагается отразить специфику регулирования внесудебного

(исполнительного) разрешения юридических дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и судебного разрешения юридических дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

В этой связи в структуре предмета административно-процессуального права выделяются два обособленных массива однородных общественных отношений: 1) общественные отношения, регулируемые *исполнительным административно-процессуальным правом* (возникают в связи с разрешением административных дел т. е. применением органами и должностными лицами публичной администрации, иными административно-публичными органами исполнительных административно-правовых мер в рамках разрешаемых административных дел); 2) общественные отношения, регулируемые *судебным административно-процессуальным правом* (возникают в связи с разрешением судебно-административных дел т. е. применением судебными органами судебных административно-правовых мер (мер административного правосудия) в рамках разрешаемых ими судебно-административных дел).

В структуре массива общественных отношений, регулируемых нормами исполнительного административно-процессуального права, в свою очередь, могут быть выделены: 1) *сфера административно-распорядительной процессуальной деятельности административно-публичных органов.* Данную сферу образуют общественные отношения, регулируемые нормами исполнительного административно-распорядительного процессуального права. ***Исполнительное административно-распорядительное процессуальное право*** образуют: институт административно-процессуальной регламентации порядка предоставления благ, имеющих публичное значение (административное правопредоставительное процессуальное право); институт административно-процессуальной регламентации порядка возложения публичных обязанностей (административное обязывающее процессуальное право), институт административно-процессуальной регламентации порядка публичного стимулирования (административное стимулирующее процессуальное право); 2) *сфера административно-охранительной процессуальной деятельности административно-публичных органов*. Указанную сферу регулируют нормы исполнительного административно-охранитель-

ного процессуального права. ***Исполнительное административно-охранительное процессуальное право*** образуют: институт административно-процессуальной регламентации порядка административного санкционирования (административное санкционирующее процессуальное право) институт административно-процессуальной регламентации порядка применения мер административно-правового принуждения и административно-правового ограничения по противодействию административным деликтам (административно-деликтное процессуальное право институт административно-процессуальной регламентации внесудебного порядка разрешения административных споров (административно-юстиционное процессуальное право) институт административно-процессуальной регламентации порядка предупреждения, выявления, ограничения, нейтрализации административно-правовых казусов (административно-казуальное процессуальное право) институт административно-процессуальной регламентации принудительного исполнения публичных обязанностей, возложенных судебным или административным актом на физических лиц и организаций (административное принудительно-исполнительное процессуальное право).

В структуре массива общественных отношений, регулируемых нормами судебного административно-процессуального права предлагает выделить: 1) *сферу административно-спорной процессуальной деятельности судебных органов*. Данная сфера регулируется нормами судебного административно-спорного процессуального права; 2) *сферу административно-наказательной процессуальной деятельности судебных органов*. Выделяемая сфера регулируется нормами судебного административно-наказательного процессуального права; 3) *сферу административно-санкционной процессуальной деятельности судебных органов*. Указанная сфера регулируется нормами судебного административно-санкционного процессуального права.

Судебное административно-спорное процессуальное право включает административно-процессуальные институты регламентации судебного разрешения административно-правовых споров, которые могут быть связаны с привлечением физических и юридических лиц к административной и иным видам публично-правовой ответственности, либо не иметь такой связи.

Судебное административно-наказательное процессуальное право включает административно-процессуальные институты судебного применения мер административной либо иной публично-правовой ответственности.

Судебное административно-санкционное процессуальное право включает институты административно-процессуальной регламентации судебного санкционирования административного принуждения и ограничения.

Административно-процессуальное право использует специальный метод правового регулирования — метод формального определения границ, структуры, алгоритма действий и решений публичной администрации, иных административно-публичных органов, а также судебных органов по разрешению административных и судебно-административных дел (применению исполнительных и судебных административно-правовых мер в рамках административных и судебно-административных дел).

Источники административно-процессуального права — акты международного и национального права, в которых содержатся административно-процессуальные нормы. Основной массив — административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, в котором закреплены административно-процессуальные нормы. Основной массив административно-процессуальных норм — кодексы Российской Федерации, в т. ч. КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ, федеральные административно-процессуальные законы, в т. ч. ФЗ «Об исполнительном производстве», ФЗ и др., а также иные административно-процессуальные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, главным образом, административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Обобщая изложенное, следует подчеркнуть, что предлагаемый подход к разделению административного и административно-процессуального права позволяет дифференцированно проводить обучение студентов и аспирантов, а также разрабатывать комплекс общетеоретических и прикладных научно-практических проблем формирования, развития и применения современного административного и административно-процессуального законодательства.

Воронов А. М.

главный научный сотрудник сектора административного права и процесса Института государства и права РАН, профессор кафедры Управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России, эксперт РАН, д-р юрид. наук, профессор

Современная доктрина административного права: вопросы и ответы

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению доктринальных положений современного административного права. На основе анализа научных источников сформулированы теоретические обобщения и выводы, направленные на модернизацию правовой доктрины административного права. Автором предлагаются положения в развитие доктрины административного права в части расширения его предмета и включение в него не только субординационных отношений (отношений власти и подчинения) в сфере государственного администрирования и обеспечения безопасности государства, но и реординарных (сервисных) отношений, возникающих по инициативе простого гражданина либо институтов гражданского общества. Это сервисные отношения по оказанию государственных услуг населению.

Ключевые слова: административное право, предмет административного права, доктрина административного права современной России, отношения реординации в административном праве, сервисные отношения по оказанию государственных услуг населению.

Voronov A. M.

Modern Doctrine of Administrative Law: Questions and Answers

Resume: Article is devoted to consideration of doctrinal provisions of modern administrative law. On the basis of the analysis of scientific sources the theoretical generalizations and conclusions directed to modernization of the legal doctrine of administrative law are formulated. The author offers provisions in development of the doctrine of administrative law regarding expansion of its subject and inclusion in it not only

the subordinated relations (the relation of the power and submission) in the sphere of the state administration and safety of the state, but also the reordinarnykh (service) relations arising at the initiative of the ordinary citizen or institutes of civil society. These are the service relations on rendering public services to the population.

Keywords: administrative law, a subject of administrative law, the doctrine of administrative law of modern Russia, the reordination relation in administrative law, the service relations on rendering public services to the population.

В декабре 2018 г. исполняется четвертьвековой юбилей принятия Конституции Российской Федерации. В рамках основного закона определяется содержание и смысл всех остальных законов, т. к. Конституция является ядром правовой системы России и составляет правовой фундамент современной Российской государственности. 25 лет назад Россия встала на путь построения социального, правового, демократического государства, в котором права и свободы человека и гражданина являются приоритетными (статья 2 Конституции РФ).

При таком подходе, в связи с фундаментальными изменениями концепции Основного закона, предусматривающей смену социалистической общественно-экономической формации на новую демократическую, на наш взгляд, возникает острая необходимость пересмотра национальных доктрин всех отраслей права современной России.

Как справедливо отмечает ряд ученых — современное административное право ориентировано на удовлетворение, в первую очередь, общественных (публичных) интересов и ее предназначение состоит в том, чтобы правовыми средствами обеспечивать эти интересы[1] в целях предоставления реальных возможностей для осуществления прав и свобод человека и гражданина, для достижения «общественного блага».

Реализация прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства, как известно, обеспечивается правовыми институтами через деятельность органов государственной власти, осуществляющих свои полномочия на основе и во исполнение дей-

[1] См.: *Павлушина А. А.* Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 76.

ствующего конституционного и иного законодательства Российской Федерации.

Актуальность проблемы развития административного права на современном этапе и, в частности, повышения его регулятивной роли во всех сферах жизнедеятельности гражданского общества Российской Федерации объясняется и тем, что современное становление российской государственности в основном осложнено акциями геополитического характера, обострение которых образует дополнительные угрозы и вызовы не только социально-экономическому развития страны, но и обороне, а также национальной безопасности государства.

Мы живём в эпоху слома старых парадигм. Обстоятельства и условия стремительно меняются: то, что кажется разумным и правильным сегодня, завтра может обрести черты иррационализма. Однако наука для того и существует, чтобы находить правильные решения в сложной и быстро меняющейся обстановке.

Уместно отметить, что до сих пор мы живём по законам государства, которого уже не существует, при этом почти добрая половина действующих нормативных правовых актов была принята ещё в прошлом столетии, в период социалистического строительства российской государственности. При таком подходе с уверенностью можно отметить, что многие из них уже давно морально устарели. На наш взгляд, представляется правильным и целесообразным использовать накопленный исторический опыт, в том числе и в части нормативного правового регулирования.

Однако сегодня представляется целесообразным коренным образом модернизировать правовую доктрину российского права, в том числе и административного права, именно с учетом реалий сегодняшнего дня.

Иначе завтра история нам не простит такого промедления: это касается прежде всего Кодекса административного судопроизводства, о котором прописано в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Однако следует заметить, что кодекс был принят лишь два года назад, по прошествии 23 лет со дня всенародного голосования по принятию Конституции РФ.

Коллеги, мы уже 25 лет живём по Основному закону, закону, предписывающему построение правового, демократического государства, и с уверенностью можно сказать — за этот период достигли немалого.

Как нами отмечалось ранее, в теорию, да и практику деятельности государственной администрации прочно вошёл термин «администрирование». Данной категорией пользуются представители различных отраслей права: налогового права, таможенного права, представители экономической науки и многие другие учёные.

Термины таможенное администрирование, налоговое администрирование, правовое администрирование в сфере экономики, администрирование миграционных процессов и т. д. прочно вошли в оборот. При этом представителями административно-правовой науки данному феномену не уделяется должного внимания. Это очень прискорбно и, на наш взгляд, не совсем корректно.

Уместно отметить, что данный термин не подменяет управление, он гораздо шире и охватывает своим содержанием деятельность не только исполнительной власти, но и судебной, а также законодательной власти.

При этом термин администрирование имеет прежде всего административно — правовую природу и кому как не нам, учёным-административистам развивать его содержание, совершенствовать формы методы административной деятельности государственной администрации органов власти, расширяя предмет современного административного права очень существенным блоком отношений реординации, когда инициатива исходит от граждан[1].

Следует отметить, что помимо внутренних факторов геополитики существенное влияние на развитие российской государственности оказывают внешние, международные факторы. Важный во-

[1] Реординация — это одна из организационно-технических форм человеческих взаимодействий, наряду с субординацией и координацией, проявляющаяся в вертикальном упорядочении снизу вверх (управляемый предпринимает организационные действия, на которые обязан реагировать управляющий, например, вносит предложение, подает жалобу, отказывается выполнять распоряжение ввиду его незаконности и т. д.). URL: https://yandex.ru/search/?lr=213&text=реординация%20

прос сегодня состоит в формировании и создании многополярного мира. Однако экономические и иного характера санкции, введенные Евросоюзом, а также США в отношении России существенно тормозят и негативно влияют на этот процесс.

Таким образом становление российской государственности происходит под влиянием внутренних и внешних факторов, порой разноплановых и противоречивых и не всегда оказывающих положительное влияние на развитие России, как демократического, правового, социального государства.

Обращаясь к заявленной проблематике, следует отметить, что о доктрине[1] административного права, как системе взглядов и представлений о праве, о его принципах, изложенных признанными авторитетами учеными-административистами, в настоящее время не так уж и много написано, как и не так много научных публикаций, заслуживающих внимание.

На наш взгляд, отсутствие современных разработок, направленных на развитие доктрины административного права, вполне закономерно, так как большая часть таких работ (Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, А.П. Шергин и др. мэтры административно-правовой науки) была написана на заре и первоначальных этапах проведения административной реформы. О ней отдельный разговор.

В настоящее время иновационных концепций современного административного права практически не выдвигается. Интересных монографических работ по данной проблематике очень мало. Среди прочих, представляет несомненный интерес статья П.И. Кононова «О предмете современного российского административного права», опубликованная в журнале «Административное право и процесс». 2011. № 3, а также статья профессора А. И. Ста-

[1] Прим. автора. Термин доктрина употребляется в нескольких значениях: во-первых, как философское правовое учение, теория; во-вторых, как мысли выдающихся учёных — юристов по тем или иным теоретико-прикладным проблемам юридической науки; в-третьих, как научные труды наиболее авторитетных исследователей той или иной отрасли права. Таким образом под правовой доктриной нами понимается использование, при наличии пробелов законодательства, при отсутствии соответствующего прецедента, положений работ известных учёных для юридического решения возникающих споров, имеющих правовое значение.

хова «О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм», опубликованная также в журнале «Административное право и процесс». 2018. № 6.

Коллеги, позволю себе высказать некоторые соображения, выдвинутые мной ранее в предыдущих публикациях, однако которые идут в контексте положений уважаемых профессоров, при этом существенно дополняют и развивают доктринальные положения имено современного административного права.

Уместно отметить, что в настоящее время наметилась тенденция подвергать ревизии наработанные ранее концептуальные основы административного права и на этой основе готовить работы применительно к реалиям сегодняшнего дня, порой выдавая чужие мысли за свои. Думается, нет ничего зазорного изучать накопленный с годами положительный опыт и использовать его в своей научной деятельности, это правильно и даже похвально, однако при этом не стоит забывать про первоисточник и указывать его по тексту работы.

Отсутствие новых, перспективных работ по административно-правовой проблематике также можно объяснить реформой высшей школы, да и всей науки в целом, существенным сокращением диссертационных советов и соответственно проблемой с защитой как кандидатских, так и докторских диссертаций и многими другими проблемами.

Современное развитие науки административного права, по нашему мнению, базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и обслуживают друг друга (служат друг другу). Поэтому совершенствование административного права должно идти путем придания ему все более четких организационно-правовых форм и развития и совершенствования административных процедур.

Как нами отмечалось ранее, отправной точкой современной российской государственности стало принятие в 1993 г. Конституции РФ, согласно которой Россия встала на путь построения правового, социального, демократического государства.

Уместно отметить, что после принятия Основного закона не все радикальные, коренные изменения правовой системы России

получили должную теоретико-правовую оценку и реализацию. В настоящее время развитие науки административного права обусловлено необходимостью проведения новых исследований по модернизациии и наполнению актуальным содержанием их концепций с учетом современных реалий развития российской государственности, а именно факторов построения правового, демократического государства, где личность, ее права и свободы являются приоритетными. При этом построение сервисного социального государства задает нам новый импульс совершенствования и развития форм и методов государственного администрирования.

При таком подходе следует обратить внимание, что в теории и практике отсутствует легальное понятие, определяющее сущность и содержание, а также механизм реализации государственного администрирования. Для устранения данного пробела представляется целесообразным с позиций административного права статуирование данного правового института, что, на наш взгляд, будет способствовать единому толкованию данной правовой категории, а также унификации и гармонизации отраслевых направлений государственного администрирования, позволит правоприменителю единообразно трактовать и реализовывать принципы, формы и методы такой деятельности, при этом значительно повысится ее эффективность.

Уместно отметить, что практически ни один ученый либо исследователь не дает трактовку базового понятия «администрирование», не раскрывает правовой природы данного феномена, его отраслевой принадлежности, сущности и содержания, а также принципов, форм и методов государственного администрирования.

На наш взгляд, представляется целесообразным аргументировать авторскую трактовку базового понятия «государственное администрирование», уделив особое внимание организационно-правовому механизму его реализации. Именно эти положения станут основополагающими и универсальными для отраслевых видов государственного администрирования (налогового, таможенного, бюджетного, администрирования в сфере правового регулирования экономики, миграционных процессов и множества других его видов) в связи с тем, что все они имеют административно-пра-

вовую природу, являются идентичными по сущности, но различными по содержанию.

Как нами отмечалось ранее, термин «государственное администрирование», не получивший до настоящего времени законодательного закрепления, используется практически во всех сферах жизнедеятельности общества, однако пока не имеет однозначного толкования.

В научной литературе государственное администрирование отождествляют с государственным управлением, этот термин используют при характеристике контрольной либо надзорной деятельности государственной администрации, как правило в контексте ее совершенствования и т. д.

В своих работах по статуированию правового института государственного администрирования нами дается следующая трактовка понятия данного феномена: под государственным администрированием, на наш взгляд, следует понимать органически увязанную триаду, сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задач и функций государства: во-первых, по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и институтов гражданского общества; во-вторых, по реализации управленческих функций государственного администрирования, в-третьих, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства.

На наш взгляд также представляется целесообразным отграничить предметную область правоотношений в сфере государственного управления и государственного администрирования.

Данные положения имеют важное методологическое значение, т. к. определяют позицию о том, что не вся исполнительно-распорядительная деятельность государственной администрации носит управленческий характер.

Как следует из вышеизложенного, оказание государственных услуг — одна из характерных предметных областей (функция) государственного администрирования, отграничивающая его от госуправления. Следующей предметной областью государственного администрирования, отграничивающей его от госуправления, является сфера публичного администрирования, ко-

торая уже давно не исчерпывается деятельностью только органов публичной власти.

Также характерной предметной областью государственного администрирования, отграничивающей его от госуправления, является восстановление незаконно нарушенных представителями государственных органов и их должностными лицами прав как юридических, так и физических лиц на основании Кодекса административного судопроизводства.

Также уместно отметить отношения в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности, прежде всего, юридическими средствами, при этом также уместно обратить внимание на такие сферы отношений, как превенция и выявление преступлений и административных правонарушений, а также раскрытие правонарушений и привлечение виновных к ответственности и др.

Таким образом, помимо управленческих функций государственного администрирования, таких как формирование социально-экономической политики и ее разработка на перспективу; сбор и анализ информации; мониторинг состояния дел; планирование и прогнозирование; контроль; надзор; мониторинг состояния дел и т. д., предметную область государственного администрирования составляет целый спектр правоотношений, присущих только ему.

При таком подходе именно сегодня административное право должно преодолеть управленческий догмат в определении своей сущности и пониматься как отрасль, которая генетически связана с практикой защиты прав человека юридическими средствами.

При этом вышеизложенное ни в коей мере не умаляет управленческий аспект государственного администрирования, также охватывающий своим содержанием две большие сферы общественных отношений: деятельность государственной администрации и их должностных лиц по реализации управленческих функций государственного администрирования во всех сферах жизнедеятельности; охрану общественного порядка, обеспечение безопасности и борьбу с правонарушениями.

Также следует отметить, что административное право изучает правоотношения, возникающие в области администрирования, и в качестве главного объекта изучения имеет публичное

администрирование и все отношения, связанные в том числе с управлением.

Коллеги, уместно заметить, что законодатель уже сегодня предпринимает конкретные, хотя и робкие шаги в статуировании правового института государственного администрирования, закрепляя при этом реординарные отношения, возникающие при оказании гражданам, при их обращении в государственные органы, сервисных услуг во всех сферах жизнедеятельности.

Аргументируем свою позицию на примере нормативного правового регулирования деятельности Федеральной таможенной службы, весь объем полномочий которой закреплен в Постановлении Правительства РФ от 16.09.2013 № 809. Представляет несомненный интерес Раздел III Стратегии 2020 «Основы развития таможенной службы Российской Федерации в современных условиях»[1], где указывается, что в современных условиях таможенная служба Российской Федерации как часть экономической системы государства выступает как социально-экономический институт, где таможенная деятельность проявляется как особая форма услуги. Одним из факторов достижения стратегической цели таможенной службы Российской Федерации в части содействия международной торговле является качественное предоставление государственных услуг в области таможенного дела участникам внешнеэкономической деятельности. Совершенствование системы государственных услуг, предоставляемых участникам внешнеэкономической деятельности, нацелено на расширение их спектра, повышение качества и доступности при внешней их простоте, оперативности и надежности.

Представляется, данные положения являются предопределяющими для всего исследования, т.к. идут в контексте выдвинутой автором доктрины развития административного права в части расширения его предмета и включение в него не только субординационные отношения (отношения власти и подчинения) в сфере государственного управления и обеспечения безопасности нашего государства, но и реординарных (сервисных) отношений, возника-

[1] Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 N 2575-р (ред. от 10.02.2018) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».

ющие по инициативе простого гражданина либо институтов гражданского общества. Это сервисные отношения по оказанию государственных услуг населению.

В развитие данного тезиса следует констатировать, что уже сегодня должны измениться взаимоотношения государства и гражданина, где государству должна быть отведена функция своеобразного «сервисного центра» по предоставлению государственных услуг, обслуживанию интересов человека и гражданина, а административному праву — функция юридического обеспечения такой деятельности.

Сегодня кардинально изменившиеся взгляды на роль и значение административного права сопровождаются переоценкой его предмета. С учетом рассмотренных нами позиций, представляется предмет административного права сегодня гораздо шире: во-первых, к предмету административного права прежде всего должны относиться отношения в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности, прежде всего, юридическими средствами; во-вторых, к предмету административного права также относятся не только отношения государственного администрирования, но и совокупность других управленческих отношений, образующих отношения в сфере публичного администрирования; в-третьих, в предмет административного права входят отношения, которые возникают по инициативе субъектов, не имеющих властных полномочий при их обращении в органы государственной администрации (отношения реординации,), которые в дальнейшем могут получить название «сервисных» отношений, отношений публичных или административных услуг либо административных обязательств; в-четвертых, кроме управленческих, в него входят отношения, возникающие при осуществлении правосудия в форме административного судопроизводства. Это отношения ответственности государственной администрации (субъектов властных полномочий) за неправомерные деяния, ущемляющие права граждан; в-пятых, в него входят правоотношения, возникающие за нарушение гражданами установленных правил, — отношения административной ответственности; в-шестых, отношения в сфере обеспечения безопасности личности и всего гражданского общества в целом.

Таким образом, на основании изложенных положений предмет административного права становится более широким и выходит за пределы государственного управления[1].

Современное административное право — это отрасль права, средствами которой формируются, охраняются и защищаются публичные правоотношения, организуется и обеспечивается функционирование государственной и публичной администрации по осуществлению публичного администрирования, направленного на удовлетворение жизненных потребностей, реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов личности, гражданского общества и всего государства в целом, а также оборону и обеспечение национальной безопасности.

Кобзарь-Фролова М. Н.

профессор кафедры административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой РГУП, д-р юрид. наук, профессор

Методы административного права

Аннотация: Не вызывает сомнения, что административное право является самостоятельной, ведущей отраслью российской системы права, которая выделяется не только автономным объектом и предметом правового регулирования, но имеет и феноменальный метод. Однако, до настоящего времени продолжается дискуссия о понятии и сущности метода административного права. В этой связи были выделены и проанализированы четыре основные дискуссионные позиции. При этом автор последовательно отстаивает собственное видение сущности и содержания метода административного права. В заключении сделаны собственные выводы, проведено отграничение метода административного права от метода административно-правового регулирования и приведены авторские дефиниции: предмет и метод административного права.

Ключевые слова: Административное право, отрасль, предмет, метод административного права, метод правового регулирования, общественные отношения.

[1] Подробнее см.: *Воронов А. М.* К предмету административного права современной России // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 6–12.

Kobzar-Frolova M. N.

Methods of administrative law

Annotation: There is no doubt that administrative law is an independent, leading branch of the Russian legal system, which is distinguished not only by an autonomous object and subject of legal regulation, but also has a phenomenal method. However, the discussion about the concept and essence of the method of administrative law continues to this day. In this regard, four main discussion points were identified and analyzed. At the same time, the author consistently upholds his own vision of the essence and content of the method of administrative law. In conclusion, we draw our own conclusions, distinguish the method of administrative law from the method of administrative and legal regulation, and give the author's definitions: the subject and method of administrative law.

Keywords: administrative law, industry, subject, method of administrative law, method of legal regulation, public relations.

В теории права и науке принято в качестве критерия самостоятельности отрасли выделять объект, предмет и метод правового регулирования. Многие отрасли не имеют самостоятельного и не зависимого от других метода правового регулирования и заимствуют его у более крупных системных отраслей. Феноменальность административного права состоит в том, что это не только ведущая основополагающая отрасль российской правовой системы, которая имеет автономный объект и предмет, но и свой уникальный метод правового регулирования. Посредством метода происходит не только воздействие на общественные отношения, реализуется административно-правовая регулятивная функция, происходит интеграция в другие (молодые, выделившиеся из административного права) отрасли, подотрасли, институты. При этом проблема метода (ов) административного права остается актуальной и весьма дискуссионной темой.

Исследование данного вопроса показало, что большая группа ученых отдельно выделяет и рассматривает методы административного права и методы административно-правового регулирования, используемые публичными (в первую очередь исполнительными органами власти и органами местного самоуправления). Однако некоторые ученые, отождествляют рассматриваемые понятия. Изучив рассуждения ученых и исследователей, автор пришел к выводу о том, что к настоящему времени сложилось четыре подхода к пониманию метода административного права.

1. Методом административного права является собственно административный метод[1]. Это единственный, метод, позволяющий отграничить отрасль административного права от других отраслевых образований.

2. Административное право осуществляет воздействие посредством использования императивного и диспозитивного методов[2].

3. Методы соотносятся со сферой общественных отношений, регулируемых административным правом, и их именуют как административно-императивный и административно-диспозитивный[3].

4. Метод административного права отождествляется с методом административно-правового регулирования (как совокупности предписаний, запретов, дозволений, исходящих от государства)[4].

Остановимся кратко на каждой точке зрения, поскольку каждая, несомненно, достойна освещения и осмысления.

Первый подход основывается на содержании предмета административного права. И объясняется тем, что предмет административного права непосредственным образом связан с деятельностью публичных, в первую очередь, исполнительных органов власти и органов местного самоуправления. Он основан на властной, направляющей, регулирующей природе отношений между субъектами. Органы исполнительной власти, органы местного

---

[1] См. например: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: Учебник. М., 2007; *Попов Л.Л.* Административное право: Учебник. М., 2012. URL: СПС «КонсультантПлюс»; *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. М., 1999; *Братановский С.Н.* Административное право. Общая часть: Учебник. М., 2013.

[2] *Саидов З.А.* К вопросу о методах и формах административно-правового регулирования современной российской экономики // Административное и муниципальное право. 2016. N 1. С. 21–30; *Долгополов А.А.* Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. N 1. С. 18–22; *Решетникова И.В.* Унификация процессуального законодательства. Ждать ли революций?! // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. N 3. С. 3–9.

[3] *Стахов А.И. Кононов П. И, Гвоздева Е.В.* Административное право России: Учебник и практикум. М., 2016. С. 16.

[4] *Алексеев С.С.* Государство и право: начальный курс. М., 1993. С. 83; *Мелехин А.В.* Административное право Российской Федерации: Курс лекций. URL: СПС «КонсультантПлюс». 2009. С. 23.

самоуправления ежедневно решают вопросы, связанные с упорядочением отношений в обществе, их координацией, регламентацией деятельности подчиненных структур, контролем за исполнением требований действующего законодательства и другие. Существующее неравенство и объективная обязанность подчинения закону закрепляют роль административного права как властного метода.

Существует мнение о том, что властность выражается в императиве, в предписании, приказе, прямом распоряжении по отношению к частным субъектам[1]. Посредством метода административного права обеспечивается связь законодателя (представительных органов) и общества, каждого из его граждан. Законодатель, принимая правила, обрамляет их в правовые предписания, а общество, граждане обязаны их исполнять. Государство в одностороннем порядке наделяет полномочиями публичные органы власти правом на обеспечение исполнения законодательства в определенной сфере отношений. С. Н. Братановский объясняет юридическое неравенство субъектов административных правоотношений тем, что они выполняют разные социальные роли в системе управленческих связей[2]. Властность метода административного права проявляется в односторонности и обязательности предписаний и в формах воздействия на граждан, юридических лиц, общество в целом. Административный метод способствует своими специфическими средствами развитию управленческих отношений в направлении, соответствующем перспективам развития российского общества.

Второй подход группы исследователей[3] скорее раскрывает сущность и характер административного метода. Разработчики этого метода пишут о том, что в науке административного права сложилось два метода воздействия на общественные отношения:

---

[1] *Братановский С.Н.* Административное право. Общая часть: Учебник. М., 2013. С. 16.

[2] Там же.

[3] *Саидов З. А, Долгополов А. А., Решетникова И. В.* Указ. соч. В ранних работах Кононова П. И. Например, *Кононов П. И.* Основные категории административного права и процесса: Монография. М., 2013; *Он же*. К вопросу о предмете, методе и месте административного права в системе отраслей российского права // Проблемы современного административного права. Киров, 2005. С. 52.

императивный и диспозитивный. И связывают это обстоятельство с проявлением государственной воли и интересами государства. Метод рассматривается как некий критерий, сочетающий юридические средства и приемы, при помощи которых осуществляется асимметричное воздействие административного права на поведение людей, общественные отношения. Исследователи убеждены, что преобладание государственной воли и асимметрию прав и обязанностей субъектов закрепляет в правовой норме законодатель, как объективную необходимость. При этом под императивным методом понимают метод властных предписаний. Он отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права[1]. Диспозитивный метод имеет ограниченное применение в системе административно-правового регулирования, например при заключении административных договоров, распределении функций между органами публичного управления[2].

Третий подход видится как уточнение второго. Однако имеются нюансы, которые позволяют его выделить отдельно[3]. Этот подход прогрессивен своим взглядом на предмет административного права, под которым авторы понимают систему общественных отношений, складывающихся в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства по поводу и в связи с необходимостью обеспечения исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в целях достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов[4]. Административно-императивный метод исчерпывающим образом определяет права и обязанности участников регулируемых отношений, а также порядок реализации прав и обязанностей участников. В качестве основных средств властного воздействия административно-публичных органов на поведение других участников администра-

[1] *Саидов З.А.* Указ. соч. С. 21–24.
[2] *Долгополов А.А.* Указ. соч. С. 18–21.
[3] *Стахов А.И. Кононов П. И, Гвоздева Е.В.* Указ. соч. С. 16.
[4] Там же.

тивных правоотношений предусматривается использование таких средств, как издание обязательных для исполнения правовых актов, выдача обязательных для исполнения предписаний, совершение властно-распорядительных действий, применение мер административного принуждения и др. Административно-диспозитивный метод предоставляет участникам регулируемых общественных отношений право выбирать по своему усмотрению указанные в этих нормах альтернативные варианты поведения, предусматривает возможность решения отдельных вопросов, возникающих в сфере осуществления административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, путем применения таких средств, как согласование и координация действий участников соответствующих правоотношений[1].

Разработчики и последователи четвертого подхода[2] отстаивают идею о том, что все отрасли права независимо от предмета используют общий методологический инструментарий, состоящий из таких традиционных методов правового воздействия, как предписание, запрет и дозволение. Имеет значение лишь разница в том, какой удельный объем занимают эти методы в правовом регулировании. Более детальное исследование доводов авторов четвертого подхода позволяет сделать заключение о том, что метод административного права отождествляется с административно-правовыми методами, используемыми органами исполнительной власти и органами местного самоуправления для регулирования общественных отношений[3]. Объяснение такому видению исходит из того, что метод административного права характеризуется «властеподчинением», когда одна сторона регулируемых административным правом отношений, например, орган исполнительной власти или должностное лицо, обладает властными, распорядительными полномочиями в отношении другого участника этих отношений, например гражданина или юридического лица. В этой связи административное право использует все

[1] Там же.

[2] *Алексеев С. С.* Государство и право: начальный курс. С. 83; *Мелехин А. В.* Административное право Российской Федерации: Курс лекций. С. 23.

[3] *Звоненко Д. П., Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю.* Административное право: Учебник. М., 2007. С. 2, 3.

традиционные методы правового регулирования: предписание, запрет, дозволение. Наибольший удельный вес в общем объеме методов используемых административным правом, несомненно, занимают предписания (прямые распорядительные средства). Однако возрастает удельный вес таких методов правового регулирования, которые до недавнего времени играли несколько второстепенную, производную роль от традиционных методов правового регулирования, к ним относят стимулирование, согласование, прогнозирование и др.

Довод о том, что административному праву характерны не только запреты и предписания, но и равенство, согласование, а также рекомендации, поддерживал и представитель Саратовской школы административистов В.М. Манохин[1]. Ю.М. Козлов придерживался мнения о том, что запреты, дозволения, обязывани есть универсальные способы правового регулирования административных отношений[2].

Проанализировав все четыре подхода, представляется необходимым изложить авторскую позицию. Во-первых, неверным было бы говорить о том, что граждане находятся в подчинении у органов власти. Граждане (частные субъекты) не подчиняются никаким публичным органам: полиции, налоговым, таможенным органам, никаким иным публичным органам, какими бы исполнительно-распорядительными полномочиями они ни обладали. Никакие публичные органы не могут не только подчинять частных субъектов своей воле, но и принуждать их. Граждане (частные субъекты) свободны в силу Конституции Российской Федерации. Граждане Российской Федерации и все другие частные субъекты подчиняются только закону, только обрамленной в форме закона норме. Более того, государственная воля, выраженная законодателем, направлена на реализацию гражданами и юридическими лицами гарантированных прав и свобод, на обеспечение баланса публичных и частных интересов.

Во-вторых, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления выступают связующим звеном, обеспечиваю-

[1] *Манохин В.М.* Административное право России: Учебник. Саратов, 2010. С. 34.

[2] *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. М., 1999. С. 69.

щим исполнение действующего законодательства и способствующим достижению баланса публичного и частного интереса. Осуществляя (реализуя) свои полномочия, публичные органы могут издавать подзаконные нормативные правовые акты. Характер таких предписаний — императивный. Однако они имеют строгую направленность — на обеспечение исполнения законодательства и достижение баланса публичных и частных интересов. Таким образом, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления действуют от имени государства, но для блага народа и общества в целом.

Уместно отметить (в-третьих), что обязательность предписаний издаваемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, проявляется и в обязанности этих органов самим соблюдать изданные предписания и четко следовать норме закона. При этом односторонность предписаний не исключает добровольность и использование дозволительных средств, которые могут предписываться нормативно-правовыми актами, а могут содержаться в нормах морали, обычая и др.

К теме имеет отношение идея И. Ш. Килясханова, о необходимости включения в предмет административного права института защиты прав и свобод граждан. Отождествление защиты прав и свобод граждан с императивным воздействием по мнению автора не корректно. Главным аргументом такой позиции был анализ сущности и назначения административного права в англосаксонской системе права, где основным назначением административного права является, главным образом, защита граждан от произвола государства[1]. Однако высказанная И. Ш. Килясхановым идея не нашла должной поддержки у научного сообщества. Между тем, еще в 1928 г. американский ученый Э. Фройнд писал о том, что «административное право — это право, контролирующее администрацию, а не право, созданное администрацией»[2].

Заслуживает внимания позиция Д. П. Звоненко, А. Ю. Малумова, Г. Ю. Малумова, которые также относятся к сторонникам четвер-

[1] *Килясханов И. Ш.* Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции: Монография. Омск, 1997. С. 15.

[2] См.: *Freund E.* Caseson Admihistration Low. St. Paul, 1928. P. 1; Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред А. Н. Козырина. М., 1996. С. 5.

того подхода. Они пишут о том, что административное право — это не только право на жизнь и защиту, но и право на то, чтобы быть услышанным государством и обществом. Существенная часть норм данного права призвана обеспечить функционирование человека и общества в сложных системах, во взаимодействии с техническими достижениями прогресса. Административное право — это право общества, переходящего от дикого средневековья, от жизни по «понятиям», как бы они ни именовались, к жизни по закону и справедливости[1].

Л. Л. Попов высказывался о том, что назначение метода правового регулирования состоит в его роли, как определяющего критерия при разграничении правовых отраслей. Он также подмечал, что проблема методов правового регулирования весьма дискуссионна. И неоднократно подчеркивал, что ему близка позиция об использовании всеми правовыми отраслями в регулятивных целях единых правовых средств и возможностей. Л. Л. Попов выделял *три юридические возможности*: предписание, запрет, дозволение. Они в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения, возлагая обязанности на субъекты отношений, устанавливая запреты, либо предоставляют возможность самостоятельно сделать выбор собственных действий, но в рамках правовой нормы. Такие средства применяются всеми отраслями права, отличие лишь в объеме использования тех или иных средств (возможностей), что придает оттенки отдельным правовым феноменам. Особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой, — писал Л. Л. Попов[2].

Еще один довод автора состоит в том, что органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в своей повседневной деятельности применяют не только такие средства, как предписание, запрет, дозволение, но и стимулы, ограничения, а также

[1] *Звоненко Д. П., Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю.* Там же. С. 2, 3.

[2] *Попов Л. Л.* Административное право: Учебник. М., 2012. URL: СПС «КонсультантПлюс».

утверждают и закрепляют в правовой норме условия, при которых действует правовая норма и иные. Правовые запреты и ограничения играют важную роль в механизме правового регулирования видами общественных отношений. В каждой отрасли права запреты имеют свое специфическое предназначение, свои цели и функции. Особую ценность они имеют для отраслей деликтного права, к которым относится и административное право. И. И. Веремеенко писал о том, что запреты предполагают императивное требование воздержаться от совершения вредного действия[1]. Ограничение — это норма, определяющая границы административных правоотношений, их рамки и условия существования.

Условия — есть исходящее от государства императивное требование, совершить определенные законом действия (либо не совершать их). Условия — это закрепленные в нормативных правовых актах правила, соблюдение которых является обязательным для граждан и хозяйствующих субъектов. За их несоблюдение предусмотрены меры юридической ответственности. Условия часто соотносятся с обязанностями[2]. Обязательным условием ведения хозяйственной деятельности является постановка на учет в налоговом органе организаций и индивидуальных предпринимателей[3]. Обязанности непосредственным образом связаны с обладанием гражданами и хозяйствующими субъектами юридическими правами и свободами. Права и обязанности граждан и хозяйствующих субъектов вытекают из норм Конституции Российской Федерации, и детализированы в нормах гражданского и административного законодательства. Стимулирование — разновидность административно-распорядительных мер, применяемых публичной администрацией. Его сущность заключается в официальной мотивации физических лиц и организаций активно участвовать в решении актуальных задач, стоящих перед государством и обществом.

Подводя итог дискуссии о методе (ах) административного права, хотелось бы отметить, что в сложившихся условиях, когда в стране предпринимаются попытки построения истинно демократическо-

[1] *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. М., 1975.

[2] См., например: ст. 8 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

[3] См., например: ст. 83 Налогового кодекса РФ.

го, правового, социально ориентированного государства основная задача административного права — обеспечить гражданам реализацию их конституционных прав, свобод и законных интересов. Поэтому должны быть пересмотрены подходы к предмету и методам административного права. ***Предмет административного права*** можно определить и как совокупность общественных отношений, возникающих при обеспечении публичной властью конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, иных отношений, связанных с деятельностью публичных органов, а также при осуществлении административного судопроизводства.

Соответственно ***метод административного права*** один единственный и абсолютно автономный — административно-правовой. Это метод, посредством которого административное право воздействует на общественные отношения, осуществляя свою регулятивную функцию. В этом феноменальность административного права. Не следует отождествлять метод отрасли и методы административно-правового регулирования как методы деятельности публичных органов. Посредством метода административного права обеспечивается связь законодателя (представительных органов) и общества, каждого из его граждан. Административно-правовой метод призван способствовать достижению баланса публичного и частного интереса.

Осинцев Д. В.

профессор кафедры теории и практики управления Уральского государственного юридического университета, д-р юрид. наук, доцент

Методологические подходы к структуре административного процесса

Аннотация: Среди всех видов юридического процесса административный занимал особую роль, его рассматривали и в качестве эфемерного образования, не имеющего права на существование, и в дихотомической оппозиции, и в рамках полиструктурного образования,

оригинального или производного от всех иных видов правотворческих и юрисдикционных процессов, однако такие подходы не привели к построению какой-либо завершенной теории, так, его онтологическая схема выглядит несколько иначе, где не процедуры, производства и отдельные действия составляют общую структуру процесса, а последовательное развертывание стратегических процессов, через административыне производства и процедуры, так или иначе охватывает имеющиеся формы государственного управления (стратегическое планирование, администрирование и государственное регулирование), определяя смысл и назначение всех иных юридических процессов. Административное судопроизводство, в свою очередь, рассматривается как превращенная форма дисциплинарных производств, заменяющая механизм государственного управления правосудием.

Ключевые слова: государственное управление, административный процесс, стратегическое планирование, механизм управления.

Osincev D. V.

**Methodological approaches
to the structure of the administrative process**

Annotation: Among all types of legal process, the administrative one held a special role, it was considered both as an ephemeral entity that does not have no right to exist, and in a dichotomous opposition, and as part of a polystructural entity, original or derived from all other types of law-making and jurisdictional processes, however such approaches did not lead to the construction of any complete theory, so its ontological scheme looks somewhat different, where there are no procedures, productions and individual actions constitute bschuyu process, structure, and consistent deployment of strategic processes through administrativyne production and procedures, somehow covers the existing form of government (strategic planning, administration, and government regulation), determining the meaning and purpose of all other legal processes. Administrative proceedings, in turn, are considered as a transformed form of disciplinary proceedings, replacing the mechanism of state administration of justice.

Keywords: public administration, administrative process, strategic planning, management mechanism

Принятие важнейшего административно-политического документа — Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2024 года (29.09.2018), по всей видимости, развеяло всяческие сомнения относительно объекта административ-

но-правового регулирования — это качество государственного управления (пункт 6 раздела 2); те серьезнейшие трансформационные социально-экономические и административно-политические преобразования, что заложены в названном документе, позволяют самым широким образом подойти к структуре административного процесса, точней — государственно-управленческого цикла, который включает в себя три юридических модуля: 1) *административный процесс,* который объединяет последовательное прохождение документов стратегического планирования; 2) *административные производства,* связанные с применением определенных методов административно-правового воздействия и сопутствующих им специальных административно-правовых режимов; 3) наконец, *административных процедур,* опосредующих операции, связанные с государственным регулированием социальных процессов.

Традиционно выделяемая структура административного процесса, которая базировалась либо на видах юридических фактов (позитивное или негативное правовое поведение), либо на категориях принимаемых административных актов, либо на определенных отраслях и сферах деятельности, чаще всего соединяя несколько критериев воедино, тем самым отступая от логических правил научной классификации, в познавательном плане давно себя исчерпала, так как лишь изучение конгломерата административных производств (процедур) вряд ли могло привести к совершенствованию методов и форм процессуальной деятельности.

Предлагается включать в заявленный цикл последовательно проходящие формы государственного управления: 1) *административные процессы стратегического планирования:* через прогнозирование, разработку сценариев, планирование, программирование, проектирование и организационное проектирование; 2) *административные производства* по методическому обеспечению государственного управления: учетно-регистрационные, легализационные, разрешительные, попечительские и исполнительно-распорядительные, в том числе юрисдикционные; 3) *административные процедуры,* связанные с государственным регулированием социальных процессов, начиная от экономического стимулирования и завершая предупредительно-профилактическими мероприятиями.

В структуре административного процесса встречается группа юридических производств иррационального плана — это рассмотрение судьями (судами) дел об административных правонарушениях, так как никакого спора о праве в данном случае не имеется, а властный субъект принимает административный акт (постановление по делу об административном правонарушении), но не осуществляет правосудие (административные наказания, которые являются чуждыми природе администрирования, типа конфискации и административного ареста, должны быть удалены из КоАП РФ, необходимость привлечения судей в целях конституционализации этого процесса сойдет на нет сама собой).

В структуре административного процесса имеется две превращенные формы административных производств — это взаимодействие с административными представителями (МФЦ, СРО, управляющие компании и т. п.) — это технические посредники, которые должны быть лишены распорядительных полномочий, в том числе по отказу в приеме документов; второй превращенной формой выступает административное судопроизводство, так как большинство категорий дел, рассматриваемых судами согласно КАС РФ, вообще не имеют отношения к административной деятельности и (или) осуществляются без участия представителя административных органов, а при оспаривании административных актов (действий, бездействия), во-первых, логический поединок происходит между административным истцом и судьей, так как административной власти уже добавить или изъять нечего (в доказательственном плане) в таком процессе, во-вторых, лишь констатация факта неправомерности или правомерности поведения административных инстанций подменяет собой дисциплинарное производство или производство по делам об административных правонарушениях, существенно его редуцируя и зачастую оставляя безнаказанными правонарушения, совершенные представителями административной власти.

По всей видимости, эти формы административных производств должны быть существенно пересмотрены и найти свое достойное место в структуре методического обеспечения государственного управления.

Рогачева О.С.
профессор кафедры административного и административного процессуального права, заместитель декана по научной работе и аспирантуре Воронежского государственного университета, д-р юрид. наук, доцент

Административно-процессуальная форма защиты прав при оспаривании действий (бездействий), решений органов и организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями

Аннотация. В статье анализируются особенности административно-процессуальной формы производства по административным делам в порядке главы 22 КАС РФ, обосновывается вывод о соотношении административно-процессуальной формы с иными процессуальными формами судопроизводства.

Ключевые слова. Административно-процессуальная форма, административное судопроизводство, административное дело, глава 22 Кодекса административного судопроизводства.

Rogacheva O.S.

Administrative-procedural form of protection of rights in evaluation of actions (disabilities), decisions of bodies and organizations, dedicated to separate public powers

abstract. The analysis of the features of the administrative procedural form of proceeding in the administrative cases in accordance with the chapter 22 of the Code of Administrative Proceedings as well as the justification of the conclusion about the relationship of the administrative procedural form of proceeding with other procedural forms of proceedings are represented in the article.

Key words. Administrative processual form, administrative proceedings, administrative case, chapter 22 of the Code of administrative proceedings.

Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления является исторически сложившейся

и признанной формой защиты нарушенных прав в отечественном процессуальном праве. Указанная категория дел получила новое нормативно-правовое регулирование с принятием Кодекса административного судопроизводства (далее — КАС РФ) и одновременным прекращением действия подраздела III раздела II Гражданско-процессуального кодекса (далее — ГПК РФ)[1]. Несмотря на признанную эффективность обсуждаемого института как такового, законодательные новеллы КАС РФ получили неоднозначную оценку в научном сообществе и задали вектор дискуссиям о административно-процессуальной форме, и что представляется более существенным, о самостоятельности административно-процессуальной формы наравне с гражданско-, арбитражно- и уголовно-процессуальными формами.

Исходными положениями в обсуждении вопроса об административно-процессуальной форме рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления несомненно являются конституционные положения ст. 46 и 118[2]. С названными конституционными положениями вполне согласуются общие теоретические суждения о том, что процессуальной формой признается закрепленная в законе модель того или иного вида юридического процесса, первоочередное предназначение которой — оптимизация судопроизводства и обеспечение стоящих перед ним целей[3]. В свою очередь, представляется справедливым отметить, что и до принятия КАС РФ в науке высказывались мнения о существовании административно-процессуаль-

[1] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138- ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

[2] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008г. № 7-ФКЗ, от 05 февр. 2014 № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

[3] *Горшенев В.М.* Природа и назначение процессуальной формы в советском праве // Вестник Ярославского государственного университета. Выпуск 4. Ярославль, 1972. С. 5–10.

ной формы как отдельной процессуальной формы юридического процесса[1].

Административно-процессуальная форма рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления, закрепленная в гл. 22 КАС РФ, предусматривает специальную систему требований к процессуальным действиям участников административного судопроизводства, стадии и этапы судебного разбирательства. Так, КАС РФ закрепляет шесть стадий судебного административного процесса: производство в суде первой инстанции, производство в суде апелляционной инстанции, производство в суде кассационной инстанции, производство в суде надзорной инстанции, производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и исполнительное производство. Стадии, в свою очередь, включают следующие самостоятельные этапы: возбуждение дела, подготовка дела к судебному разбирательству и разбирательство по существу с вынесением по нему соответствующего судебного акта.

Однако в целях обоснования позиции о самостоятельности административно-процессуальной формы представляется полезным рассмотреть принципиальные отличия порядка, закрепленного гл. 22 КАС РФ, от ранее существовавшего в ГПК РФ.

В первую очередь, название гл. 22 КАС РФ отражает расширение предмета судебного разбирательства, в соответствии с которой заинтересованным лицам предоставляется право оспаривания, в том числе решений, действий (бездействия) не только органов государственной власти, но и *иных органов и организаций, наделенных государственными или иными публичными полномочиями*. Под иными публичными полномочиями подразумеваются полномочия, делегированные государством соответствующим субъектам общественных отношений в целях реализации возложенных на них государством задач, характеризующиеся прину-

[1] *Ильин А.В.* К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 119–129.

дительно-властным характером[1]. Под органами, наделенными государственными и иными публичными полномочиями, следует понимать органы, которые не являются органами государственной власти и органами местного самоуправления, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления, принимают решения, носящие обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены[2]. К таким лицам, в частности, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации, государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, саморегулируемые организации, государственные корпорации (Агентство по страхованию вкладов, Росатом и др.). Тем не менее, при расширении перечня субъектов, чьи решения, действия (бездействия) могут быть оспорены в порядке гл. 22 КАС РФ, в научной литературе вносятся предложения о включении в данный перечень и иных субъектов, чьи действия и решения в своей сущности имеют публично-правовую природу, а защита прав граждан и организаций оказывается затруднительной: например, страховые компании (при исполнении возложенных на них государством обязанностей в области ОСАГО), банки (при реализации финансово-контрольных полномочий, фискальных обязанностей, противодействии легализации добытых преступным путем доходов)[3].

---

[1] *Сойников М.А.* Особенности судопроизводства по отдельным категориям административных дел: Монография. ЗАО «Университетская книга», 2016. С. 35, 36.

[2] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Российская газета. 18.02.2009. № 27.

[3] *Павлова М.С.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: достоинства и недостатки правового регулирования дел об оспаривании решений, действий, бездействия органов власти // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 5. С. 40–45.

Анализируя текстуально гл. 22 КАС РФ, следующей особенностью стоит признать упоминание в ч. 1 ст. 218 КАС РФ возможности использования административным истцом *иных внесудебных процедур урегулирования спора*. Несмотря на то, что в научной литературе и правоприменительной практике вопрос о возможности примирения сторон публичных правоотношений во внесудебном порядке является достаточно исследованным, на сегодняшний день весьма справедливым будет задать законодателю такой вопрос: каким образом должна действовать сторона соглашения при неисполнении решения, принятого в результате примирения сторон? Рассматривая такое соглашение как гражданско-правовую сделку, одним из решений обозначенного вопроса может стать установление последствий неисполнения условий соглашения. КАС РФ не только впервые допускает такую возможность, но и оговаривает условия: примирение может касаться исключительно прав и обязанностей сторон как субъектов спорных публичных правоотношений и в случае допустимости взаимных уступок сторон. Это очень важные уточнения, поскольку мы видим главное: примирение как вариант взаимных уступок возможно, если соответствующие органы или должностные лица распоряжаются объемом прав, составляющих их компетенцию, берут на себя обязательства, которые по характеру службы могут и должны выполнить. В связи с этим необходимо согласиться с мнением Л. А. Тереховой о том, что положительное решение вопроса о возможности мировых соглашений в делах публичного производства следует признать новым и интересным законодательным решением[1].

Статья 219 КАС РФ устанавливает специальные сроки обращения в суд с административным иском о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, а также особенности восстановления пропущенного срока, который сам по себе не является основанием для отказа в принятии административного иска к производству. Причины пропуска

[1] *Терехова Л. А.* Кодекс административного судопроизводства РФ о возможности оспорить в суде неправомерные действия и решения // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 3 (44). С. 205–211.

срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании либо судебном заседании. О наличии уважительной причины пропуска срока обращения в суд согласно ч. 6 ст. 219 КАС РФ может свидетельствовать, в частности, несвоевременное рассмотрение либо нерассмотрение жалобы вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом. Пропущенный по данной либо другой уважительной причине срок подачи административного иска может быть восстановлен судом, кроме случаев, если его восстановление не предусмотрено КАС РФ. Однако, ч. 8 ст. 219 КАС РФ устанавливает невозможность восстановления пропущенного, в том числе по уважительной причине, срока обращения в суд, которое является основанием для отказа в удовлетворении административного иска. Представляется, что указанная формулировка не вполне отвечает целям защиты прав, изначально предполагая предпосылки к невозможности восстановления прав и законных интересов граждан и организаций.

Определенные особенности рассмотрения административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, связанны с процессом доказывания. Так, в силу ч. 8 ст. 226 КАС РФ суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, либо лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подан соответствующий административный иск. При проверке законности этих решения, действий (бездействий) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном иске, и в полном объеме выясняет обстоятельства, подробно изложенные в КАС РФ. Бремя доказывания по рассматриваемой категории дел распределяется следующим образом: административный истец должен доказать, что нарушены его права, свободы и законные интересы, либо права, свободы и законные интересы лиц, в защиту которых подан административный иск, а также соблюдение сроков обращения в суд, а административный ответчик должен доказать соблюдение требований нормативных правовых актов, устанавливающих их полномочия на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия), порядок принятия оспариваемого реше-

ния, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен, основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), а также соответствие содержания оспариваемого. В случае непредставления необходимых доказательств административным ответчиком суд может истребовать необходимые доказательства по своей инициативе, в случае непредставления истребуемых судом доказательств и несообщении о невозможности их представления, на них может быть наложен судебный штраф. С учетом того, что КАС РФ предназначен для защиты прав и законных интересов граждан, в большинстве случаев не обладающих необходимыми специальными юридическими познаниями, более подробное изложение норм о правилах доказывания и конкретизация предмета доказывания несомненно является правильным шагом законодателя на пути достижения целей, заложенных в самом кодексе.

В гл. 7 КАС РФ закреплен институт мер предварительной защиты по административному иску. Так, согласно ч. 3 ст. 85 КАС РФ к мерам предварительной защиты по административному иску не относится приостановление органом или должностным лицом, обладающим властными полномочиями, действия принятых ими решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий. Это противоречит ст. 223 КАС РФ. Однако, в соответствии со ст. 223 КАС РФ по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти суд вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия. Из формулировки данной нормы не следует обязанность истца направить в суд заявление о применении таких мер. В свою очередь, ч. 1 ст. 85 КАС РФ закрепляет общее правило о применении мер предварительной защиты по инициативе заинтересованного лица. Руководствуясь правилом толкования о приоритете специальных норм над общими, можно предположить, что административному истцу необязательно обращаться к суду с заявлением о применении мер предварительной защиты — суд вправе их применить по собственной инициативе. Более того, нельзя не отметить, что это соответству-

ет смыслу и назначению административного судопроизводства в целом (закрепление активной роли суда с целью предоставления гарантий защиты прав и законных интересов граждан, организаций как более слабой стороны в публичных правоотношениях).

Бесспорным достижением КАС РФ является ст. 227 и более детализированное изложение норм о решении суда по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Например, законодатель конкретизировал сведения, которые должны быть указаны в резолютивной части решения суда, появились новые положения о направлении копий решений суда лицам, участвующим в деле, и др. Таким образом, по итогам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными либо иными публичными полномочиями, суд может принять два вида решений: первое — об удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными полностью либо частично, если суд признает их не соответствующими нормативным актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязании административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствия к их осуществлению или препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых был подан соответствующий административный иск, и второе — об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

В части 2 ст. 225 КАС РФ также содержится новелла по сравнению с ранее действовавшей редакцией ГПК РФ — дополнительное основание прекращения производства по делу: отмена или пересмотр оспариваемого решения при условии, что оно перестало затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца. Однако необходимо обратить внимание, что такое основание по своей конструкции является правом суда прекратить дело по данному основанию, а не обязанностью. Следовательно, закрепив лишь право суда прекратить производство дела по данному основанию, представляется необходимостью последующее

исследование судом исследование материалов дела с целью выявления возможных случаев нарушения прав, свобод, законных интересов или отсутствия таких.

В завершение рассмотрения нормативно-правового регулирования административно-процессуальной формы производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и на основании изложенного представляется возможным прийти к следующим выводам: с принятием и вступлением в силу КАС РФ правовое регулирование порядка рассмотрения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти стало более детализированным, появились принципиально новые положения, предоставляющие более широкий круг гарантий для защиты нарушенных прав, в том числе распределение бремени доказывания и активная роль суда, возможность использования внесудебных примирительных процедур. В этой связи, представляется необходимым отметить, что специфика предмета судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также изначально существующее неравноправие сторон судебного спора, подчеркивают самобытность и специфичность процессуальной формы.

Существующая связь между административно-процессуальной и гражданско-процессуальной формой обусловлена их закреплением в качестве конституционных процессуальных форм судопроизводства. Учитывая широко обсуждаемый вопрос о кодификации процессуального законодательства, процессуальная форма и ее законодательная регламентация отдельным процессуальным законодательством изначально определяются тем, что из-за неограниченности конституционного права на судебную защиту, закрепленного в ст. 46, нельзя исчерпывающим образом определить предмет судебной защиты, что порождает общий и универсальный характер названных форм. При этом процессуальная форма судопроизводства всегда сфокусирована на предмете судебного разбирательства (деятельности), через предмет определяются и пределы ее действия. В рамках определенной законом про-

цессуальной формы судом предоставляется защита прав, свобод и законных интересов, установленных и охраняемых различными отраслями материального права (законодательства).

В этой связи будет справедливым согласиться с утверждением А. В. Новикова, что «отличие судопроизводственных форм обнаруживается только в правилах, определяющих порядок деятельности суда и участников процесса, их процессуальные права и обязанности, а также гарантии»[1]. Таким образом, само по себе выделение административного судопроизводства как формы осуществления правосудия, логично предполагает под собой и наличие особенной процессуальной формы рассмотрения дел.

При этом, осознавая, что в процессе правоприменения административно-процессуальной формы выявляются и будут выявлены пробелы в правовом регулировании, представляется обоснованным утверждать, что применение специальных административно-процессуальных правил рассмотрения административных дел является несомненно прогрессивным шагом в отечественном законодательстве в первую очередь ввиду того, что гражданско-процессуальная форма защиты нарушенных прав предназначена прежде всего для разрешения частноправовых споров.

Степаненко Ю. В.

профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист РФ

О структуре учебной дисциплины «Актуальные проблемы административного права и процесса»

Аннотация: в докладе обосновывается подход, в соответствии с которым наименование учебной дисциплины «Актуальные про-

[1] *Новиков А. В.* Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 70–80.

блемы административного права и процесса» признается не вполне корректным. Предлагается структура учебной дисциплины, которая включает четыре блока: 1) проблемы административного и административно-процессуального права как отраслей права; 2) проблемы административного и административно-процессуального законодательства; 3) проблемы науки административного и административно-процессуального права; 4) проблемы административного и административно-процессуального права как учебной дисциплины.

Ключевые слова: актуальные проблемы административного права; административный процесс, учебная дисциплина, административно-процессуальное право.

Stepanenko Y. V.

On the structure of the academic discipline "Actual problems of administrative law and process"

Abstract: the report substantiates the approach, according to which the name of the academic discipline "Actual problems of administrative law and process" is recognized as not quite correct. A structure of academic discipline is proposed, which includes four blocks: 1) problems of administrative and administrative procedure law as branches of law; 2) problems of administrative and administrative procedure legislation; 3) problems of the science of administrative and administrative procedure law; 4) problems of administrative and administrative procedural law as an academic discipline.

Keywords: actual problems of administrative law; administrative process, academic discipline, administrative and procedural law.

Важное место в системе магистерской подготовки по направлению «Юриспруденция» занимает учебная дисциплина «Актуальные проблемы административного права и процесса».

Её цель, задачи, профессиональные компетенции, знания, умения и навыки, которыми должны обладать студенты в результате ее изучения, изложены в руководящих документах Минобрнауки России[1], а также в многочисленных учебно-методических материалах юридических вузов и факультетов, имеющихся в открытом доступе в сети Интернет.

[1] Приказ Минобрнауки России от 14.12.2010 № 1763 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»)».

Указанная дисциплина неплохо обеспечена учебниками, учебными пособиями и периодическими изданиями[1]. Вместе с тем хотелось бы уточнить некоторые методологические и сущностные аспекты, касающиеся ее структуры и содержания.

Прежде всего, обращает на себя внимание наименование учебной дисциплины — «Актуальные проблемы административного права и процесса». По поводу первой части названия — «актуальные проблемы» — вопросов не возникает: такие проблемы имеются в любой отрасли научного знания и в любой сфере практической деятельности.

Вторая часть наименования — «административное право и процесс» — за долгие годы употребления в административно-правовой науке и образовательном процессе стала устойчивым словосочетанием, своеобразной юридической парадигмой. Так, например, во многих юридических вузах страны и на юридических факультетах государственных университетов функционируют кафедры административного права и процесса. С 2004 г. в России издается и приобрел большую популярность среди юридической общественности журнал «Административное право и процесс». Это словосочетание выносится в название учебных изданий, статей[2]. Кроме того, в соответствии с номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденной приказом Минобрнауки России от 23.10.2017 № 1027[3], научная специальность 12.00.14 называется «Административное право; административный процесс». Можно привести ещё много других примеров, содержащих в качестве ключевого словосочетание «административное право и процесс».

Вместе с тем конструкция «административное право и процесс», несмотря на кажущуюся аксиоматичность, представляется небез-

[1] Актуальные проблемы административного права и процесса: Учебник / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов и др. М., 2015; *Волков А. М.* Актуальные проблемы административного права: Учебное пособие. М., 2017.

[2] *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. М., 2008.; *Волков А. М.* Проблемные вопросы административного права и процесса // Административное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 927–933.

[3] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo. gov. ru.

упречной. Если она адаптировалась в научном обороте из соображений словесной экономии, то это нельзя признать корректным способом последней. Если же в этом словосочетании заложен конкретный научный смысл, то это требует дополнительного теоретического анализа.

Необходимо отметить, что понятие «административное право» охватывает собой понятие «административный процесс». Пока административно-процессуальное право не стало общепризнанной отраслью права, административный процесс все же правильнее считать институтом административного права или его подотраслью. Более того, говоря об административном процессе, мы представляем себе не только совокупность административно-процессуальных норм, образующих этот институт или подотрасль административного права, но и составляющие его конкретные административные производства и административные процедуры, реально осуществляемые в практической деятельности субъектов административного права. И ставить административный процесс в таком понимании в один ряд, через союз «и», с административным правом как отраслью права, фундаментом публичного права, было бы неправильным.

Таким образом, если считать административный процесс институтом или подотраслью административного права, то анализируемый нами учебный курс целесообразно называть «Актуальные проблемы административного права».

Если же стать на позицию признания административно-процессуального права самостоятельной отраслью права, как это сделали, например, авторы отдельных учебных и научных изданий[1], то будет логичнее именовать его «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права».

Важно также отметить, что в соответствии с паспортом специальности 12.00.14 — административное право; административный процесс в ее содержание и в область исследования в части административ-

[1] Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2015; *Лещина Э. Л., Магденко А. Д.* Административно-процессуальное право: Курс лекций. М.: РГУП, 2015; *Масленников М. Я.* Административно-процессуальное право — реальная правовая отрасль // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 25–33.

ного процесса входит теоретическое и прикладное исследование предмета и содержания административно-процессуального права[1].

Отсюда можно сделать вывод о том, что понятия «административный процесс» и «административно-процессуальное право» в паспорте указанной специальности, как минимум, отождествляются, если не сказать большего: административно-процессуальное право в нем представляется как бы частью административного процесса. По нашему мнению, было бы правильнее сделать наоборот — назвать специальность «административное право; административно-процессуальное право», а административный процесс включить в область исследования административно-процессуального права как его составную часть.

Ну и, конечно, нельзя обойти вниманием тот факт, что Конституция Российской Федерации (пункт «к» статьи 72) различает административное и административно-процессуальное законодательство и относит его к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Правда, в этом можно заметить некоторое противоречие в связи с новой редакцией пункта «о» статьи 71 Конституции РФ, введенной Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»[2]. Согласно указанному пункту процессуальное законодательство, частью которого, надо полагать, является и административно-процессуальное законодательство, относится к ведению РФ. Здесь будет нелишним напомнить, что в теории права давно обоснована концепция, в соответствии с которой в систему процессуального права входят гражданское процессуальное право, уголовно-процессуальное право и административно-процессуальное право[3].

При анализе учебной и учебно-методической литературы, посвященной актуальным проблемам административного права и процесса, можно заметить, что единства во взглядах и готовых рецептов

[1] Высшая аттестационная комиссия (ВАК) при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Нормативно-справочная информация. Паспорта научных специальностей. URL: http://vak.ed.gov.ru/316.15.10.2018).

[2] Официальный интернет-портал правовой информации.

[3] *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 249, 250.

здесь нет. Разработчики рабочих программ учебной дисциплины, авторы учебников и учебных пособий представляют актуальные проблемы по-разному, что вполне естественно — это же наука. Отдельные учебные и учебно-методические издания попросту копируют в несколько сжатом виде структуру учебного курса «Административное право», предварив названия глав и параграфов словом «проблемы».

Представляется, что это не вполне продуктивный прием формирования структуры и содержания такой принципиально важной учебной дисциплины, как «Актуальные проблемы административного права и процесса»[1]. Она призвана выработать у обучающихся навыки распознавания главного и второстепенного, определения достоверного и вероятного в государственном управлении, формирования критериев актуализации проблем, разработки и использования правовых и организационных методов их решения, навыки самостоятельного осуществления научно-исследовательской работы в области административного и административно-процессуального права.

По нашему мнению, структура этой учебной дисциплины должна состоять из четырех блоков: 1) проблемы административного и административно-процессуального права как отраслей права; 2) проблемы административного и административно-процессуального законодательства; 3) проблемы науки административного и административно-процессуального права; 4) проблемы административного и административно-процессуального права как учебной дисциплины.

Такая структура, на наш взгляд, позволит разграничить внутри изучаемого учебного курса проблемные вопросы отрасли административного (административно-процессуального) права, ее подотраслей и институтов, вопросы нормотворчества и правоприменения, проблемы административно-правовой науки и образовательного процесса.

В рамках первого блока могут изучаться проблемы строения материнской отрасли — административного права, проблемы по-

[1] Мы используем здесь действующее наименование учебной дисциплины, хотя полагаем, что она должна именоваться по-другому: «Актуальные проблемы административного права» либо «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права».

тенциального и реального отпочкования от нее других отраслей (административно-процессуального права, административно-деликтного права и т. д.), реформирования традиционных и образования новых административно-правовых и административно-процессуальных институтов и т. д.

Второй блок может быть наполнен проблемами систематизации административного и административно-процессуального законодательства: учета, инкорпорации, консолидации и кодификации. В частности, заслуживают внимания вопросы возможной кодификации административно-процессуального законодательства и невозможности кодификации материальных административно-правовых норм, проблемы модернизации законодательства об административных правонарушениях и пр.

В блоке административно-правовой науки перечень проблемных вопросов практически неисчерпаем. Но речь здесь должна идти не столько о научной разработке проблем, входящих в другие блоки предлагаемой нами структуры учебной дисциплины, сколько о проблемах самой науки: отсутствии фундаментальных теоретических исследований и, напротив, большом количестве прикладных научных разработок; необходимости глубокой научной проработки смежных, конкурирующих понятий; отставании науки от законотворческого процесса и правоприменительной практики; неразвитости функции научного прогнозирования; ошибках в выборе научных приоритетов; недостаточном научном обосновании реформаторских преобразований в исполнительной власти и государственном управлении и т. д.

В блоке образовательных проблем могут изучаться вопросы структуры и содержания учебных дисциплин административно-правового цикла, разработки соответствующих учебно-методических материалов, внедрения инновационных форм и методов обучения и контроля знаний, рационального распределения времени, выделенного на освоение программ, и т. д.

В заключение необходимо отметить, что унификация подходов к структуре и содержанию учебной дисциплины «Актуальные проблемы административного права и процесса» будет во многом способствовать достижению ее целей и решению образовательных задач.

Мелехин А. В.
профессор кафедры государственного строительства и права Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор

Некоторые проблемы обеспечения эффективности действия современного российского законодательства

Аннотация: в работе исследуются в их взаимосвязи вопросы законности и эффективности административного законодательства. Анализируется влияние изменений административного законодательства на экономику.

Ключевые слова: законность; эффективность правового регулирования; административное законодательство.

Melehin A. V.

Some problems of ensuring the effectiveness of modern Russian legislation

Abstract: in the work questions of legality and effectiveness of administrative legislation are investigated in their interrelation. Analyzed the impact of changes in administrative legislation on the economy.

Keywords: legality; effectiveness of legal regulation; administrative legislation.

В рамках формата статьи считаю необходимым привлечь внимание читателей к актуальным вопросам эффективного взаимодействия разнообразных правоотношений, складывающихся в процессе реализации норм административного права. Основное внимание будет уделено качеству принимаемых федеральных законов и возникающим при этом проблемам правоприменения.

Под выражением «административное законодательство» условимся понимать совокупность нормативных и нормативных правовых актов, предназначенных регламентировать деятельность субъектов российского права в рамках складывающихся административных правоотношений.

Приступая к характеристике состояния законности в сфере действия административных правоотношений необходимо исходить

из того, что они являются производными от других правоотношений, складывающихся на основе норм российского права.

О важном значении для государства необходимости наличия качественного законодательства свидетельствует следующий факт. Например[1], в июле 2015 г. среди причин, препятствующих поступательному развитию российской экономики (санкции[2], нестабильность цен на нефть, конфликт в Украине), известное Международное рейтинговое агентство Fitch назвало и ее несовершенное законодательство.

По точному замечанию профессора Г.В. Атаманчука, закон в широком понимании «не может существовать без законности — механизма и средств проведения его в жизнь»[3]. Поэтому проблему укрепления законности, как широкую социальную категорию, посредством совершенствования только системы национального законодательства в любом государстве, как свидетельствует отечественный и зарубежный исторический опыт, успешно решить нельзя. Само по себе законодательство в регулировании общественных отношений играет весьма важную роль. Его содержание информирует население и общество в целом о возможных действиях государства, но только в рамках, регламентируемых федеральными законами. Это позволяет заблаговременно определить алгоритм будущих действий государства, носящих регулятивный или ограничительный характер по отношению к населению и институтам гражданского общества.

С распадом СССР и наполнением новым содержанием задач и функций молодого российского государства возникла практиче-

---

[1] См.: Интернет. Fitch сохранило кредитный рейтинг России // Политика. Lenta. Ru. 2015. 3 июля.

[2] Решение о введении санкций в отношении Российской Федерации на срок до 31 января 2016 г. было принято на встрече глав МИД стран ЕС в Брюсселе 22 июня 2015 г. Помимо Евросоюза, ограничительные меры в отношении России приняли США, Норвегия, Япония, Австралия и Канада. Санкции касаются банковского, нефтяного и оборонного секторов. Они были введены на фоне присоединения Крыма к России и растущей геополитической напряженности на Украине. Официальное решение о дальнейшем продлении ограничительных мер, введенных ранее в отношении России, было принято на саммите Европейского союза 18 декабря 2015 г.

[3] *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2004. С. 307.

ская потребность в формировании качественно нового законодательства, которое в основном и было сформировано фактически к началу XXI в. Оно стало основным источником формирования современной российской правовой системы, в ее структуре стали формироваться новые отрасли права, а прежние — наполняться иным содержанием, соответствующим стоящим перед государством задачам, а также с учетом необходимости распределения и реализации полномочий по предметам ведения между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72 Конституции РФ).

Важная роль в вопросах обеспечения законности в процессе правоприменительной деятельности по своим предметам ведения принадлежит органам прокуратуры. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации посредством применения различных форм и методов (анализ поступающей информации; установление причин нарушения законодательства; проверка законности, обоснованности и мотивированности принятых процессуальных решений и т. д.) осуществляет надзор в различных сферах жизнедеятельности, в том числе и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью[1].

Высказываемые в начале 90-х гг. XX в. оптимистические надежды на то, что для формирования рыночных отношений в России достаточно законодательного признания института частной собственности и принятия нескольких базовых законов (прежде всего, это Гражданского кодекса РФ), оказались глубоко поверхностными и ошибочными.

В настоящее время наблюдается затянувшийся процесс «отделки» (до процесса шлифовки пока еще не дошли) строящегося заново российского правового здания. По объективным и субъективным причинам не всегда этот процесс проходит системно, последовательно и эффективно.

В современном материальном и процессуальном законодательстве Российской Федерации наблюдается практическая потреб-

[1] См.: ст. 1 п. 2 Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202–1 (ред. от 22.12.2014, с изм. от 17.02.2015) «О прокуратуре Российской Федерации».

ность в гармонизации содержания действующих правовых норм с несколько изменившимися моделями экономического и государственного развития. Негативные факты пока еще наблюдаются в виде определенного дисбаланса между вредоносным характером совершаемых правонарушений и адекватностью мер юридической ответственности, предусматриваемых за это законодателем. В этой связи более широкое, но разумное использование запретов в российском праве по своей сути должно носить превентивный характер и были направлены на предупреждение возможных правонарушений.

Научный руководитель НИУ «Высшая школа экономики» Евгений Ясин считает, что для успешного проведения институциональных реформ современной российской экономики, которая должна быть по-современному инновационной, в условиях системных санкций необходимо не откладывая это в дальний ящик решить следующие три принципиальных вопроса, находящихся в сфере юриспруденции[1]: добиться реального верховенства права; улучшить качество законов; государству необходимо предпринять меры, направленные на то, чтобы добиться уверенности у населения (хозяйствующих субъектов) в том, что законы являются стабильными и не изменяют условий договорных отношений в сторону их ухудшения. Пока об этом следует только мечтать. Например, за 2011–2015 гг. в КоАП РФ «внесено 450 изменений, в основном о повышении штрафов. Ввели их кратность». Если раньше юридическое лицо могли штрафовать «на 40 тысяч рублей за нарушение, а сейчас на 110 тысяч рублей за каждый случай. Неподъёмная для малого бизнеса сумма! Штрафы должны быть адекватны размеру бизнеса»[2].

По справедливому замечанию председателя Счётной палаты Российской Федерации Татьяны Голиковой одной из причин «неэффективного использования ресурсов, как правило, является неэффективная система государственного управления»[3].

---

[1] *Ясин Е.* Мы можем потерять 20 процентов ВВП // Российская газета. 2016. 19 января.

[2] *Зыкова Т.* Заказали онлайн (За пять лет принято более 400 законодательных поправок о повышении штрафов) // Российская газета. 2016. 19 января.

[3] См.: *Зыкова Т.* Я так считаю (Татьяна Голикова — о повышении пенсионного возраста и новых проверках Счётной палаты) // Российская газета. 2017. 18 января.

В июле 2016 г. был создан новый структурный элемент в системе государственно-правового механизма — это Совет стратегического развития при Президенте Российской Федерации, имеющий совещательный статус. Одной из его задач является не только реализация бюджета, но и успешное решение запланированных в бюджетной сфере задач. Решение оперативно возникающих задач возложено на его президиум.

Суммируя все годы после распада СССР (с 1992 г.), то оценочная сумма вывезенного капитала за границу составила никак не менее 2 трлн долларов, что вполне сопоставимо с годовым ВВП современной России. Эта информация наводит на размышления о том, что якобы «государство кошмарит бизнес» все-таки трактуется несколько односторонне (складывается впечатление, что это своего рода лоббирование) и не в полной мере отражает истинное положение дел во взаимоотношениях между российским государством и бизнесом, которые должны носить с обеих сторон весьма прагматичный характер.

Если традиционно ссылаться только на недостатки в работе правоохранительных органов России, то это будет только очередной «лакировкой» проблемы, но не решением носящих системный характер государственных проблем. Здесь самое время напомнить, что причинами, лежащими в основе совершения преступлений, по мнению криминологов, являются более 350 факторов, из которых только около 50 следует отнести на счет неэффективной деятельности национальной правоохранительной системы государства.

Поэтому профессор Ю. В. Степаненко безусловно прав в том, что «четкие и однозначные понятия способствуют формированию прочной методологической основы для их адаптации в объективном праве и использования в правоприменительной практике»[1].

По мнению специалистов[2], в России пока еще «целостной и ориентированной на будущее модели развития не сложилось». Это

[1] См.: *Степаненко Ю. В.* Терминологическая проблема транспортной безопасности // Современный юрист. 2014. № 2.

[2] См., например: *Лукьянов Ф.* (председатель президиума Совета по внешней и оборонной политике). Чувство глубокого неудовлетворения // Российская газета. 2014. 19 ноября.

обстоятельство также негативным образом сказывается на формировании качественной и стабильной системы российского законодательства.

Профессор А. П. Шергин еще в 2002 г. отметил, что административная политика должна стать организующим механизмом государства, без которого невозможно наладить нормальную деятельность, обеспечить стабильность общественных отношений во всех сферах государственного управления[1].

Носящее буквально массовый характер локальное изменение не только регулятивных, но и охранительных норм права, в конечном счете, весьма негативно сказывается на эффективности функционирования органов государственной власти (в том числе — судебной системы и органов прокуратуры), уполномоченных осуществлять правоприменительную практику и надзор за ней. Ведь, не решенные законодателем регулируемые проблемы с применением дополнительных усилий фактически вынуждены решать правоприменители. Это негативно отражается на балансе полномочий, складывающихся между ветвями государственной власти, в том числе и на межведомственном уровне.

Ежегодно в современной России принимается в среднем около 330 федеральных законов, но из этого количества менее 10% — это новые законы, а остальные принимаются по поводу вносимых изменений и дополнений. Фактически наши федеральные законодатели весьма активно работают над исправлением своих законодательных ошибок.

Анализ изменений и дополнений, вносимых в тексты российских и зарубежных кодексов, свидетельствует о том, что наиболее подвержен изменениям текст КоАП РФ. Примерно 10% ежегодно принимаемых ФЗ направлены на изменение и дополнение текста только этого кодекса.

За неполный 2018 г. (по состоянию на 4 декабря) было принято 75 федеральных законов, повлекших за собой внесение изменений

[1] См.: *Шергин А. П.* Административная политика: проблемы формирования и реализации //Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сборник научных трудов / Под общ. ред. В. Г. Татаряна. М., 2002. С. 92.

и дополнение в 233 статьи КоАП РФ, т. е. принятие одного федерального закона влечёт за собой необходимость внесения изменений и дополнений примерно в 3 статьи КоАП РФ.

За примерно 16,5 лет его действия (с 1 июля 2002 г. и по 4 декабря 2018 г.) было принято 627 федеральных законов и 8 постановлений Конституционного Суда РФ по поводу внесения в его текст изменений, т. е. в среднем ежегодно по 39,5 федеральных законов. Итого за все годы в текст КоАП РФ внесено примерно более 1900 (1905) изменений и дополнений. Отметим, что по тексту ранее действовавшего Кодекса РСФСР об административных правонарушениях ежегодно принималось по 4 закона. Комментарии по качеству сравниваемых кодексов здесь думаю не в пользу современных законодателей.

То, что административное законодательство подвержено более частым изменениям, видно из сравнения с другими кодексами РФ. Если сравнить частоту изменений КоАП РФ с административными кодексами других государств, образовавшихся после распада СССР, то это сравнение также не явно в пользу российских законодателей. Статистика свидетельствует и о том, что законодательные органы субъектов Российской Федерации также более тщательно подходят к принятию административного законодательства, нежели их федеральные коллеги.

В разрезе отраслевой структуры рассмотренные и принятые на уровне субъектов Российской Федерации в I полугодии 2018 г. в процентном соотношении законопроекты распределились примерно следующим образом: 20% рассмотренных законов посвящены социальному законодательству, по 10–12 процентов законов — поддержке реального сектора региональной экономики и изменению и дополнению нормативной базы в сфере государственного строительства.

Распад СССР и возникновение на его территории 15 новых государств с президентской формой правления на базе бывших союзных республик повлекло за собой необходимость процесса формирования национальных правовых систем. Для законодателей новых государств (в том числе и у российских) появилась уникальная возможность взаимного использования опыта при формировании не только своих правовых систем, но и вопросов государственного управления.

Например, Постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 ноября 2018 г. № 767 утверждена Государственная программа развития регионов до 2020 г. Общеизвестно, что одной из трудно решаемых проблем государственного управления в современной России является неравномерное социально-экономическое развитие её регионов.

В январе 2018 г. в Республике Узбекистан в продолжение реформы судебной власти и судоустройства Республики Узбекистан были приняты и вступили в силу с 1 апреля 2018 три новых процессуальных кодекса: Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан (ГПК); Экономический процессуальный кодекс Республики Узбекистан (ЭПК); Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (КАС).

Новые кодексы закрепили разделение компетенции между судами общими юрисдикции, а также экономическими и административными судами, которые начали свою деятельность с 1 июня 2017 г. в результате реформы судебной системы Республики Узбекистан.

Представляется целесообразным обратиться к опыту других государств в формулировании административных процессуальных норм права. Например, наиболее часто изменяемой и нуждающейся в дальнейшем совершенствовании является ст. 4.5. КоАП РФ «Давность привлечения к административной ответственности». Достаточно отметить, что по состоянию на 5 мая 2014 г. в нее было внесено 52[1], по состоянию на 22 декабря 2014 г. (т. е. примерно через полгода) — уже 57[2], а по состоянию на 29 июля 2018 г. — 81 законодательное изменение и дополнение, детализирующие все ее структурные элементы — гипотезу, диспозицию и санкцию, а также используемый понятийный аппарат. В действующей редакции сроки привлечения к административной ответственности в рамках рассматриваемой статьи варьируются начиная от 2-х месяцев и до 6-ти лет за правонарушения, совершаемые в различных

[1] См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 277-ФЗ)

[2] См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31 декабря 2014 № 530-ФЗ).

сферах (в том числе и в спортивной) общественной жизни. Другим примером частого изменения является ст. 3.5. КоАП РФ («Административный штраф»). По состоянию на 15 декабря 2018 г. по поводу изменений в текст только этой статьи было принято 75 федеральных законов.

Следует отметить еще одну немаловажную проблему, оказывающую негативное влияние на качество правоприменительного процесса. Государство, вводя юридическую ответственность в виде запрета на определенные действия, иногда само еще не готово предоставить субъектам права условия для их правомерного поведения. Это свидетельствует об определенной несогласованности действий законодателей и недостаточной проработанности решаемого ими вопроса.

Желание государства излишне широко применять ограничения и иные запреты приносит отрицательный результат. Например, практика свидетельствует, что с увеличением штрафных санкций за бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте количество «зайцев не уменьшается» и составляет «до 40 процентов от общего количества пассажиров»[1]. Процентов 35 от этого количества в силу низкого уровня жизни просто не в состоянии оплачивать проезд. Только «Московская железная дорога ежегодно на каждом направлении теряет около 200 тысяч рублей в год». Из 85 субъектов Российской Федерации в 63 установлена административная ответственность за безбилетный проезд. В данном случае Правительство России по-прежнему стремится применять только запретительные методы без учета невысокого социального положения пассажиров этого вида транспорта.

В данном случае представляется целесообразным взять государству на себя часть расходов и изменить ценовую политику за проезд в сторону снижения. С учетом разного уровня жизни в России сравнения с опытом формирования штрафных санкций в других экономически развитых государствах (Франция, Германия, Австрия, Испания, Греция, Финляндия) не совсем корректны.

В период действия международных санкций, введенных против России, просматривается определенная легкость некоторых кредитных организаций в вопросах предоставления нередко милли-

[1] См.: *Шадрина Т.* Загнать зайца (В России хотят установить единые для всех регионов штрафы) //Российская газета. 2016. 25 января.

ардных займов своим иностранным партнерам. Такие действия наводят на мысль «о скрытой форме незаконного вывода капитала» и требуют соответствующего изменения в действующее валютное законодательство[1].

Отметим, что в царской России действовал Кодекс чести российского купца. В частности, купец первой гильдии мог под честное слово взять в долг сумму до ста тысяч рублей. Для судов это имело юридическое значение. Отметим, что с 2012 г. в России действует Антикоррупционная хартия российского бизнеса. Индивидуальные и коллективные члены Хартии (их около 3 тысяч) публично взяли на себя обязательства вести дела честно, не используя подкупы и «откаты». Однако, это обстоятельство пока ещё осталось фактически незамеченным на общем фоне не уменьшающихся прегрешений российского бизнеса.

Подводя итоги изложенному отметим, что к общим тенденциями формирования эффективной системы законодательства Российской Федерации необходимо отнести следующие: (1) Устойчивая тенденция по приведению всего массива законодательства Российской Федерации в строгое соответствие с требованием норм Конституции РФ; (2) Принятие последовательных мер, направленных на приведение норм законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие требованиям, изложенным в федеральном законодательстве Российской Федерации; (3) Формирование новых отраслей и комплексов законодательства, соответствующих задачам, стоящих перед Российской Федерацией. Этот процесс носит постоянный характер; (4) Наполнение новым содержанием действующего законодательства Российской Федерации; (5) Среди тенденций законотворчества в сфере федеративных отношений по-прежнему сохраняется не достаточно высокий уровень реализации некоторых нормативных правовых актов, их необеспеченность ресурсным наполнением; (6) Обязательным условием формирования эффективно действующей системы законодательства является то, чтобы этот процесс осуществлялся параллельно с учётом развития политики, экономики, идеологии, культуры и других сфер общественного развития.

[1] См.: *Шадрина Т.* Береги лицензию (Банкам грозит наказание за вывод денег из страны под видом) // Российская газета. 2015. 28 сентября.

Зырянов С. М.
ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, д-р юрид. наук

Меры повышения регулирующего воздействия законодательства об административных правонарушениях

Аннотация. Законодательство об административных правонарушениях отличает крайне высокая нестабильность, вследствие чего юридические и физические лица пребывают в состоянии правовой неопределенности. Новые составы административных правонарушений конструируются, а наказания за их совершение устанавливаются произвольно, без должного научного обоснования, без учета общих положений законодательства об административных правонарушениях, целей и задач административной ответственности. Автор обосновывает необходимость ведения основательного статистического учета показателей административной деликтности, усложнение механизма внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также ведение мониторинга эффективности действия норм данного Кодекса.

Ключевые слова: административная ответственность, административное наказание, административная юрисдикция.

Ziryanov S. M.

Measures to increase the regulatory impact of legislation on administrative offenses

Annotation. Legislation on administrative offences are distinguished by extremely high volatility, resulting in legal and physical persons are in a State of legal uncertainty. New formulations of administrative offences are constructed, and the penalties for their Commission are set arbitrarily, without adequate scientific justification, without regard for the General provisions of the law on administrative offences, the goals and objectives of the administrative responsibility. The author substantiates the need to conduct thorough statistics indicators of administrative deliktnosti, the increasing complexity of the mechanism of amending

the code of the Russian Federation on administrative offences, as well as maintenance monitoring the effectiveness of the provisions of this code.

Keywords: administrative responsibility, administrative penalty, the administrative jurisdiction.

Стабильность правового регулирования, предсказуемость правоприменительных актов, издаваемых в соответствии с правовыми нормами, простые и понятные правила действия правовых норм во времени и в пространстве и другие качества правовой системы, создающих состояние правовой определенности, необходимого для нормальной жизнедеятельности, устойчивого хозяйственного оборота, уверенности адресатов правовых норм в том, что, действуя в соответствии с их пониманием требований закона, они действуют правомерно, а также в том, что правовые нормы устанавливают равные правила для всех, — необходимые и обязательные признаки правового государства, условия нормального существования и развития, поскольку они формируют доверие граждан к закону и к государству. Не случайно стабильности правового регулирования придает большое значение Конституционный Суд РФ[1].

Можно ли сказать, что КоАП РФ обеспечивает стабильность правового регулирования в такой чувствительной для каждого гражданина сфере, какой является сфера юридической ответственности? Справка, которую дает в автоматическом режиме СПС КонсультантПлюс, показывает, что содержание КоАП РФ только на протяжении 2018 г., пусть не всегда значительно, менялось 1 января, 9 января, 11 января, 29 января, 16 февраля, 18 марта, 14 апреля, 4 мая, 14 мая, 3 июля, 30 июля, 31 июля, 10 августа, 14 августа, 26 сентября, 1 октября, 13 октября, 22 октября, 29 октября, 11 ноября, 23 ноября и 9 декабря (всего 22 редакции). А с 1 января 2019 г. начала действовать уже новая редакция КоАП РФ, которую заменит другая ровно через неделю — 7 января. В течение 2017 г. КоАП РФ видоизменялся 26 раз,

[1] См., например, постановления от 24 мая 2001 г. № 8-П; от 29 января 2004 г. № 2-П; от 23 апреля 2004 г. № 9-П; от 15 мая 2006 г. № 5-П; от 15 июня 2006 г. № 6-П; от 5 февраля 2007 г. № 2-А; от 15 апреля 2007 г. № 5-П; от 10 ноября 2009 г. № 17-П; от 25 июня 2015 г. № 17-П; от 28 марта 2017 г. № 10-П; от 19 апреля 2018 г. № 16-П.

в 2016 г. — 24 раза, в 2015 г. — 35 раз. Речь идет не о принятых федеральных законах, которыми вносятся изменения, поскольку в один день возможно вступление в силу изменений, внесенных несколькими федеральными законами, а именно об изменениях содержания Кодекса. Например, с 1 января 2019 г. вступили в силу изменения, внесенные в КоАП РФ тремя федеральными законами, а с 1 января 2018 г. — изменения, внесенные шестью федеральными законами.

Необходимо иметь в виду, что меняются не только положения КоАП РФ, но и положения федеральных законов и других нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, нарушения которых влекут административную ответственность, что на порядки увеличивает правовую неопределенность. Например, ст. 20.8 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за нарушение правил оборота гражданского и служебного оружия, изменялась 4 раза, а Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», которым установлены соответствующие правила, изменял свое содержание 53 раза, изменения вносились в него пятьюдесятью пятью федеральными законами и одним постановлением Конституционного Суда РФ.

При всем при этом тенденция изменения законодательства об административных правонарушениях определилась довольно скоро после начала действия КоАП РФ. Все изменения за ничтожно малым исключением усиливали административную ответственность путем увеличения размеров административных наказаний или установления более строгих видов наказаний, введения новых составов административных правонарушений и новых видов административных наказаний, увеличения сроков давности привлечения к административной ответственности, расширения круга субъектов административной юрисдикции и т. д.

Например, перечень видов административных наказаний в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ за время его действия пополнился тремя новыми видами (административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения спортивных соревнований в дни их проведения), исключен же был только один вид — возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения. Указанное исключение также повлекло усиление административной

ответственности, поскольку, если в случае изъятия денежная сумма возвращалась наказанному лицу, то в случае конфискации имущество обращается в доход государства. На усиление административной ответственности указывает и перемещение некоторых видов административных наказаний (лишение специального права управления транспортным средством) из категории основных в категорию дополнительных административных наказаний, что позволило назначать одновременно административный штраф и лишение специального права.

В первоначальной редакции КоАП РФ административный арест предусматривался четырнадцатью статьями Особенной части. По состоянию на 1 января 2019 г. уже тридцать семь статей Особенной части КоАП РФ предусматривают наложение административного ареста, а максимальный срок административного ареста теперь составляет тридцать суток.

В пылу борьбы с противоправным поведением давно забыты за ненадобностью задачи законодательства об административных правонарушениях, перечисленные в ст. 1.2 КоАП РФ, цели административного наказания, установленные в ст. 3.1 КоАП РФ. Меры по усилению административной ответственности предлагаются, когда наблюдается рост числа нарушений обязательных требований, когда не наблюдается сокращения, когда наблюдается позитивная динамика и количество выявляемых правонарушений снижается, и даже без какого-либо учета этой динамики. Нередко предлагается установление ответственности за повторное совершение однородного правонарушения при полном отсутствии данных о том, как часто совершаются повторные правонарушения. Да и вообще, в стране не ведется статистический учет показателей административной деликтности, что подтверждает как минимум безразличное отношение законодателя к состоянию законности, обеспечиваемому мерами административной ответственности.

Мы не знаем, как отражается усиление и беспредельное расширение сферы административной ответственности на экономике отдельных регионов и страны в целом, сколько стоит правотворчество, деятельность субъектов административной юрисдикции, исполнение административных наказаний, а главное — какие средства изымаются из гражданского оборота, из семейных бюджетов,

и насколько беднее становятся граждане, как это отражается на потребительском спросе — двигателе экономики.

С другой стороны, мы также не знаем, повышается ли безопасность в тех областях, в которых устанавливается или усиливается административная ответственность, не говоря уже о сомнительности установления отдельных требований, за нарушение которых предусматривается административная ответственность.

В этих условиях поиск путей упорядочения законотворчества становится архиважной задачей. Безусловно, невозможно «заморозить» КоАП РФ в его нынешнем виде, жизнь идет вперед, общественные отношения развиваются весьма динамично, что обусловливает определенную динамику развития законодательства. Не случайно Конституционный Суд РФ говорит о «разумной стабильности правового регулирования». Но ведь разумная стабильность не исключает не менее разумной изменчивости.

Какие же ограничители могут быть установлены?

Во-первых, представляется необходимым создать фундамент для законотворчества — организовать единый статистический учет определенного круга показателей административной деликтности. Такой учет не должен ограничиваться лишь общими данными о количестве выявленных нарушений, о количестве вынесенных постановлений и о суммах наложенных штрафов. Необходимо иметь данные о категориях правонарушителей, о причинах и условиях совершения правонарушений, об ущербе, причиненном правонарушениями (а если правонарушения не причиняют ущерба, насколько обосновано было установление ответственности за такие правонарушения?), об издержках федерального бюджета, связанных с производством по делам об административных правонарушениях (учитывая, что издержки ложатся на федеральный бюджет, а штрафные суммы поступают в региональные и местные бюджеты) и т. д.

Во-вторых, процедура внесения изменений в КоАП РФ должна быть усложнена и затруднена. Установленное Федеральным законом от 17 апреля 2017 г. № 69-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» правило о том, что изменения в КоАП РФ могут вноситься отдельными федеральными законами, существенно повысило устойчивость законо-

дательства об административных правонарушениях. Нужно идти дальше. Любое изменение должно быть обосновано, доказано фактическими данными. Административная ответственность должна устанавливаться лишь за массовые нарушения требований законодательства, подтверждаемые достоверными статистическими данными, а не предвзятыми и непроверенными сообщениями в средствах массовой информации. Недопустимо устанавливать ответственность за единичные противоправные деяния или за деяния, совершаемые отдельными гражданами. Скорее всего, в подобных случаях административная ответственность не достигнет желаемой цели. Административная ответственность может устанавливаться или усиливаться лишь тогда, когда исчерпаны все имеющиеся правовые средства. Недопустимо использовать КоАП РФ для решения задач, которые могут быть решены организационными средствами, как например, когда необходимость увеличения срока давности привлечения к административной ответственности обосновывается отсутствием информационного обмена между федеральными органами исполнительной власти.

В-третьих, необходим мониторинг действия принятых изменений. Административная ответственность, в соответствии с задачами, перечисленными в ст. 1.2 КоАП РФ, должна устанавливаться за нарушения требований, обеспечивающих безопасность. Как правило, разработчики законопроектов, вносящих изменения в КоАП РФ, объясняют необходимость их принятия именно этим. В этой связи необходимо отслеживать, как состояние дел в соответствующей области изменилось после установления или усиления административной ответственности. Если состояние дел не изменилось или ухудшилось, надо признавать принятое решение ошибочным и отменять принятый закон, как влекущий издержки, но не обеспечивающий достижение цели, на которую он был направлен.

Обобщая вышеизложенное, можно заключить, что все проблемы, связанные с установлением и применением административной ответственности, обусловлены отсутствием административно-деликтной политики, понимания целей и задач законодательства об административных правонарушениях как законодателем, так и правоприменителем, и, что самое печальное — отсутствием теоретической базы должного уровня.

Хазанов С.Д.
зав. кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета, канд. юрид. наук, профессор

Модернизация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: методология, теория, инструментарий

Аннотация. Работа посвящена вопросам направлений совершенствования законодательства об административных правонарушениях. Предлагаются концептуальные подходы и конкретные меры развития административно-деликтного законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, модернизация законодательства.

Hazanov S.D.

Modernization of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses: methodology, theory, tools

Annotation. The work is devoted to issues of improving the legislation on administrative offenses. Conceptual approaches and specific measures for the development of administrative and tort legislation are proposed.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, modernization of legislation.

Модернизация административно-деликтного законодательства должна быть направлена не на точечное и избирательное редактирование отдельных положений действующего КоАП РФ, а на решение фундаментальных недостатков сложившейся системы административно-деликтного правоприменения, преодоление массовых и типизированных практик ненадлежащего привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также на гармонизацию законодательства об административных правонарушениях с уголовным законодательством, законодательством о дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих и иных работников, гражданским законодательством,

законодательством о контроле и надзоре, процессуальным законодательством, регулирующим судебный порядок разрешения административных дел. Анализ уже отклоненных Государственной Думой проектов новых кодексов об административных правонарушениях свидетельствует о том, что они в значительной мере не были направлены на решение вышеназванных задач, в том числе по причине отсутствия в них тех юридических конструкций, правовых средств и механизмов, с помощью которых можно было бы достичь их решения.

Прежде всего, не предлагалось решение проблемы гармоничного разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности — в целом предлагалось оставить действующую конструкцию статей 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ, которая, в свою очередь, продемонстрировала свою неэффективность, о чем свидетельствует более сотни решений Верховного Суда РФ и судов уровня субъектов РФ о признании недействующими отдельных положений законов субъектов РФ об административных правонарушениях. А ведь в подготовке региональных законов об административных правонарушениях принимали участие сотни юридических служб законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, высших должностных лиц субъектов РФ, они проходили многоступенчатые фильтры региональных органов прокуратуры и юстиции. Следовательно, главная и основная причина того, что происходит массовое признание в судебном порядке отдельных положений региональных законов об административных правонарушениях недействующими — отсутствие четких критериев правомерности установления региональным законодателем административной ответственности, а также механизмов, позволяющих квалифицировать противоправное деяние и в соответствии с КоАП РФ, и в соответствии с региональным законом об административных правонарушениях и разрешать соответствующие коллизии при конкуренции составов.

На наш взгляд, разработчикам проектов не удалось сформулировать концепцию административного правонарушения с точки зрения обоснованности установления административного наказания за нарушение тех или иных правовых запретов и обязан-

ностей — такую концепцию, которая бы не позволяла федеральному и региональному законодателю устанавливать административную ответственность за нарушение любых обязательных требований, независимо от их значимости для прав и законных интересов, институтов государственной и общественной безопасности, степени угрозы охраняемым общественным отношениям, возможности административных наказаний снизить объемы и масштабы противоправной деятельности, предотвратить девиантное поведение. При таком подходе невозможно снизить административное давление на бизнес-сообщество, поскольку он позволяет налагать значительные административно-правовые санкции за малейшее отступление от любого пункта любого из сотни технических регламентов и десятка тысяч иных обязательных требований. С другой стороны, он приводит к тому, что ежедневно любой гражданин страны может совершать десятки административных правонарушений, но не привлекается к административной ответственности только потому, что государственный аппарат не способен их выявлять и рассматривать в таком количестве. Отсутствие же реальной ответственности при том, что она предусмотрена законом, ведет к еще большему правовому нигилизму и нежеланию следовать каким-либо обязательным требованиям со стороны участников общественных отношений. При этом никакие механизмы признания деяния малозначительным и иные подобные им средства освобождения от ответственности или замены административных наказаний не способны оказать сколь-нибудь значимое влияние на снижение административно-деликтного давления, что подтверждается всей сложившейся на сегодня судебной и административной практикой.

Формирование концепции обоснованности установления административной ответственности предполагает не только установление общих ориентиров (критериев) обоснованности включения состава в КоАП, но и детальный анализ каждого установленного состава административного правонарушения с точки зрения его объективной необходимости, значимости, возможности выявления и доказывания и т.п. Дифференцированный подход предполагает уход от модели обычных формальных составов административных правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности с повсеместным включением во все составы таких квалифицирующих признаков как повторность, угроза при-

чинения вреда, причинение материального ущерба, вреда здоровью даже для значительных и грубых правонарушений — при таком подходе в зависимости от наличия или отсутствия квалифицирующих признаков должна наступать принципиально различная по своим правоограничительным последствиям ответственность. То есть, даже если лицо совершает значительное или грубое нарушение, но впервые, не создавшее угрозу здоровью, безопасности, окружающей среде, не причинившее вред, оно не должно подвергаться административным штрафам даже в размере нескольких десятков тысяч рублей и при определенных условиях вполне может рассчитывать на предупреждение, независимо от того, относится или нет к субъектам малого и среднего предпринимательства. Включение таких квалифицирующих признаков, как повторность, угроза причинения вреда, причинение вреда во все составы административных правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности потребует пересмотра всей концепции правил назначения административных наказаний, иного согласования процедур административного расследования с результатами контрольно-надзорных мероприятий.

Одной из наиболее существенных проблем административно-деликтной практики является предоставление правоприменителю возможности по своему усмотрению персонифицировать субъектов административных правонарушений, допускаемых юридическими лицами. Административные органы не имеют четких критериев, позволяющих определить, в отношении какого субъекта административного правонарушения следует возбуждать дело об административном правонарушении, если противоправные действия совершены должностным лицом или иным работником юридического лица. Сложившаяся административная практика в качестве таких критериев использует: возможность соблюсти установленный порядок возбуждения дела (уведомить о составлении протокола об административном правонарушении); несоразмерность высоких административных штрафов для юридических лиц при массовости однотипных правонарушений (к ответственности привлекаются должностные лица, но не юридические лица); необходимость выполнения фискальных функций (к ответственности привлекаются юридические лица, а не должностные лица); необходимость выполнения «статистических показателей» (к от-

ветственности привлекаются и должностные лица, и юридические лица). Ни одно из названных обстоятельств не может выступать критерием определения надлежащего субъекта административного правонарушения. Следовательно, эта проблема требует законодательного решения. Также как и предоставление правоприменителю эффективных средств для надлежащей персонификации виновного в совершении административного правонарушения должностного лица с целью преодоления сложившейся практики повсеместного привлечения к административной ответственности руководителей юридических лиц. Особенно это актуально для среднего и крупного бизнеса — административные органы не имея ни достаточной мотивации, ни надлежащего процессуального инструментария для выявления непосредственно отвечающего за соблюдение тех или иных требований, привлекают к административной ответственности руководителей юридических лиц, которые несут ответственность за работу организации в целом. Таким образом, если в организации есть несколько работников (должностных лиц), ответственных за соблюдение обязательных требований, решение вопроса о персонификации ответственности полностью зависит от административного усмотрения уполномоченного органа (должностного лица), не связанного какими-либо правовыми ограничениями или законодательно установленными критериями.

Концептуально остается не решенной проблема какого-либо учета волеизъявления юридического лица в совершении противоправных действий, образующих состав административного правонарушения — административная ответственность юридического лица наступает за действия любого из сотни, тысячи, десятка тысяч его работников или даже третьих лиц, являющихся его контрагентами. Любой работник, допустивший противоправные действия олицетворяет собой противоправные действия юридического лица, что не может быть признано отвечающим конституционным требованиям справедливости административной ответственности и принципу виновности. При этом утверждения, что вина юридического лица состоит в ненадлежащем контроле за персоналом, не выдерживают серьезного доктринального анализа — состав административного правонарушения никак не связан с отсутствием контроля со стороны юридического лица — юридическое лицо

должно нести ответственность за деяния, в которых проявилось волеизъявление юридического лица, которое зависит, прежде всего, от действий и решений органов управления юридического лица. Отступление от этого принципа может быть специально оговорено для некоторых составов административных правонарушений, но не должно носить всеобщего характера.

В существенной модернизации нуждается и институт освобождения от административной ответственности, как с точки зрения расширения оснований, так и условий и порядка его применения. Механизмы индивидуализации административных наказаний должны быть такими, чтобы позволить не только снизить размер административного штрафа для любых субъектов за любые административные правонарушения, но и на законных основаниях ограничиться предупреждением. Причем такие механизмы должны быть установлены в отношении всех видов административных наказаний, для всех категорий субъектов и для всех категорий административных правонарушений.

Системы федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти и подведомственных им государственных учреждений, наделяемых полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях должны выстраиваться с учетом проводимой реформы системы контрольно-надзорных органов, которая еще только предстоит в связи с предстоящим принятием федерального закона об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля — в этой части в контрольно-надзорном законодательстве намечаются существенные изменения, в том числе составление исчерпывающих перечней видов контрольно-надзорной деятельности и органов, их осуществляющих, без учета которых невозможно надлежаще урегулировать компетенцию органов и должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях. Учитывая, сколь часто меняется система и структура контрольно-надзорных органов, следует рассмотреть вопрос о том, не передать ли Правительству РФ, утверждающему положения о каждом виде федерального государственного контроля и надзора полномочия по определению органов и должностных лиц, уполномоченных возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях на федеральном уровне, и органам государственной

власти субъектов РФ на региональном и муниципальном уровне. В кодексе можно было бы оставить только основные требования к утверждению таких перечней. В любом случае, без гармонизации контрольно-надзорного законодательства и законодательства об административных правонарушениях невозможно создать эффективную и непротиворечивую систему органов административно-деликтной юрисдикции.

Требуют своего концептуального решения и значительный круг вопросов процессуального характера, оказывающих существенное влияние на правоприменение, являющихся основанием для отмены сотен тысяч постановлений по делам об административных правонарушениях, в том числе: 1) проблема обеспечения участия в составлении протокола об административном правонарушении законного представителя юридического лица — следует существенно упростить данную процедуру, допустив извещение о составлении протокола представителя юридического лица, присутствующего при проведении контрольной проверки; 2) основания и порядок переквалификации административных правонарушений; 3) порядок исправления недостатков в протоколе об административном правонарушении и других материалах дела; 4) упрощенный порядок рассмотрения дела в административном органе (должностным лицом), в том числе при неявке лица на его рассмотрение или поступившем от него ходатайстве о рассмотрении дела в его отсутствии; 5) проблема обеспечения участия адвоката (представителя) с момента возбуждения дела об административном правонарушении; 6) установление оснований для административного задержания лица и его отграничение от иных видов задержания, предусмотренных федеральным законом о полиции; 7) проблема рассмотрения дел, влекущих назначение административного наказания в виде административного ареста без участия лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, явку которого не могут обеспечить административные органы, составившие протокол об административном правонарушении (за исключением правоохранительных органов).

Практически каждый субинститут общей и процессуальной частей будущего КоАП РФ, принятие которого объективно необходимо в ближайшее время, нуждается в тщательной проверке на соответствие модернизированным системам судебной и адми-

нистративной власти, механизмам электронного правительства, информационного общества, нуждается в синхронизации с иными отраслевыми средствами публично-правовой ответственности и проверке на соответствие конституционно значимым ценностям демократического, правового государства. Учитывая то значение, которое оказывает административно-деликтное законодательство на развитие всех сфер и областей государственной и общественной жизни, ту роль, которую оно играет в обеспечении законности в иных отраслях права, административно-деликтный инструментарий должен продемонстрировать самые передовые механизмы и технологии реализации публично-правовой ответственности, вобрать в себя самые прогрессивные достижения фундаментальных и комплексных отраслей материального и процессуального права.

Винокуров А. Ю.

главный научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор

Понятие и содержание правоотношений в сфере осуществления прокурорами функции административного преследования

Аннотация: в статье дается авторское определение правоотношениям, складывающимся при осуществлении прокурорами функции административного преследования, раскрываются субъекты и объекты рассматриваемых правоотношений, приводится система правовых норм, формирующих правовой статус субъектов указанных правоотношений.

Ключевые слова: административное преследование, правоотношения функция прокуратуры, элементы правоотношений.

Vinokurov A. Y.

The concept and content of legal relations in the implementation prosecutors administrative prosecution

Annotation: the article gives the author's definition of legal relations that are formed during the exercise of the function of administrative prosecution by prosecutors, discloses the subjects and objects of the legal

relations in question, provides a system of legal norms forming the legal status of the subjects of these legal relations.

Keywords: administrative prosecution, legal relations function of the prosecutor's office, elements of legal relations.

Функция административного преследования в структуре внешнефункциональной деятельности российской прокуратуры в последние годы находит все большую поддержку в научном сообществе, и основы этой функции, заложенные в ряде диссертационных исследований представителей административной науки[1], в настоящее время находят свое дальнейшее развитие в трудах ученых-прокуроведов[2]. При этом вполне понятно, что от изучения проблем правоприменительной практики и пробелов в законодательстве познавательный процесс должен идти по пути формирования теоретических характеристик исследуемого правового феномена, к числу которых, безусловно, следует отнести и представления о понятии и структуре складывающихся в рамках рассматриваемой деятельности правоотношений.

Следует подчеркнуть, что наиболее серьезно на монографическом с учетом присутствовавшей на протяжении многих десятилетий доминанты в структуре прокурорской деятельности освещены *прокурорско-надзорные правоотношения*[3], однако принимая во внимание специфику правоотношений, складывающихся при осуществлении прокурорами административного преследования, це-

[1] См.: *Разоренов К.И.* Функция административного преследования в административно-юрисдикционном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Гриценко Д.В.* Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014 и др.

[2] *Субанова Н.В.* К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 67–73; *Тухватуллин Т.А.* Полномочия прокурора по административному преследованию за правонарушения в экономической сфере // Административн. право и процесс. 2015. № 8. С. 49–53.

[3] См.: *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорные правоотношения: Монография. Ростов-н/Д., 1987; *Макаренко М.А.* Юридическая сущность и содержание прокурорско-надзорных правоотношений: Монография. Хабаровск, 2012; *Маршунов М.Н.* Прокурорско-надзорные правоотношения: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1982.

лесообразно выстроить самостоятельной теоретический подход к сущности и элементам таких правоотношений.

Под правоотношениями в рассматриваемой сфере мы понимаемскладывающиеся (возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся) в соответствии с нормами процессуального и иного законодательства (законодательства об административной ответственности) и с учетом требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров регионального звена общественные отношения, связанные с решением прокурорами задач, изложенных в ст. 1.2 КоАП РФ, при оценке поведения обладающего административно-деликтной правоспособностью субъекта, решении вопроса о его правомерности либо неправомерности с вынесением обусловленного законодательством (процессуальным или иным) документа, поддержании в предусмотренных (допускаемых) процессуальным законодательством порядке и случаях заявленной позиции относительно виновности обладающего административно-деликтной правоспособностью субъекта в суде либо несудебном органе при рассмотрении дела об административном правонарушении, оспаривании (обжаловании) вынесенного по делу об административном правонарушении постановления и иного решения в случае несогласия с ними по основаниям и в порядке, предусмотренных процессуальным законодательством, участии в международном сотрудничестве с компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) иностранных государств по вопросам административного преследования в установленном порядке.

Как и любые другие правоотношения, правоотношения при осуществлении прокурорами административного преследования состоят из трех обязательных элементов, а именно: а) субъектов правоотношений; б) объектов правоотношений; в) правовых норм, закрепляющих правовой статус (права, обязанности, полномочия, гарантии защиты прав и законных интересов, ответственность за неправомерные действия) субъектов правоотношений.

Говоря *о субъектах правоотношений в рассматриваемой сфере*, следует подчеркнуть, что таковыми выступают в первую очередь сам прокурор, а также все физические и юридические лица, с которыми в процессе осуществления функции административного преследования прямо либо косвенно вступает во взаимодействие

прокурор. Безусловно, в каждом конкретном случае круг таких лиц будет варьироваться в зависимости от имеющихся нюансов.

Для наглядности ниже на приводится схема, отражающая авторскую позицию в отношении субъектов рассматриваемых правоотношений, которые целесообразно разделить на имеющих полномочия (в том числе властные) и не имеющих таковых (обладающих отвечающими их процессуальному статусу правами и обязанностями). При этом подчеркнем, что размещение прокурора во главе схемы отнюдь не имеет целью подчеркнуть его главенствующую роль в этом процессе, которая далеко не во всех вопросах является таковой, а исключительно для обеспечения большей наглядности.

Сам прокурор, естественно, относится нами к субъектам, наделенным полномочиями. Более того, нередко субъектами правоотношений могут являться два и более прокуроров. Наиболее характерно это для ситуаций, которую отражает схема ***«прокурор-исполнитель ↔ прокурор-руководитель»***, когда речь идет «простейшем» взаимодействии, связанном с решением вопроса о принятии решения о возбуждении дела об административном правонарушении и направлении его для рассмотрения в уполномоченный орган, должностному лицу или судье.

Имеют место и более сложные схемы взаимодействия, а именно:• ***«прокурор-исполнитель ↔ прокурор-исполнитель ↔ прокурор-руководитель»***, которая условно отражает ситуацию, связанную с взаимодействием разных подразделений при решении вопроса, например, об опротестовании постановления по делу об административном правонарушении[1];

• ***«прокурор-руководитель нижестоящей прокуратуры ↔ прокурор-руководитель вышестоящей прокуратуры»*** — при необходимости опротестования вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, возбужденному прокурором-руководителем прокуратуры районного звена;

[1] Здесь и далее, говоря о принесении протеста на постановление по делу об административном правонарушении, мы имеем в виду только дела, административное преследование по которым инициировано непосредственно прокурором, то есть не вторгаемся в сферу надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, отражаемую ст. 24.6 КоАП РФ.

Схема 1. Субъекты правоотношений при осуществлении прокурорами функции административного преследования

• ***«прокурор-руководитель специализированной (транспортной, природоохранной) прокуратуры регионального звена ↔ «прокурор-руководитель прокуратуры субъекта Российской Федерации»*** — при необходимости опротестования вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, возбужденному прокурором-руководителем специализированной прокуратуры.

Поскольку нашей задачей является не отражение всей «палитры» правоотношений между прокурорами как внутри одного органа прокуратуры, так и в рамках взаимодействия двух и более

прокуратур, полагаем возможным ограничиться приведенными примерами.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что изложенный нами схематично круг субъектов правоотношений с точки зрения их полномочий, прав и обязанностей напрямую закреплен в положениях главы 25 и иных нормах КоАП РФ. Но очевидно нельзя не упомянуть в этом контексте и заявителя, который не является носителем статуса ни одного из перечисленных субъектов. Речь идет о лице, по заявлению которого, содержащего информацию о факте совершения кем-то административного проступка, прокурор на основании ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ выносит определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Хотя проверка поступившей в прокуратуру информации и является надзорным правовым средством, упомянутое определение как резолютирующий такую проверку процессуальный документ предусмотрено исключительно нормой Кодекса, в силу чего применительно к этому акту говорить об осуществлении надзора уже не приходится. То есть налицо, пусть и не имеющее процессуального продолжения (если не считать предусмотренное ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ право на обжалование), использование прокурором инструментария, присущего именно функции административного преследования, поскольку таким же полномочием обладают органы административной юрисдикции.

Что касается объектов правоотношений, складывающихся при осуществлении прокурорами функции административного преследования, то под таковыми с учетом заявленной многоаспектности рассматриваемого вида прокурорской деятельности нами понимаются: подвергшиеся противоправному воздействию со стороны лиц, совершивших административное правонарушение, защищаемые нормами законодательства об административной ответственности общественно значимые интересы, для восстановления которых и предупреждения в последующем аналогичных незаконных инцидентов требуется прокурорское вмешательство посредством осуществления административного преследования в пределах установленной компетенции (основной объект); законность выносимых уполномоченными органами (должностными лицами) и судьями постановлений и иных решений по делу об административном правонарушении (второстепенный объект).

Говоря о правовых нормах, формирующих правовой статус субъектов, так или иначе вступающих в правоотношения с прокурором в рамках осуществления последним функции административного преследования, отметим, что источниками таких норм являются: Конституция РФ, прежде всего нормы ее главы 2, закрепляющие права и свободы человека и гражданина; общепризнанные принципы и нормы международного права, в том числе резолюции и рекомендации надгосударственных органов относительно стандартов поведения, которыми обязан руководствоваться прокурор при осуществлении рассматриваемой деятельности; международные договоры Российской Федерации, в которых закрепляются вопросы международного сотрудничества по вопросам оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях; федеральные конституционные законы, федеральные законы и другие законодательные акты, формирующие правовой статус должностных лиц, выполняющих отдельные государственные функции, а также регламентирующие роль прокурора в процедуре административного преследования таких лиц; ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 1, 22, 25 и 27 которого содержат положения, имеющие отношение к функции административного преследования; кодифицированные законодательные акты федерального уровня — КоАП РФ и АПК РФ, регламентирующие процессуальные вопросы участия прокурора в административном преследовании; законодательные, в том числе кодифицированные акты субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность за отдельные виды правонарушений и компетенцию органов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела о таких административных правонарушениях; организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, касающиеся вопросов организации работы органов прокуратуры по осуществлению функции административного преследования, включая вопросы ведения ведомственной статистической отчетности в рассматриваемой сфере; правовые акты федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов федерального уровня,

а также подзаконные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определяющие перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях

Безусловно, характеристика правовых норм, формирующих специфику правоотношений, складывающихся при осуществлении прокурорами функции административного преследования, не будет полной без упоминания правовых позиций по поводу применения тех или иных положений в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ, а также разъяснений, содержащихся в действующих постановлениях пленумов Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации.

Таким образом, выше нами было дано определение правоотношениям в сфере осуществления прокурорами функции административного преследования, а также охарактеризованы субъекты и объекты указанных правоотношений и правовые нормы, на основании которых складываются эти правоотношения.

Якимов А. Ю.

советник президента Российского союза автостраховщиков, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Юридическая ответственность водителей за оставление места дорожно-транспортного происшествия (проблемы и перспективы)

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению проблем, связанных с наличием административной и уголовной ответственности водителей, касающейся оставления места дорожно-транспортного происшествия. Анализируются нормы законодательства Российской Федерации, устанавливавшие и устанавливающие юридическую ответственность за соответствующие противоправные деяния, а также современные проблемы правоприменительной деятельности. Предлагаются варианты оптимизации данной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, оставление места дорожно-транспортного происшествия, Постановление Кон-

ституционного Суда Российской Федерации, правоприменительная практика, юридическая ответственность, уголовная ответственность.

Yakimov A. Y.

Legal liability of drivers for leaving the scene of a traffic accident (problems and prospects)

Annotation: The article is devoted to the consideration of the problems of administrative and criminal responsibility of drivers who left the scene of a traffic accident. The article analyzes the norms of the legislation of the Russian Federation, which had established and are establishing legal responsibility for unlawful acts, as well as current problems of law enforcement. Optionsforoptimizationofthisresponsibilityareoffered.

Keywords: administrative responsibility, leaving the scene of a traffic accident, Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation, law enforcement practice, legal liability, criminal liability.

Согласно законодательству Российской Федерации единый порядок дорожного движения на территории страны устанавливается правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

В п. 2.5 Правил дорожного движения, утвержденных Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (далее — ПДД), закреплено, что по общему правилу при дорожно-транспортном происшествии (далее — ДТП) водитель, причастный к нему, обязан немедленно остановить (не трогать с места) транспортное средство и выполнить определенные действия.

Одновременно в п. 2.6 и 2.6[1] ПДД предусмотрены случаи, когда водитель обязан освободить проезжую часть, временно покинуть место ДТП для того, чтобы доставить пострадавших на своем транспортном средстве в ближайшую медицинскую организацию, а также случаи, когда водитель может оставить место ДТП.

Соблюдение положений данных регулятивных норм обеспечивается наличием соответствующих охранительных норм, устанавливающих юридическую (как административную, так и в определенных случаях уголовную) ответственность за нарушение требований, содержащихся в ПДД, при наличии определенных обстоятельств и последствий ДТП.

На протяжении ряда лет нормы административно-деликтного и уголовного права, касающиеся правоотношений в области до-

рожного движения, подвергались многочисленным изменениям, некоторые из которых не были глубоко продуманы и обоснованы.

К сожалению, сказанное имеет прямое отношение к юридической ответственности водителей транспортных средств за оставление места ДТП. Наличие имеющихся проблем нормативно-правового характера было наглядно выявлено Постановлением Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда».

По нашему мнению, основной причиной появления данных проблем является неудачное законодательное решение, принятое в конце 2003 г. Поэтому представляется целесообразным вернуться на 15 лет назад и оценить состояние правового регулирования соответствующей административной и уголовной ответственности тогда и сейчас.

После того, как в середине 2002 г. вступил в силу Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), административные наказания за оставление водителем в нарушение ПДД места ДТП, участником которого он являлся, установлены в ч. 2 ст. 12.27 «Невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием» КоАП РФ.

В комментариях к КоАП РФ справедливо отмечается следующее: как правило, совершение данного противоправного деяния обусловлено тем, что водитель пытается уйти от ответственности за нарушение ПДД, повлекшее совершение ДТП[1].

Однако субъектом рассматриваемого правонарушения является не только водитель, виновный в совершении ДТП, поскольку в диспозиции нормы прямо говорится о водителе, являющемся участником ДТП.

Причины, побудившие потерпевшего нарушить ПДД путем оставления места ДТП, могут быть различными: например, управление транспортным средством в состоянии опьянения.

Наряду с этим в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее — УК РФ) содержалась ст. 265 «Оставление места дорож-

[1] См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. Н. Г. Салищевой. М., 2011. С. 500

но-транспортного происшествия», в которой была установлена ответственность за оставление места ДТП лицом, управляющим транспортным средством и нарушившим ПДД или правила эксплуатации транспортных средств, при наступлении последствий, предусмотренных в ст. 264 УК РФ.

Таким образом, в данном случае речь шла только о водителе, виновном в нарушении соответствующих правил, которое повлекло по неосторожности наступление соответствующих последствий.

Согласно ст. 264 УК РФ к ним относились причинение средней тяжести или тяжкого вреда здоровью человека (ч. 1), смерть человека (ч. 2), смерть двух или более лиц (ч. 3).

Необходимо учесть, что в УК РФ имеется ст. 125 «Оставление в опасности». В ней установлено уголовное наказание за заведомое оставление без помощи лица, находящегося в опасном для жизни или здоровья состоянии и лишенного возможности принять меры к самосохранению, в том числе вследствие своей беспомощности, в случаях, если виновный имел возможность оказать помощь этому лицу и сам поставил его в опасное для жизни или здоровья состояние.

Санкции в ст. 265 УК РФ были более суровыми, чем в ст. 125 УК РФ, что, на наш взгляд, можно объяснить тем, что транспортные средства в соответствии с ч. 1 ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации относятся к источникам повышенной опасности.

Сопоставление диспозиций, содержащихся в данных статьях, также представляет определенный интерес. Например, имело место мнение о том, что они имеют определенное сходство, причем это касается осознания очевидной необходимости оказания помощи потерпевшему и наличия возможности сделать это.

Так, в одном из комментариев было указано, что если совершивший нарушение водитель не имел реальной возможности оказать помощь пострадавшим (например, из-за полученной в ДТП травмы) или не осознавал необходимость оказания такой помощи (например, не заметил сбитого пешехода), то ответственность по ст. 265 УК РФ исключается [1].

[1] См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / Под общ. ред. С. И. Никулина. М., 2000. С. 866.

Подобная позиция вызывает недоумение (особенно в отношении «незамеченного сбитого пешехода»). На наш взгляд, в отличие от диспозиции, содержащейся в ст. 125 УК РФ, для квалификации соответствующего деяния по ст. 265 УК РФ не требовалось наличия признаков, упомянутых в приведенном комментарии.

Напротив, было достаточно сочетания фактов оставления места ДТП водителем, виновным в нарушении соответствующих правил, и наступления последствий в виде причинения вреда здоровью потерпевшему или его смерти, что опять-таки обусловливалось повышенной опасностью транспортных средств.

Однако в конце 2003 г. Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ в УК РФ были внесены изменения, которые, в частности, предусматривали декриминализацию ряда противоправных деяний.

Данный законодательный акт представляется весьма неудачным, о чем убедительно свидетельствуют следующие факты, имеющие непосредственное отношение к теме настоящей публикации.

Во-первых, в ч. 1 ст. 264 УК РФ из диспозиции было исключено упоминание о причинении средней тяжести вреда здоровью человека. При этом ст. 12.24 КоАП РФ, в которой была установлена ответственность за нарушение водителем транспортного средства ПДД или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего, не подверглась никаким изменениям.

В результате сложилась абсурдная ситуация: при наличии последствий ДТП в виде причинения легкого вреда здоровью потерпевшего наступала административная ответственность, а в виде причинения средней тяжести вреда здоровью потерпевшего — нет, не говоря уже о повышенной ответственности.

Все обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с предложением легализовать правоприменительную практику по привлечению к ответственности за рассматриваемые деяния по ст. 12.24 КоАП РФ до внесения необходимых изменений в КоАП РФ оказались безуспешными.

Только по прошествии более года Федеральным законом от 22 апреля 2005 г. № 38-ФЗ была введена ч. 2 ст. 12.24 КоАП РФ, установившая повышенную ответственность за причинение средней тяжести вреда здоровью потерпевшего в результате совер-

шения нарушения ПДД или правил эксплуатации транспортного средства[1].

Во-вторых, утратила силу ст. 265 УК РФ. Одновременно, видимо, в качестве определенной компенсации были некоторым образом ужесточены санкции ст. 125 УК РФ. Таким образом, превентивное воздействие УК РФ применительно к оставлению места ДТП водителем, виновным в его совершении, резко снизилось.

Возникшая проблема стала все более явно проявляться по мере усиления борьбы с управлением транспортными средствами в состоянии опьянения путем повышения административной и уголовной ответственности за соответствующие противоправные деяния.

Кстати говоря, в рамках этого процесса также принимались неудачные решения, негативно влияющие на эффективность принимаемых мер. В этой связи нельзя не привести следующий наглядный пример.

В первоначальной редакции КоАП РФ за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ), и невыполнение законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26 КоАП РФ) были предусмотрены идентичные санкции: наложение административного штрафа или лишение права управления транспортными средствами на срок 1 год.

Федеральным законом от 20 июля 2004 г. № 93-ФЗ в ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ было внесено изменение: установлено наказание только в виде лишения права управления на срок 1,5 года. При этом санкции в ст. 12.26 КоАП РФ остались неизменными.

Вполне понятно, что тут же выросло количество случаев отказа от прохождения указанного медицинского освидетельствования. Только через 8 месяцев ситуация была исправлена Федеральным законом от 21 марта 2005 г. № 19-ФЗ, установившим в ст. 12.26 КоАП РФ наказания, аналогичные имеющимся в ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ.

[1] См., напр.: *Якимов А. Ю.* Оптимизация сочетания административной и уголовной ответственности водителей транспортных средств за нарушения Правил дорожного движения // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и административного процесса: Сб. научных статей. М.: РГУП, 2017. С. 157, 158.

Не будем останавливаться на других примерах, в том числе касающихся необходимости гармонизации административно-деликтного и уголовного законодательства, поскольку они уже были освещены в некоторых работах автора настоящей публикации[1].

Что касается ужесточения уголовных наказаний за нарушения ПДД и правил эксплуатации транспортных средств, то Федеральным законом от 13 февраля 2009 г. № 20-ФЗ ст. 264 УК РФ была дополнена ч. 2, 4 и 6, устанавливающими повышенную ответственность за деяния, предусмотренные соответственно в ч. 1, 2 и 3 данной статьи (они были описаны ранее), которые совершены лицом, находящимся в состоянии опьянения (это является квалифицирующим признаком данных составов преступлений).

В конце 2014 г. был сделан еще один важный шаг в этом направлении. Имеется в виду Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ, которым была введена ст. 264[1] УК РФ.

В ней установлена уголовная ответственность за управление механическим транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутым административному наказанию за управление транспортным средством в состоянии опьянения или за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения либо имеющим судимость за совершение преступления, предусмотренного в ч. 2, 4 или 6 ст. 264 УК РФ либо в ст. 264[1] УК РФ.

Более того, одновременно введен п. 2 примечаний к ст. 264 УК РФ, который с учетом изменения, внесенного Федеральным законом от 3 июля 2016 г. №328-ФЗ, сформулирован следующим образом:

[1] См., напр.: *Якимов А.Ю.* Освидетельствование на состояние опьянения лица, управляющего транспортным средством (правовые и организационные вопросы) // Административное право и процесс. 2007. № 3. С. 33–39; *Он же.* Нормативно-правовое определение состояние опьянения и количественная характеристика допустимого (или запрещенного) уровня алкоголя в организме водителя автомототранспортного средства (отечественный и зарубежный опыт) // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 16–22; *Он же.* Состояние опьянения как обязательный признак составов административных правонарушений (сравнительно-правовой анализ) // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 44–50; *Он же.* Разновидности состояния опьянения и их особенности (нормативно-правовые аспекты) // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 160–167.

для целей ст. 264 и ст. 264[1] УК РФ лицом, находящимся в состоянии опьянения, признается лицо, управляющее транспортным средством, в случае установления факта употребления им вызывающих алкогольное опьянение веществ, который определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, установленную в КоАП РФ, или в случае наличия в организме этого лица наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, а равно не выполнившее законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Именно содержание данного пункта примечаний и было рассмотрено Конституционным Судом Российской Федерации на предмет его конституционности, о чем шла речь в начале настоящей публикации.

В чем же суть проблемы, поднятой Ивановским областным судом, в кассационном производстве которого находится уголовное дело в отношении гражданина, признанного приговором районного суда города Иваново виновным в совершении преступления по ч. 6 ст. 264 УК РФ?

Данный гражданин, управляя автомобилем в состоянии алкогольного опьянения, допустил нарушение ПДД, повлекшее по неосторожности смерть двух человек.

Суд первой инстанции установил, что он скрылся с места ДТП до прибытия сотрудников полиции, был объявлен в розыск и явился в следственный орган лишь спустя год.

В связи с этим вывод суда об управлении автомобилем в состоянии опьянения был основан не на результатах медицинского освидетельствования, а на исследовании иных собранных по делу доказательств.

Однако п. 2 примечаний к ст. 264 УК РФ не предполагает возможность подтвердить состояние опьянения иными, кроме медицинского освидетельствования, доказательствами.

По мнению Ивановского областного суда, данное примечание препятствует привлечению к ответственности за совершение соответствующих преступлений лиц, скрывшихся с места ДТП с целью уклониться от освидетельствования до прибытия должностного

лица, наделенного правом контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспорта.

По результатам проведенного рассмотрения Конституционный Суд РФ вынес следующее Постановление:

1. Признать п. 2 примечаний к статье 264 УК РФ не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования он ставит лицо, управлявшее транспортным средством, в том числе в состоянии опьянения, если оно совершило нарушение ПДД или правил эксплуатации транспортных средств, повлекшее по неосторожности предусмотренные в ст. 264 УК РФ тяжкие последствия, и скрылось с места ДТП, в преимущественное положение по сравнению с лицами, управлявшими транспортными средствами и оставшимися на месте ДТП, в отношении которых факт употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ надлежащим образом установлен либо которые не выполнили законного требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

2. Федеральному законодателю надлежит внести в действующее правовое регулирование ответственности за нарушение правил дорожного движения, совершенное лицом, управлявшим транспортным средством, необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления, не позднее чем через год после его вступления в силу.

3. Впредь до внесения изменений, вытекающих из настоящего Постановления, сохраняет силу действующий порядок применения п. 2 примечаний к ст. 264 УК РФ.

4. Если до установленного срока не будут внесены необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления, упомянутый пункт утрачивает силу.

Исходя из содержания изложенного Постановления Конституционного Суда РФ, оценим сложившуюся ситуацию.

Вначале позволим себе сделать вывод о том, что федеральный законодатель, к сожалению, не всегда утруждает себя моделированием того, к чему могут привести принимаемые законодательные акты (ранее были рассмотрены некоторые примеры неудачной законотворческой деятельности, в том числе по усилению санкций, предусмотренных в ч. 1 ст. 12.8 и ст. 12.26 КоАП РФ).

В данном случае фактически сработала «мина», заложенная 15 лет назад: оказалось, что, будучи в состоянии опьянения, водителю намного «выгоднее» скрыться с места ДТП, пусть и с риском быть наказанным по ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ, нежели ожидать прибытия уполномоченных должностных лиц с учетом возможного наступления для него юридических последствий в виде привлечения к уголовной ответственности по ст. 264 или 264[1] УК РФ.

Поэтому следует выразить глубокую благодарность Ивановскому областному суду, который на одном частном примере обнажил имеющиеся проблемы правового регулирования юридической ответственности за определенные противоправные деяния, связанные с участием в дорожном движении водителей транспортных средств.

Теперь возникает вопрос о том, каким образом выполнить Постановление Конституционного Суда РФ. Одним из путей является внесение соответствующих дополнений в п. 2 примечаний к ст. 264 КоАП РФ, тем самым юридически приравняв лицо, управляющее транспортным средством и оставившее место ДТП, к лицу, управляющему транспортным средством и находящемуся в состоянии опьянения.

Представляется, что этот вариант не слишком удачен, поскольку такое приравнивание выглядит в известном смысле как своеобразная «натяжка»: оставление места ДТП может обусловлено и иными причинами, причем даже более серьезными.

Можно пойти по другому пути. Например, изменить ч. 2, 4 и 6 ст. 264 УК РФ, дополнив их диспозиции новым квалифицирующим признаком данных составов преступлений путем указания на то, что соответствующие деяния совершены лицом, скрывшимся с места (оставившим место) ДТП.

Именно так и поступило МВД России, подготовив законопроект, который был одобрен Правительственной комиссией по законопроектной деятельности для последующего направления его в кабинет министров[1].

Однако, по нашему убеждению, памятуя о содержании утратившей силу ст. 265 УК РФ, следовало бы вновь включить в УК РФ

[1] См.: *Куликов В., Баршев В.* Не убегай — дороже будет // Российская газета. 2018. 23 октября.

аналогичную статью, сделав отсылку к ст. 264 УК РФ и предусмотрев соответствующие санкции.

В качестве дополнительного аргумента можно привести законодательство отдельных стран СНГ. Так, в ст. 244Уголовного кодекса Республики Армения (далее — УК РА) установлена ответственность за оставление места ДТП лицом, управляющим транспортным средством и нарушившим ПДД или правила эксплуатации транспортных средств, в случае наступления последствий, указанных в ст. 242 УК РА.

При этом обращает на себя внимание то, что по ст. 242 УК РА наказывается нарушение ПДД и правил эксплуатации транспортных средств, повлекшее по неосторожности причинение **средней тяжести** (выделено нами. — *А. Я.)* или тяжкого вреда здоровью человека либо смерть человека, а также двух и более лиц.

В срок, предусмотренный Конституционным Судом Российской Федерации, федеральному законодателю придется найти оптимальное решение рассмотренных проблем правового регулирования.

В противном случае ситуация с установлением уголовной ответственности за грубейшие нарушения ПДД (к которым, по нашему убеждению, относится оставление места ДТП водителем, виновным в совершении ДТП с тяжкими последствиями) может оказать негативное влияние на состояние дорожно-транспортной аварийности в стране.

Кроме того, было бы разумным дополнить ст. 12.27 КоАП РФ новыми частями, установив повышенную административную ответственность за оставление места ДТП водителем, виновным в совершении нарушений, повлекших соответственно причинение легкого вреда здоровью потерпевшего (ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ) и средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ч. 2 ст. 12.24 КоАП РФ).

Одновременно представляется целесообразным проработать вопрос об установлении повышенной административной ответственности и за повторное оставление водителем места ДТП, участником которого он являлся, введя еще одну новую часть в ст. 12.27 КоАП РФ.

В качестве обоснования последнего предложения приведем следующее соображение. Даже если не учитывать то, что оставление места ДТП может быть вызвано желанием водителя уйти от юридической ответственности за возможные нарушения ПДД,

это деяние всегда объективно затрудняет выявление обстоятельств и причин совершения ДТП, в силу чего должно быть строго наказуемо.

Авдейко А. Г.

начальник Договорно-правового департамента МВД России, заслуженный юрист РФ

Газизов Д. А.

начальник Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России, канд. юрид. наук, доцент

Некоторые проблемы привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений в области дорожного движения, зафиксированных специальными техническими средствами автоматической фиксации

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению проблем ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Предлагаются меры по совершенствованию административного законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение в сфере дорожного движения, специальные средства автоматической фиксации правонарушений.

Avdeiko A. G., Gazizov D. A.

Some problems of bringing to responsibility for committing administrative offenses in the field of road traffic, fixed by special technical means of automatic fixation

Annotation: The article is devoted to the consideration of problems of responsibility for offenses in the field of road traffic. Proposed measures to improve administrative legislation in this area.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense in the field of road traffic, special means of automatic fixing of offenses.

В Российской Федерации вопросам обеспечения безопасности дорожного движения уделяется пристальное внимание. Так, Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в качестве целей и целевых показателей определено снижение количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети в два раза по сравнению с 2017 г., снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 г. — до уровня, не превышающего четырех человек на 100 тыс. населения (к 2030 г. — стремление к нулевому уровню смертности). В этой связи предстоит решить такие задачи, как внедрение автоматизированных и роботизированных технологий организации дорожного движения и контроля за соблюдением правил дорожного движения; усиление ответственности водителей за нарушение правил дорожного движения, а также повышение требований к уровню их профессиональной подготовки.

Одним из способов обеспечения безопасности дорожного движения является реализация института административной ответственности, регламентированного гл. 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Глава 12 КоАП «Административные правонарушения в области дорожного движения» включает 138 составов административных правонарушений, за совершение которых предусмотрены различные санкции: предупреждение — по 14; административный штраф — по 131; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения — по 6; лишение специального права, предоставленного физическому лицу, — по 30; административный арест — по 4; обязательные работы — по 1.

В 2017 г. возбуждено 112 401 760 дел об административных правонарушениях в области дорожного движения *(+23,5 к АППГ)*, из которых 73,6% или 82 817 747 *(+42% к АППГ)* выявлены специальными техническими средствами автоматической фиксации.

В целом с 2013 г. сохраняется тенденция увеличения (в среднем на 10 млн в год) количества дел об административных право-

нарушениях, выявленных специальными техническими средствами автоматической фиксации. В 2013 г. было возбуждено 34 611 81 дело, 2014 г. — 40 576 606 дел, 2015 г. — 50 347 208 дел, 2016 г. — 60 904 946 дел.

Из 82 817 747 дел об административных правонарушениях в области дорожного движения (гл. 12 КоАП), возбужденных в 2017 г. с помощью специальных технических средств автоматической фиксации, прекращено 0,3% (аналогичный процент и в 2015 г.) или 228 807, а по 82 552 790 или 99,6% назначено наказание в виде административного штрафа.

В структуре возбужденных дел значительную часть 84% или 70 059 174 составляет превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП). Остальная часть распределилась следующим образом: 5% или 4 654 076 — несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги (ст. 12.16 КоАП), 4% или 3 455 567 — проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика (ст. 12.12 КоАП), 3% или 2 502 996 — нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона (ст. 12.15 КоАП), 2,5% или 2 150 782 — непредоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ст. 12.17 КоАП).

По статье 12.9 КоАП в 2017 г. всего было возбуждено 70 641 117 дел (+33% к АППГ), из них по ч. 2 (превышение скорости движения более 20, но не более 40 километров в час) — 66 275 364 или 93,8%, по части 3 (превышение более 40, но не более 60 километров в час) — 2 564 103 или 3,6%, по ч. 4 (превышение более 60, но не более 80 километров в час) — 288 840 или 0,4%, по ч. 5 (превышение более 80 километров в час) — 38 587 или 0,05%, по ч. 6 (повторное превышение более 40, но не более 60 километров в час) — 1 380 846 или 1,9%, по ч. 7 (повторное превышение более 60 километров в час) — 93 тысячи 437 или 0,13%

Из общего числа возбужденных административных правонарушений, связанных с превышением скорости, 99% или 70 059 174 выявлены с использованием специальных технических средств автоматической фиксации.

В 2017 г. с помощью специальных технических средств автоматической фиксации назначено административных штрафов на сумму 57 161 689 рублей или на 41,1% больше, чем за аналогичный период прошлого года (2016 г. — 40 504 769 рублей, 2015 г. — 36 249 083 рублей, 2014 — 27 641 673 рублей), в бюджеты субъектов Российской Федерации поступило 36 095 353 рублей, что на +35,6% больше к АППГ (2016 г. — 26 611 245 рублей, 2015 г. — 22 711 892 тысячи рублей, 2014 г. — 17 066 341 тысяча рублей).

В субъектах Российской Федерации (за исключением Чукотского автономного округа) насчитывается 10,1 тыс. стационарных и 3,9 тыс. передвижных комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД. Рост их числа по сравнению с декабрем 2017 г., составил 12% и 2% соответственно.

Количество стационарных комплексов возросло в 45 регионах, из них в 10-ти (Республики Ингушетия и Коми, Карачаево-Черкесская Республика, Ставропольский край, Московская, Псковская и Ульяновская области, Ненецкий автономный округ, Еврейская автономная область и г. Севастополь). Увеличение передвижных комплексов отмечено в 13-ти субъектах (Республики Мордовия и Саха (Якутия), Владимирская, Вологодская, Воронежская, Курганская, Московская, Новосибирская, Омская и Челябинская области, г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Еврейская автономная область) — более чем на 50%).

Основная часть (84%) всех специальных технических средств автоматической фиксации (11,7 тыс.) выявляют нарушения, связанные с превышением установленной скорости, из них по среднему значению — более 900. Нарушения правил стоянки или остановки фиксируют 750 комплексов, за движение по выделенной полосе для общественного транспорта — 715, за движение по обочине — 172, за выезд на встречную полосу — 1008, за разворот в случаях, когда он запрещен — 195, за нарушение требований дорожных знаков и разметки — 486, за проезд на запрещающий сигнал светофора — 1250 и за невыполнение остановки перед «стоплинией» — 1453.

За 6 месяцев 2018 г. с использованием соответствующих комплексов вынесено 43,5 млн. постановлений по делам об административных правонарушениях, наложено штрафов на сумму 21,9

млрд рублей (по состоянию на 01.08.2018 исполнено 38,5 млн постановлений на сумму свыше 14,9 млрд рублей).

Развитие, а точнее массовое увеличение специальных технических средств автоматической фиксации нарушений ПДД свидетельствует о том, что профилактическая функция такого наказания, как административный штраф утрачивается, фактически речь уже идет о финансовой составляющей названной санкции.

В юридической литературе отмечается, что более 60% водителей воспринимают административный штраф не как административное наказание, а как плату за возможность нарушить правила дорожного движения[1].

Фискальная функция подчеркнута и Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования взыскания штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения»[2], закрепившим возможность уплаты административного штрафа за правонарушения в области дорожного движения в размере половины суммы наложенного штрафа, если уплата производится в течение двадцати дней со дня вынесения постановления о привлечении к административной ответственности.

Несмотря на ежегодное увеличение количества специальных технических средств автоматической фиксации в населенных пунктах это не оказывает качественного влияния на состояние безопасности дорожного движения. В частности, более трёх четвертей (76,1%) дорожно-транспортных происшествий в 2017 г. зарегистрировано на территории городов и населённых пунктов (128 998, +0,6%).

Наибольшее число погибших на фоне одновременного его увеличения отмечается в городах Воронеж (104, +7,2%), Краснодар (89, +18,7%), Саратов (71, +31,5%), Омск (71, +26,8%), Самара

[1] См.: *Молчанов П.В.* Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 20.

[2] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7548.

(68, +30,8%), Красноярск (63, +18,9%), Липецк (47, +11,9%), Тула (45, +32,4%), Барнаул (43, +34,4%) и Махачкала (42, +90,9%).

В целом количество происшествий увеличилось в административных центрах 31 региона, в т.ч. наиболее существенно — в городах Махачкала (+46,6%, 475), Нарьян-Мар (+17,4%, 27), Ярославль (+15,5%, 848), Рязань (+13,4%, 865) и Петропавловск-Камчатский (+10,6%, 282).

В административных центрах муниципальных районов количество происшествий увеличилось на 3,9% (15 271), а в административных центрах сельских поселений — на 3,8% (4026).

Отмечается осложнение ситуации на участках федеральных автомобильных дорог, проходящих через территорию населенных пунктов, где увеличилось как количество ДТП на 10,5% (7 472), так и число погибших на 12,4% (1 360) и раненых — на 14,2% (10 193).

На участки в населенных пунктов приходится треть (33,1%) всех происшествий на федеральных автомобильных дорогах и почти четверть (24,3%) всех смертельных случаев.

Аналогичная ситуация наблюдается на региональных и межмуниципальных автодорогах общего пользования, на которые приходится шестая часть (18,4%) всех происшествий и более трети (35,8%) случаев гибели людей в стране. При этом на участках таких дорог, проходящих через территорию городов и населенных пунктов, отмечается рост аварийности — 1 109 (+11,9%), в ДТП погибли 1 910 (+1,6%) и ранены 14703 (+11,6%) человека.

Более трети (35,7%) происшествий и свыше четверти погибших (28,7%) на этих дорогах приходится на участки, проходящие через территорию населенных пунктов.

В целом на автодорогах общего пользования количество ДТП возросло на 163,4% (165 426), в т.ч. в границах населенных пунктов — на 592% (125 359).

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» специальные технические средства автоматической фиксации являются сегментом аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», предназначенным обеспечить безопасность на транспорте. Согласно IX разделу названного комплекса финан-

сирование и ресурсное обеспечение мероприятий по построению и развитию комплекса «Безопасный город» должно осуществляться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников, выделяемых и привлекаемых для построения и развития комплекса «Безопасный город».

В рамках мероприятий по построению и развитию комплекса «Безопасный город» возможно привлечение средств организаций, осуществляющих специализированную деятельность по предоставлению услуг фото- и видеофиксации административных правонарушений в области дорожного движения.

Вопросы установки технических средств автоматической фотовидеофиксации являются предметом правового регулирования Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», п. 5 ст. 3 которого они отнесены к числу элементов обустройства автомобильных дорог.

Согласно ст. 15 Федерального закона № 257-ФЗ дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог федерального значения обеспечивает Росавтодор, в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения — уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в отношении автомобильных дорог местного значения — уполномоченные органы местного самоуправления.

Приказом Росстандарта от 11 октября 2016 г. № 1368-ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации» с 1 июня 2017 г. введен в действие национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 57145–2016 «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Правила применения».

В Перечне документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации, утвержденном распоряжением Правительства Российской Фе-

дерации от 4 ноября 2017 г. № 2438-р, данный стандарт не упоминается.

Таким образом, исходя из положений Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» применение этого стандарта носит рекомендательный, а исполнение — добровольный характер.

Между тем, в п. 4.3 указанного ГОСТа обозначено, что места установки стационарных технических средств автоматической фото-видеофиксации должны быть отражены в проектной документации по организации дорожного движения и согласованы в установленном порядке.

Согласование предполагается также для выбора конкретных мест установки передвижных технических средств автоматической фото-видеофиксации и утверждения маршрутов передвижения транспортных средства с установленными мобильными техническими средствами автоматической фото-видеофиксации.

Следует отметить, что требование согласовывать вышеизложенные действия «в установленном порядке» не подкрепляется определением согласующего органа или должностного лица, осуществляющего такое согласование, то есть фактически порядок согласования нормативно не урегулирован.

Не регламентирован порядок согласования схем организации дорожного движения и мест установки специальных технических средств автоматической фото-видеофиксации нарушений правил дорожного движения и в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

В правилах подготовки проектов и схем организации дорожного движения, утвержденных приказом Минтранса России от 17 марта 2015 г. № 43[1], предписание на соответствующее согласования также отсутствуют, хотя согласно пункту 16 этих же правил расстановка работающих в автоматическом режиме средств фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения относится к мероприятиям по организации дорожного движения.

Имеют место случаи установки специальных технических средств автоматической фиксации, где ограничивается скорость

[1] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 19.06.2015.

движения в связи с дорожными работами, при этом, как правило, отсутствует информация для водителей о фотовидеофиксации на таком участке, зоне действия временного дорожного знака, зачастую при наличии соответствующих знаков сами дорожные работы не ведутся, не ясно, когда и на какой период временный знак установлен.

Данным обстоятельствам способствует то, что на указанных участках дорог используются передвижные комплексы автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения, для которых табличка 8.23 «Фотовидеофиксация» необязательна, в силу пункта 5.9.27 ГОСТа Р 52289–2004 «Национальный стандарт Российской Федерации. Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств».

Органы внутренних дел, являющиеся основным правоприменителем в сфере наложения административных штрафов за нарушения правил дорожного движения на основе телеметрической информации, поступающей со специальных технических средств автоматической фиксации законодательных полномочий по согласованию выбора, установки, обслуживания и проверки качества функционирования средств фиксации, не имеют и фактически ограничены в реализации каких-либо контрольно-надзорных полномочий в этой части.

При этом в многочисленных обращениях граждан по поводу некорректной работы систем фото-видеофиксации нарушений правил дорожного движения обжалуются решения именно сотрудников полиции, а не действия региональных и местных властей, в чьем ведении они находятся.

Требует законодательного уточнения и вопрос исчисления срока давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

В силу ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответст-

венности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП, будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц.

Данная норма используется недобросовестными собственниками (владельцами) транспортных средств в целях уклонения от административной ответственности. В частности, соответствующие жалобы на постановление по делу они подают в последний момент, когда двух месячный срок давности истекает, и времени на привлечение лица, непосредственно управлявшего транспортным средством, не остается.

Полагаем, что в целях неотвратимости наказания в ст. 4.5 КоАП необходимо внести уточняющее изменение о том, что в случае удовлетворения вышеуказанной жалобы срок давности начинает исчисляться со дня принятия соответствующего решения.

Ежегодное увеличение количества (в среднем на 10 млн.) административных правонарушений в области дорожного движения, выявленных специальными техническими средствами автоматической фиксации, на наш взгляд, свидетельствует о том, что в рассматриваемой сфере, цель применяемого наказания нивелируется.

В этой связи в дополнительной проработке нуждается вопрос об изменении критериев, условий и размеров назначаемого административного штрафа. Напомним, что согласно ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП, размер административного штрафа должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи, а если санкция предусматривает наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей.

Представляется, что при определении размера назначаемого административного штрафа за правонарушения в сфере дорожно-

го движения следует руководствоваться требованиями закона об индивидуализации наказания. Важной составляющей при этом является необходимость установления имущественного положения правонарушителя[1]. И отдельные положения для этого в КоАП закреплены. Так, в силу ст. 26.10 КоАП судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений, в том числе необходимых для расчета размера административного штрафа.

В юридической литературе отмечается, что во многих европейских странах на законодательном уровне установлен особый порядок наложения штрафа за нарушение правил дорожного движения, предусматривающий начисление штрафной суммы денег в зависимости от задекларированных доходов физического лица. Так, один из самых больших штрафов в мире был выписан именно в Швейцарии в августе 2010 г. Его сумма составила 1 млн долл. Это был штраф за превышение скорости на дороге между Берном и Лозанной, а оштрафованным оказался 37-летний миллионер — подданный Швеции, летевший на автомобиле Mercedes-Benz SLS. Размер штрафа был определен местным судом на основании учета скорости, которую развил водитель, и размера его годового дохода[2].

В государствах Европы (Великобритания, Нидерланды, Швеция, Финляндия и др.), где сумма штрафа зависит от достатка водителя, смертность на дорогах в расчете на 100 тыс. жителей гораздо меньше, чем в России[3].

В целом полагаем, что для повышения эффективности механизма административной ответственности, способствующего предотвращению и профилактике дорожно-транспортных происшествий за счет формирования установки на правомерное поведение на дороге, важное значение имеет задача концептуальных корректив института административных наказаний.

---

[1] См.: *Майоров В.И.* Проблемы административной ответственности в сфере дорожного движения // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 4. С. 81–84.

[2] Там же.

[3] Там же.

Каплунов А. И.

профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ

О проблемах внедрения цифровых технологий в административно-процессуальную деятельность по рассмотрению заявлений граждан Российской Федерации

Аннотация. В статье раскрываются правовые проблемы, возникающие при подаче через портал «Наш Санкт-Петербург» его пользователями заявлений в электронной форме о «нарушении» собственниками жилья многоквартирного дома «правил пользования общим имуществом» в случае размещения ими на лицевом фасаде дома кондиционеров или спутниковых антенн, предлагается вариант их решения.

Ключевые слова: пользователь портала, заявление в электронной форме, собственник жилья, рассмотрение обращения.

Kaplunov A. I.

On the problems of introducing digital technologies in the administrative and procedural activities to consider applications from citizens of the Russian Federation

Abstract. The article deals with the legal problems arising from the submission through the portal “Our St. Petersburg” by its users of applications in electronic form about the “violation” by the proprietor of habitation of an apartment building “rules of use of common property” in the case of placing them on the front facade of the house of air conditioners or satellite antennas, offers a solution.

Keywords: portal user, the statement in the electronic form, proprietor of habitation, consideration of the appeal.

Обращения граждан Российской Федерации являются важнейшим каналом обратной связи населения с органами государственной и муниципальной власти. Граждане вправе обращаться в органы власти и к их уполномоченным должностным лицам в письменной форме или в форме электронного документа с предложениями, заявлениями и жалобами и рассчитывать на их «объективное, все-

стороннее и своевременное рассмотрение» в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Процессуальными формами рассмотрения указанных обращений органами исполнительной власти в рамках административного процесса являются: производство по рассмотрению предложений и заявлений граждан и организаций; производство по рассмотрению жалоб граждан[1].

Для целей ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» используется термин «заявление», содержание которого раскрывается в п. 3 ст. 4 данного закона.

В данной норме-дефиниции сказано о трёх разновидностях заявлений, а именно: 1) «просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц»; 2) «сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов»; 3) «сообщение о ... недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц».

Как видим, заявление как вид обращения неоднородно по своему содержанию, оно подаётся гражданами для обеспечения реализации их конституционных прав и свобод, для информирования о недостатках в работе и критики органов власти и их должностных лиц.

Особое внимание хочется обратить на фразу, которая находится в середине текста нормы-дефиниции, раскрывающей понятие заявления, — это «сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов». Данная разновидность заявлений сформулирована в самом общем виде, без конкретизации отраслевой принадлежности нарушаемых норм, видов нарушений, лиц их совершающих. Для определения порядка рассмотрения данной разновидности заявлений применяется положение, закреплённое в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому «уста-

[1] Административный процесс: Учебник / Н. Г. Салищева, Д. С. Дубровский, С. З. Женетль, М. А. Штатина. М., 2015. С. 20; Административно-процессуальное право: Учебник / Под ред. А. И. Каплунова. СПб., 2017. С. 18, 19, 83, 348.

новленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами».

Внедрение цифровых технологий в сферу государственного управления затронуло и порядок рассмотрения обращений граждан.

К примеру, на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга[1] предусмотрена возможность подачи гражданами обращений в форме электронного документа. На главной странице сайта есть вкладка «Единый портал обращений граждан», нажав на которую попадаем на страницу «Электронная приёмная обращений граждан»[2], на которой нажав на вкладку «отправить обращение» пользователь попадает на страницу с формой обращения[3], заполнив которую и нажав клавишу «отправить обращение», можно таким образом направить обращение. Обращения граждан, поступившие через Единый портал обращений граждан (www. letters. gov.spb.ru), рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Кроме того, на главной странице официального сайта Администрации Санкт-Петербурга имеется вкладка [«Наш Санкт-Петербург» — интернет-портал], на главной странице «Единый портал обращений граждан» также есть вкладка [Портал «Наш Санкт-Петербург»]. Нажав на эти вкладки, пользователь попадает на портал «Наш Санкт-Петербург»[4], «Проект» которого реализован по инициативе Губернатора Санкт-Петербурга Г. С. Полтавченко.

Через этот портал всем желающим предлагается: «Примите участие в улучшении нашего города», «сообщить о проблеме». К примеру, на объекте «Дом» предлагается сообщить о таких проблемах, как «Засор канализации/протечка канализационной трубы», «Протечка труб в подвале, на чердаке, на лестничной площадке», «Засор мусоропровода» и т. п., т. е. проблемы, возникающие в ходе

[1] Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: https://www.gov.spb.ru/.

[2] Электронная приёмная обращений граждан. URL: https://letters.gov.spb.ru/.

[3] Отправить обращение. URL: https://letters.gov.spb.ru/reception/form/.

[4] Портал «Наш Санкт-Петербург». URL: http://gorod.gov.spb.ru/.

эксплуатации жилого фонда. В том числе, пользователям портала предлагается сообщить о такой проблеме, как «нарушение правил пользования общим имуществом», а именно «Размещение инженерного и технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома с нарушением установленного порядка», в том числе собственниками жилья многоквартирного дома. Речь идёт, как правило, о размещении собственниками жилья многоквартирного дома на лицевом фасаде дома кондиционеров (внешних устройств систем кондиционирования), спутниковых антенн.

Указанная «проблема» сформулирована в Классификаторе сообщений, поступающих от граждан на портал «Наш Санкт-Петербург»[1], на основе которого построено содержание портала. Она включает 2 вида нарушений, которые затрагивают 2 отраслевые сферы правового регулирования, — гражданско-правовую (нарушение правил пользования общим имуществом) и административно-правовую (нарушение установленного порядка размещения инженерного и технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома).

Включение в Классификатор такой «проблемы», как «размещение инженерного и технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома с нарушением установленного порядка» обусловлено наличием: 1) административно-правового запрета на «размещение инженерного и технического оборудования над тротуарами, на лицевых фасадах, кроме размещения в скрытых для визуального восприятия местах,...», установленного в п. п. 4.4 Эстетического регламента оборудования (Приложение № 4 к Правилам благоустройства территории Санкт-Петербурга в части, касающейся эстетических регламентов объектов благоустройства и элементов благоустройства, утверждённых постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 31 января 2017 г. № 40.

2) разрешительного порядка размещения технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома (путём согласования листа согласования). В Правилах благоустройства тер-

[1] URL: http://gorod. gov. spb. ru/media/content/.%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%A7%D0%9D%D0%AB%D0%99_%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A1%D0%98%D0%A4%D0%98%D0%9A%D0%90%D0%A2%D0%9E%D0%A0_03.09.2018_. pdf.

ритории Санкт-Петербурга и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга, утверждённых постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 9 ноября 2016 г. № 961, установлено: «5.2.5. Основания для отказа в согласовании листа согласования: 5.2.5.1. Нарушение архитектурного облика Санкт-Петербурга, эстетического состояния территории Санкт-Петербурга, архитектурно-градостроительного облика зданий, сооружений (для фасадов)».

Указанный запрет на размещение технического оборудования (включая антенны, кондиционеры) на лицевых фасадах зданий, сооружений и основание для отказа листа согласования установлены подзаконными нормативными актами субъекта Российской Федерации, их наличие исключает возможность согласования «листа согласования» на размещение на лицевом фасаде инженерного и технического оборудования. Вместе с тем, эти нормы подзаконных нормативных актов субъекта РФ ограничивают конституционные права граждан, предусмотренные: 1) ч. 4 ст. 29 Конституции РФ: «4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». В частности, спутниковые антенны в данном случае являются техническим оборудованием, обеспечивающем реализацию права «каждого» на получение информации любым законным способом; 2) ч. 2 ст. 35 Конституции РФ: «2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами»; 3) частью 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации: «1. Каждый имеет право на охрану здоровья».

В части 3 ст. 55 Конституции РФ закреплена норма о том, что «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены **федеральным законом** только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (*выделено мною. — А. К.*).

В силу положений ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации не могут быть признаны законными ограничения прав и свобод человека и гражданина (в том числе, права на информацию, на охрану здоровья), установленные не федеральным законом, а иными нормативными правовыми актами. Кроме того, ре-

шения правоприменителя (отказ уполномоченного должностного лица в согласовании листа согласования), основанные на нормах, которые не могут быть признаны законными, также не являются законными.

Конституцией РФ, также установлено: в ст. 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»; в ст. 18: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими».

Под непосредственным действием в данном случае понимается их распространение на рассматриваемый круг общественных отношений и учёт этих норм участниками данных правоотношений при совершении юридически значимых действий и принятии соответствующих решений.

Исходя из конституционных положений, закреплённых в ст. 18 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, запрет, установленный подзаконным нормативным актом, для «правообладателя» прав, предусмотренных ч. 4 ст. 29, ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 41 Конституции РФ, является ничтожным. С точки зрения наличия данного запрета, граждане Российской Федерации — собственники жилых помещений, как правообладатели указанных конституционных прав, разместив спутниковые антенны и кондиционеры на лицевом фасаде здания не выходят за рамки предоставленных им Конституцией РФ и действующим федеральным законодательством прав на пользование принадлежащим им на праве общей долевой собственности имуществом, права на получение информации, права на охрану здоровья.

Как видим, портал «Наш Санкт-Петербург» предлагает пользователям информировать о различных проблемах: начиная с засора мусоропровода и заканчивая различными нарушениями действующего законодательства, которые согласно норме-дефиниции, закреплённой в п. 3 ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», относятся к числу «заявлений», порядок рассмотрения которых, по общему правилу, регламентируется данным федеральным законом.

Лица, зарегистрированные на портале «Наш Санкт-Петербург», размещают на нём «сообщения» о фактах размещения на лицевом фасаде многоквартирного дома кондиционеров, спутниковых ан-

тенн, которые приравниваются к заявлению, поданному в форме электронного документа, в соответствии с ч. 3 ст. 7 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» оно «подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом».

Несмотря на установленный законом порядок рассмотрения обращений, поступивших в государственный орган в форме электронного документа, в пользовательском соглашении[1], которое заключается между «оператором»[2] и «пользователем»[3] сказано, что «5.4. К отношениям, возникающим в связи с эксплуатацией Портала, не применяются положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Как показывает практика, рассмотрение поступивших на портал от пользователей сообщений о фактах размещения на лицевых фасадах многоквартирных домов кондиционеров, спутниковых антенн, происходит следующим образом. К примеру, сообщение от автора «Александр С.» направляется в Государственное казённое учреждение «Жилищное агентство Выборгского района»[4] Санкт-Петербурга (координатор), затем в Общество с ограниченной ответственностью «Жилкомсервис №1 Выборгского района»[5] (исполнитель).

Исполнительному органу государственной власти Санкт-Петербурга — Государственной жилищной инспекции Санкт-Петер-

[1] Страница «Пользовательское соглашение» в разделе «О портале» на Портале «Наш Санкт-Петербург». URL: http://gorod. gov. spb. ru/gp/.

[2] Оператор — Комитет по информатизации и связи, осуществляющий свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и Санкт-Петербурга (далее — Оператор).

[3] Пользователь — физическое лицо, получившее в установленном порядке доступ к сервисам портала «Наш Санкт-Петербург» (далее — Пользователь).

[4] Осуществляет от имени Санкт-Петербурга права и обязанности наймодателя жилых помещений государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга.

[5] Коммерческая организация, осуществляющая управление многоквартирными домами, в том числе заключение с жилищно-строительными и жилищными кооперативами, иными объединениями собственников недвижимости в жилищной сфере, созданными для управления многоквартирных домов, ... договоров управления многоквартирными домами (из УСТАВа Общества с ограниченной ответственностью «Жилкомсервис №1 Выборгского района» от 30 октября 2009 г.).

бурга, в который в соответствии с ч. 1 ст. 7 и ч. 1 ст. 8 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» должно быть адресовано заявление, — при рассмотрении этого сообщения отводится роль контролёра, который осуществляет «контроль качества и своевременности отработки Сообщений со стороны Координатора и Исполнителя».

Пользователь портала «Александр С.» в этой цепочке выступает в качестве информатора о проблеме, которая включена в Классификатор сообщений, поступающих от граждан на портал «Наш Санкт-Петербург», а по сути дела, является инициатором производства по рассмотрению данного сообщения (заявителем). При этом, заявитель находится на анонимном положении, по отношению к собственнику, поскольку в пользовательском соглашении, которое заключается между «оператором» и «пользователем» при регистрации пользователя на портале в разделе «3. Права и обязанности сторон» закреплено, что «3.1. Оператор обязан: ... 3.1.2. Не разглашать, не передавать информацию третьим лицам о Пользователе и его операциях на Портале, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации»[1].

На практике управляющие компании (например, «Жилкомсервис № 1 Выборгского района»), которым поручено исполнение материала по указанной «проблеме», инициированной пользователем портала «Наш Санкт-Петербург», направляют собственнику квартиры предписание с требованием «осуществить своими силами и за свой счёт демонтаж незаконно установленного оборудования и привести общее имущество дома в первоначальное надлежащее состояние». При невыполнении предписания обращаются в суд с исковым заявлением «об обязании совершить определенные действия», а именно «демонтировать самовольно установленную» спутниковую антенну или наружный блок системы кондиционирования. Разрешение данной проблемы, в основе которой лежит прежде всего нарушение норм административного законодательства, происходит в порядке гражданского судопроизводства.

[1] Страница «Пользовательское соглашение» в разделе «О портале» на Портале «Наш Санкт-Петербург». URL: http://gorod.gov.spb.ru/gp/.

В предписании и исковом заявлении указывается также на «нарушение правил пользования общим имуществом» и на собственника, как правило, возлагается обязанность, которая жилищным законодательством прямо не установлена, а именно, «получение согласия других собственников на использование фасада жилого дома».

В качестве обоснования наличия у собственника такой обязанности в предписании делается ссылка на п. 3 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ, согласно которому к компетенции общего собрания домовладельцев отнесено «принятие решений о пользовании общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме». Данная норма, которая регламентирует не обязанности собственника, а компетенцию общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, цитируется в предписании в урезанном виде, позволяющем расширительно толковать её содержание. В ЖК РФ данная норма закреплена следующим образом: «2. К компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме относятся: ...3) принятие решений о пользовании общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме иными лицами, в том числе о заключении договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций ...».

По смыслу вводной фразы ч. 2 данной статьи и содержания п. 3 под «иными лицами», имеются в виду лица, не являющиеся собственниками помещений в многоквартирном доме. Соответственно, данный пункт самих собственников помещений в многоквартирном доме не охватывает. Таким образом из п. 3 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ не следует, что собственник помещения в многоквартирном доме обязан получить согласие других собственников на использование фасада жилого дома.

Сам порядок согласования между собственниками помещений в многоквартирном доме правил пользования общим имуществом, обслуживающим одну только квартиру собственника, доступ к которому имеет исключительно этот собственник в силу принадлежащего ему права собственности на эту квартиру (к примеру, наружная поверхность балконного ненесущего ограждения (железобетонной плиты), отгораживающей площадь балкона принадлежащей лицу на праве собственности квартиры от внешней среды), чётко не установлен. В этом случае конфликт интересов

между собственником данной квартиры и собственниками других квартир отсутствует, поскольку доступ к указанному «общему» имуществу имеет исключительно собственник данной квартиры.

Замечу, что пользователь портала «Наш Санкт-Петербург», разместивший на портале информацию об указанной «проблеме», в рассматриваемом случае и как правило в других случаях, к числу собственников данного многоквартирного дома не относится.

В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в ст. 2 сказано, что «Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно». Вместе с тем, «Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц». Установленный данным законом порядок рассмотрения таких обращений, кроме всего прочего, обеспечивает предупреждение нарушений прав и свобод других лиц (в том числе, собственников жилых помещений в многоквартирном доме).

Все вышесказанное позволяет сформулировать следующие выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию использования цифровых технологий при рассмотрении указанной категории заявлений граждан Российской Федерации:

1. «Классификатор сообщений, поступающих от граждан на портал «Наш Санкт-Петербург», утверждённый Вице-Губернатором Санкт-Петербурга — Руководителем Администрации Губернатора Санкт-Петербурга от 3 сентября 2018 г., необходимо привести в соответствие с федеральным законодательством, а именно, из него должна быть исключён пункт, предусматривающий такую категорию сообщений, как «нарушение правил пользования общим имуществом», причины возникновения «Размещение инженерного и технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома с нарушением установленного порядка» и внесение корректив в соответствующий раздел портала.

2. Подобного рода обращения должны подаваться в электронной форме только собственниками жилья соответствующего многоквартирного дома через «Единый портал обращений граждан» и рассматриваться в рамках производства по рассмотрению заявлений граждан Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Бекетов О.И.

начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии Министерства внутренних дел РФ, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Зайченко В.В.

начальник отдела по организации и осуществлению административного надзора Управления организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних УМВД России по Омской области

Внедрение цифровых технологий в практику осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в Омской области

Аннотация. В статье изложены вопросы внедрения информационных технологий в практику осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в Омской области, связанные с совершенствованием контроля за соблюдением поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений.

Ключевые слова: цифровые технологии, административный надзор, органы внутренних дел, поднадзорное лицо, контроль, административные ограничения.

Beketov O.I., Zaichenko V.V.

The introduction of digital technology in the practice of administrative supervision of persons released from places of detention in the Omsk region

Summary. In the article the authors set forth questions of the implementation of digital technologies in practice of administrative supervision of the persons released from places of detention, in Omsk region, connected with improvement of control of observance by persons under supervision established by the court of administrative restrictions.

Keyword: digital technologies, administrative supervision, law-enforcement bodies, person under supervision, control, administrative restrictions.

Вполне логично, что в рамках мероприятий, связанных с реформированием МВД России, сразу же вслед за законом о полиции, был принят Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее — Федеральный закон № 64-ФЗ. — *О. Б., В. З.*), определивший организационно-правовой механизм, наиболее надежно обеспечивающий защиту государственных и общественных интересов, личную безопасность граждан от преступных и иных противоправных посягательств со стороны наиболее опасной с точки зрения предшествующего поведения категории лиц.

Высокий уровень рецидивной преступности в Омской области потребовал разработки дополнительных (по отношению к системе мероприятий, предусмотренных Порядком осуществления органами внутренних дел административного надзора, установленным Приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818) эффективных мер, способствующих усилению контроля за лицами, находящимися в сфере действия Федерального закона № 64-ФЗ.

Среди таких мер — усиление координации работы служб участковых уполномоченных полиции и уголовного розыска в отношении поднадзорных, прежде всего в аспекте обмена значимой информацией. С учетом функциональной специализации сотрудников уголовного розыска (например, по линии противодействия незаконному обороту наркотиков) планируются и проводятся совместные проверки по месту жительства, пребывания или фактического нахождения поднадзорных лиц. Оперативными подразделениями систематически осуществляются специальные мероприятия по контролю за соблюдением поднадзорными лицами установленных судом административных ограничений. Отдельно организуются мероприятия в отношении лиц, судимых за совершение преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также совершивших преступления в условиях опасного и особо опасного рецидива преступлений.

Качество административного надзора существенно повышает использование цифровых технологий. Важным шагом на пути их последовательного внедрения стало обеспечение санкционированного доступа к веб-ресурсам Информационного центра УМВД России по Омской области сотрудников всех служб и подразделений полиции, в том числе при несении ими наружной службы

по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка. В результате при проверке лиц, доставленных и задержанных за совершение административных правонарушений либо по подозрению в совершении преступлений, сотрудниками комплексных сил полиции на постах и маршрутах патрулирования г. Омска и районов области ежедневно выявляется от 2 до 7 лиц, состоящих под административным надзором. В дальнейшем информация о факте задержания и доставления поднадзорных в дежурную часть территориального отдела полиции в автоматическом режиме размещается на Веб-сервере Информационного центра, что дает возможность сотрудникам подразделений по административному надзору своевременно документировать факты несоблюдения ими административных ограничений и невыполнения установленных обязанностей.

Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, размышляя о праве и правоприменении в контексте цифровизации социальной жизни, совершенно конкретно говорит, в частности, о том, что технологии видеонаблюдения с новейшими системами идентификации граждан, которые находятся в розыске, состоят на профилактических учетах силовых структур, должны поэтапно вводиться во всех регионах страны. «Мы обязаны сделать все, чтобы новая технологическая революция стала временем созидания, а не разрушения. А для этого надо прежде всего обеспечить конституционную безопасность личности, общества и государства»[1].

Характерный признак современного российского общества — тотальная автомобилизация, распространившаяся и на граждан, состоящих под административным надзором. Соответственно, повышению качества административного надзора стали способствовать цифровые технологии, используемые при тесном взаимодействии с УГИБДД УМВД России по Омской области, позволяющие контролировать соблюдение поднадзорными запрета выезда за пределы города Омска. Информация о государственных регистрационных знаках автотранспорта, которым управляют поднадзорные лица, вносится в аппаратно-программный комплекс «Поток», которым оборудованы выезды из города. При установ-

[1] *Зорькин В.Д.* Право в цифровом мире // Российская газета. 2018. 29 мая.

лении фактов выезда поднадзорных за пределы г. Омска (въезда в г. Омск) информация направляется в УМВД России по Омской области для информирования территориальных органов внутренних дел и принятия мер административно-правового воздействия.

Реализована техническая возможность, позволяющая в автоматическом режиме (при постановке на учет) направлять информацию о лице, в отношении которого установлен административный надзор (с приложением фото), для наполнения аппаратно-программного комплекса «Сова», предназначенного для автоматической идентификации государственных регистрационных знаков, измерения скорости движения автотранспортных средств, автоматической проверки считанных государственных регистрационных знаков по различным базам данных, ведения базы данных автотранспорта, проследовавшего через пост, оборудованный данным комплексом. Всего с начала передачи данных в аппаратно-программный комплекс «Сова» направлено около трех тысяч информаций, которые способствовали раскрытию 82 преступлений, совершенных поднадзорными лицами.

Итогом принятых профилактических мер стало увеличение в 2017 г. на 16,6% (с 4082 до 4758) числа выявленных сотрудниками полиции нарушений установленных судом административных ограничений (ст. 19.24 КоАП РФ), допущенных поднадзорными лицами, и, как следствие, увеличение числа поднадзорных лиц, которым вменены дополнительные ограничения либо продлен срок административного надзора.

Наряду с мерами административного принуждения сотрудниками полиции во взаимодействии с прокуратурой и судами региона наработана правоприменительная практика привлечения поднадзорных лиц к уголовной ответственности за злостное уклонение от административного надзора (ст. 314.1 УК РФ). В результате проводимых мероприятий число поднадзорных лиц, привлеченных к уголовной ответственности по ст. 314.1 УК РФ за злостное уклонение от административного надзора, возросло более чем в 5 раз (с 25 в 2014 г. до 130 в 2017 г.).

Следует отметить дальнейшее упрочение тенденций развития законодательства в сторону ужесточения контроля и расширения перечня категорий лиц, склонных к совершению преступлений и подпадающих под административный надзор.

За период своего действия Федеральный закон № 64-ФЗ подвергался изменениям четыре раза (2 июля, 28 декабря 2013 г.; 28 мая, 29 июля 2017 г.). Наиболее значимые и способствовавшие увеличению числа лиц, находящихся в сфере действия указанного федерального закона, произошли в 2017 г. (Федеральные законы от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ, от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ).

Статьей 3 Федерального закона от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ введен обязательный административный надзор за лицами, освобождаемыми или освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную либо неснятую судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления террористической и экстремистской направленности, в обязательном порядке под надзор попадают лица, чьи преступления были сопряжены с посягательством на жизнь сотрудника правоохранительного органа, государственного или общественного деятеля, судьи, следователя, а также те, кто совершил преступление в период нахождения под административным надзором и был осужден к лишению свободы.

Помимо этого, к перечню правонарушений, являющихся формальным основанием для установления административного надзора за лицами, имеющими непогашенную судимость за тяжкое или особо тяжкое преступление, преступление при рецидиве или умышленное преступление в отношении несовершеннолетнего, дополнительно отнесены административные правонарушения, предусмотренные ч. 7 ст. 11.5, ст. 11.9, ст. 12.8, ст. 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Одновременно уточнен состав ограничений, устанавливаемых при административном надзоре. Лицам, не имеющим постоянного места жительства или пребывания, а также имеющим судимость за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, в обязательном порядке запрещено выезжать за установленные судом пределы территории.

Кроме того, регламентирована процедура установления административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы и не имеющих постоянного места жительства или пребывания.

Важную роль при разрешении проблемных вопросов, связанных с установлением административного надзора, играют разъяснения, данные Постановлением Пленума Верховного Суда Рос-

сийской Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Указанным Постановлением Пленума Верховного Суда разъяснен ряд моментов, касающихся установления административного надзора в период неотбытой части наказания условно-досрочно освобожденному лицу. При таких обстоятельствах административный надзор начинает осуществляться после отбытия лицом наказания, не связанного с лишением свободы, либо после истечения срока исполнения обязанностей, связанных с условно-досрочным освобождением, в случае их возложения на лицо в соответствии с ч. 2 ст. 79 УК РФ.

С учетом данных разъяснений Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 по заявлениям сотрудников территориальных органов внутренних дел административный надзор уже установлен в отношении 22 лиц, освобожденных условно-досрочно, надзор за которыми начнет осуществляться с 2019 г.

Реализация положений указанных федеральных законов и использование судами разъяснений Пленума Верховного Суда РФ 16 мая 2017 г. № 15 позволила увеличить в Омской области численность лиц, состоящих под административным надзором органов внутренних дел, на 18% (с 1756 до 2079).

Гречкина О. В.

профессор кафедры административного и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор

Административное судопроизводство как самостоятельная форма судебной власти и направление научных исследований

Аннотация: Статья посвящена спорным вопросам о сущности и содержании современного административного процессуального

законодательства, определения места административного судопроизводства как предмета научных исследований.

Ключевые слова: административное судопроизводство, процессуальное законодательство, административное правосудие.

Grechkina O. V.

Administrative proceedings as an independent form of the judiciary and the direction of research

Resume: The article is devoted to disputable questions about the essence and content of modern administrative procedural legislation, the definition of the place of administrative legal proceedings as an object of scientific research.

Key words: administrative legal proceedings, procedural legislation, administrative justice.

Значимой вехой в формировании административного процессуального законодательства явилось принятие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ), что было обусловлено необходимостью выстраивания судебной системы в соответствии с Конституцией РФ.

Вступление в силу КАС РФ привело к изменению системы российского процессуального законодательства; административное судопроизводство как одна из форм реализации судебной власти стало важнейшим видом российского судопроизводства. Очевидно, что представителями административной науки это явление было встречено эмоционально[1].

В систему административного законодательства, включающую в себя нормативные правовые акты о системе и структуре исполнительных органов государственной власти, о государственной службе, об исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, о порядке подготовки и принятии нормативных правовых актов исполнительными органами государственной власти, о заключении административных договоров, закономерно была встроена нормативная регламентация административного судопроизводства. Вместе с тем, надо признать,

[1] *Майоров В. И.* Генезис административного судебного права: теоретико-методологические проблемы // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 6; *Старилов Ю. Н.* К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Право». 2017. № 2. С. 19–44.

что КАС РФ не родился сам по себе, его структура и содержание свидетельствуют о «природной» взаимосвязи с цивилистическим процессом (ГПК РФ и АПК РФ) на пути становления и развития административного судопроизводства.

Не без причин до 2015 г. административное судопроизводство осуществлялось по правилам нескольких нормативных актов: Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ГПК РФ и АПК РФ. Одной из причин сложившейся в советское время судебной практики разрешения административно-правовых споров в порядке гражданского судопроизводства Ю. Н. Старилов называет «отсутствие в тот исторический период времени полноценной системы административного законодательства»[1]. Надо отметить, что в целом регулирование этого вопроса носило несистемный, отрывочный характер, поскольку был установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты нарушенных прав и свобод.

Вместе с тем, общие правила судопроизводства и наличие специальных правил, которые выражаются в определенных изъятиях из ГПК РФ и АПК РФ, в административном судопроизводстве отражают специфику материального административного права как объекта рассмотрения и разрешения дел в этом процессе[2].

Пытаясь навести порядок в судопроизводственных процедурах, и теоретики, и практики предлагают свои пути решения относительно их разграничения. Так, М. С. Павлова полагает, что «критерием для разграничения гражданского и административного видов судопроизводств следует считать юридический факт обращения заинтересованного — частного лица с просьбой к органу власти или должностному лицу, а у последних — наличие властных полномочий и, как следствие, обязанности принять соответствующее решение: удовлетворить такую просьбу при соблюдении предусмотренных на то законом условий (например, предоставление необходимого пакета документов) или отказать, если гражданин или организация согласно законодательству не имеют права на го-

[1] *Старилов Ю. Н.* Модернизация административно-процессуального законодательства: основные задачи и главные направления законотворческой деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 62–75.

[2] *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы.: Монография. М., 2014. С. 39.

сударственную регистрацию права, выдачу разрешения на строительство, пребывание на территории РФ (по делам с участием иностранных лиц и лица без гражданства), включение в резерв управленческих кадров кандидатов на замещение вакантных должностей»[1]. Свой вариант дает Е.В. Власов, предлагая «в порядке административного судопроизводства рассматривать дела о правомерности решений и действий (бездействия) публичной администрации, не влекущих за собой юридических последствий в сфере имущественных и личных неимущественных отношений, регулируемых гражданским (семейным, трудовым, жилищным, земельным, экологическим) законодательством, судебное разбирательство по которым не связано с установлением обстоятельств, имеющих значение для последующего разрешения каких-либо споров о гражданских правах и обязанностях; в рамках гражданского судопроизводства следует осуществлять судебную проверку законности и обоснованности актов и действий публичной администрации, влияющих на возникновение, изменение или прекращение личных либо имущественных гражданских прав»[2].

Проблема разграничения судопроизводственной процедуры видится также в определении целеполагания судопроизводства. Так, Ю.Н. Старилов отмечает, что «административное судопроизводство с логических правовых позиций учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти»[3]. По мнению А.Б. Зеленцова, предметом судебной деятельности «выступают права, свободы и законные интересы граждан

[1] *Павлова М.С.* Гражданское и административное судопроизводство: проблема соотношения и разграничения // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 4. С. 220–227.

[2] *Власов Е.В.* О критериях разграничения административного судопроизводства и гражданского судопроизводства при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 61–65.

[3] *Старилов Ю.Н.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации — важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2015. № 2 (21). С. 11.

и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений»[1].

На наш взгляд, признание административной «природы» за данным судопроизводством принимается исходя из понимания того, что административное судопроизводство являет собой государственно-властную деятельность судебных органов по рассмотрению административно-правовых конфликтов, при разрешении которых выявляется незаконность административно-правовых актов, нарушение субъективных публичных прав и обязанностей и принимаются меры по восстановлению законности и нарушенных прав. Другими словами, специфика данной формы судебной власти выражается в определении подведомственности судам административных дел: 1) о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; 2) связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований. Выделение в отдельное судопроизводство данных категорий административных дел, не укладывающихся в рамки гражданского процессуального права, явилось основанием для законодательного закрепления самостоятельной формы судебной власти — административного судопроизводства — в виде кодифицированного акта.

Однако некое «пренебрежительное отношение к теории частного и публичного права, к их разделению, к частным и публичным интересам»[2] позволяет представителям цивилистической науки утверждать о нераздельности гражданского и административного судопроизводства. К примеру, известный ученый, представитель науки гражданского процессуального права Н. А. Громошина видит «духовное сродство» гражданского процесса и административного судопроизводства в том, что «производство из административных и иных публичных правоотношений зародилось именно внутри процесса гражданского»[3].

---

[1] *Зеленцов А. Б.* Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции: юридическая природа и виды // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 74.

[2] *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 67.

[3] *Громошина Н. А.* О месте административного судопроизводства в правовой системе // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 26.

Вместе с тем концепция административного судопроизводства была обоснована и разработана задолго до принятия КАС РФ. На протяжении многих лет виднейшие ученые в области административного права, такие, как Н.Г. Салищева, Д.Н. Бахрах, В.Д. Сорокин, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин, Ю.М. Козлов, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, Н.Ю. Хаманева, Г.А. Кузьмичева и многие другие, доказали не только необходимость формирования административной юстиции и административного судопроизводства, но и определили концептуальные основы этого института, его элементы и содержание[1].

Надо отметить, что именно административно-судопроизводственный дискурс предшествовал принятию КАС РФ, а не наоборот. Размышляя о полицейском праве и критикуя одного участника полицейско-правового дискурса, выявившего закономерность в том, что «опыт законодательства предшествует научному знанию», Ю.П. Соловей, вроде бы не о судьбе административного судопроизводства, но очень правильно сказал, что «правовая теория обязана вносить свой вклад в развитие законодательства, поскольку лишь научный подход может агрегировать разрозненные стремления законодателя, привнести в них внутреннюю гармонию»[2].

О предмете административного судопроизводства позиция законодателя изложена в ст. 1 КАС РФ. В юридической литературе одни ученые в качестве предмета административного судопроизводства рассматривают административное правонарушение[3], другие — административно-правовой спор[4]. Третья группа ученых, мнение которых я поддерживаю, признают и спор, и правонарушение в качестве предмета административного судопроизводства.

Так, Д.Н. Бахрах в рассмотрении судьями дел об административных правонарушениях видит важнейшие свойства администра-

[1] *Штатина М.А.* Эволюция теории административного процесса в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. N 6. С. 23.

[2] *Соловей Ю.П.* Некоторые размышления о полицейском праве // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 2.

[3] *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 114, 115.

[4] *Лупарев Е.Б.* Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. 2002. N 2. С. 44–51.

тивного судопроизводства[1]. А. Б. Зеленцов в предмете административного судопроизводства выделяет две стороны: с одной стороны, административное правонарушение, а с другой — административные споры[2].

По мнению С. Д. Хазанова, дела об административных правонарушениях являются разновидностью административных дел, разрешаемых в порядке административного судопроизводства[3].

К тому же, существует ряд определений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых изложена правовая позиция суда о том, что судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях является административным судопроизводством[4]. Примечательно, что в арбитражном процессуальном законодательстве введена в оборот категория «административное судопроизводство». В разделе 3 АПК РФ в перечень дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, включены дела, возникающие из административных и публичных правоотношений, в том числе дела о привлечении юридических лиц

---

[1] *Бахрах Д. Н.* Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2005. Вып. 6. № 8 (48). С. 67–72.

[2] *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2001. № 1. С. 69.

[3] *Хазанов С. Д.* Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина. Краснодар, 2006. С. 276.

[4] См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2000 г. № 53-О «По запросу Кировского районного суда города Ростова-на-Дону о проверке конституционности статьи 210 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и Указа Президента Российской Федерации от 20 июля 1994 г. № 1504 «Об утверждении положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда Российской Федерации (Рострудинспекции)»»; Определение Конституционного Суда РФ от 05 июля 2001 г. № 130-О «По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации»»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. № 113-О «По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности.

Таким образом, накопленный потенциал интегративного подхода, включающего в себя и административное правонарушение, и административно-правовой спор, позволяет судить о большинстве «голосов» и использовать его в области административного судопроизводства.

Приведенные соображения, однако, ни в коем случае не приводят к выводу об инкорпорации положений об административных правонарушениях и административно-правовых спорах в единый процессуальный закон. Речь идет лишь о последовательном развитии научных исследований, основанных на едином предмете административного судопроизводства. Состоявшееся решение законодателя об изъятии отдельных положений из ГПК РФ и принятии отдельного самостоятельного кодифицированного закона (КАС РФ) предполагает реальную возможность продвижения научных идей в границах административного судопроизводства.

К сожалению, в настоящее время раздел «Административное судопроизводство» включен в паспорт научной специальности 12.00.15 — Гражданский процесс; арбитражный процесс. Раздел посвящен вопросам: 2.1. Цели, задачи и формы судебного контроля за законностью осуществления государственных или иных публичных полномочий; 2.2. Принципы административного судопроизводства; 2.3. Участники административного судопроизводства. Субъективные процессуальные права и обязанности; 2.4. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве; 2.5. Правовая природа судебных актов. Формы их пересмотра; 2.6. Особенности административного судопроизводства по отдельным категориям дел.

Правильность такого «научно выверенного подхода» объясняется тем, что практически все позиции КАС РФ и ранее, и сейчас являются предметом многолетних научных исследований процессуалистов-цивилистов[1]. Только в данном случае не учитываются современные новеллы законодательства об административном судопроизводстве, да и теоретические парадигмы в административном праве о предназначении и отраслевой процессуальной при-

[1] *Громошина Н.А.* Указ. соч. С. 27.

надлежности административного правосудия не остаются в неизменном состоянии. Кто же теперь, в этих новых реалиях, должен оценивать диссертационные исследования, ученые-цивилисты, основываясь на позавчерашних теоретических выкладках, или ученые-административисты, развивающие и совершенствующие порядок административного судопроизводства? Пока на этот вопрос ответа нет.

Предложением в порядке обсуждения Номенклатуры специальностей научных работников является изъятие из паспорта специальности 12.00.15 — Гражданский процесс; арбитражный процесс раздела «Административное судопроизводство» и включение его в специальность 12.00.14 — Административное право; административный процесс.

Понятно, что продвижение научных исследований должно основываться на современном развитии административного процессуального законодательства, и это задача, решение которой требует коллективных усилий по восстановлению справедливого подхода к «весьма широкой специальности «административное право» как в материальном, так и в разнообразном процессуальном ее измерении»[1].

Женетль С. З.
профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства РГУП, д-р юрид. наук

Вопросы унификации порядка рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений в суде

Аннотация: статья посвящена проблеме создания отдельной, процессуальной отрасли — административной, устранения оставшегося процессуального раздвоения применения различных норм процессуальных кодексов (КАС РФ и АПК РФ; КоАП РФ и АПК РФ) к одинаковым правоотношениям, решение проблемы объединения в один кодекс.

[1] *Старилов Ю. Н.* К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. С. 44.

Ключевые слова: рассмотрение дел, административная юстиция, административная природа правовых отношений, применение различных норм.

Zhenetl S.Z.

Questions of unification of the procedure for consideration of cases arising from administrative legal relations in court

Annotation: the article is devoted to the problem of creating a separate procedural branch — administrative, eliminating the remaining procedural bifurcation of applying different norms of procedural codes (Code of Administrative Justice of RF and Arbitration Procedure Code of RF; The Code of the Russian Federation on Administrative Offensesand Arbitration Procedure Code of RF) to the same legal relations, solving the problem of combining into one code.

Keywords: consideration of cases, administrative justice, administrative nature of legal relations, the application of various norms.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 30 марта 2012 г. по делу № А82-5378/2011: В ответ на ходатайство о введении обеспечительных мер в деле о признании решения налогового органа недействительным суд предложил юридическому лицу-налогоплательщику предоставить встречное обеспечение — банковскую гарантию, которую юридическое лицо-налогоплательщик представило в суд. Позднее судами трех инстанций и Президиумом ВАС РФ решение налогового органа было признано недействительным. Юридическое лицо-налогоплательщик обратилось в суд с иском о взыскании убытков с налогового органа в виде расходов на получение банковской гарантии. Суд иск удовлетворил и признал, что для юридического лица-налогоплательщика принятие обеспечительных мер и несение расходов на получение банковской гарантии — это средства восстановления нарушенного права на защиту от незаконного доначисления налоговых платежей.

Кодекс административного судопроизводства (КАС РФ) отпраздновал свой трехлетний юбилей. Его принятие в 2015 году подтвердило приверженность России закрепленным в Конституции РФ ценностям и положениям. Четверть века назад статья 118 Конституции РФ[1] определила, что судебная власть

[1] Конституция РФ. 1993 г.

осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Принятие Кодекса административного судопроизводства обозначило наличие самостоятельной отрасли процессуального права. На первый взгляд, проблема решена и, наконец, можно говорить об исполнении данного указания.

Однако не все так гладко и радужно. Следует согласиться с Н.Г. Салищевой в том, что «институциональная составляющая административной юстиции в российском законодательстве надлежащим образом не сформирована»[1]. Одна из проблем в том, что порядок рассмотрения публичных и иных административных дел определялся нормами ГПК РФ и АПК РФ, а после принятия КАС РФ осуществляется в рамках административного и арбитражного процессуальных кодексов. Другая проблема заключается в таком же раздвоении порядка рассмотрения дел, только в данном случае речь идет о другом аспекте административных дел: об административных правонарушениях. Порядок их рассмотрения регулируется как нормами КоАП РФ, так и АПК РФ (в зависимости от того, кем совершено). Таким образом, при создании отдельной процессуальной отрасли ничем не объяснимое раздвоение продолжается и понятно бы, если административное право и административный процесс.

Если в советский период частного права как такового не было, то с принятием Закона СССР от 6 марта 1990 г. N 1305-I «О собственности в СССР», а тем более с принятием Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ от 30 ноября 1994 г., не создавать многие годы отраслевое судопроизводство для специфичных административно-правовых споров было ошибочным. Объединение гражданского и арбитражного процессуальных норм в одно целое столь же логично, как нелогичным было соединение в одни процессуальные рамки гражданских и административных споров.

Реформирование гражданского и арбитражного процессов, объединение судов общей юрисдикции и арбитражных судов, созда-

[1] *Салищева Н.Г.* Роль административной юстиции в защите прав человека // Сборник Международного экспертного семинара 14–15.12.2009 г. 2010. С. 52.

ние концепции «единого Гражданского процессуального кодекса», выделение из ГПК РФ административного судопроизводства потребовало обсуждения в данной статье вопроса об унификации процессуальных правил, но с учетом «особенностей» правовой природы, а также необходимости создания полной самостоятельной отрасли административного судопроизводства.

Поскольку в настоящее время в арбитражном процессе категория публичных и иных административных дел присутствует в прежнем виде и в прежнем объеме, за исключением нормативных правовых актов, рассмотрение которых было передано в суды общей юрисдикции еще в 2014 г.[1], это обстоятельство не позволяет считать отрасль административного судопроизводства самостоятельной и создание его законченным. Как выше указывалось, категория дел, возникающих из административных правоотношений, рассматриваемых арбитражным судом, имеет свою специфику. Перечень предъявляемых в суд требований, возникающих из административных правоотношений, приведенный в гл. 22–26 АПК РФ, не является исчерпывающим. Практика работы арбитражных судов иллюстрирует возможность и других спорных ситуаций, которые не вписываются в этот перечень. Растет количество дел частного характера с наличием и административных правоотношений и, вероятно, будущее за ними. Все споры, рассматриваемые по правилам АПК РФ, объединены одной спецификой — предпринимательской или иной экономической деятельностью. Вместе с тем существенным различием гражданских дел и дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, дел об административных правонарушениях является их правовая природа. В них присутствуют принципиальные различия в требованиях, обусловленные содержанием соответствующих материальных правоотношений, процессуальная форма их реализации (т.е. уравнивание сторон в процессе). В ГПК РФ и АПК РФ разрешение гражданских споров (жилищных, семейных, трудовых, земельных, корпоративных и др.) имеет одну правовую природу, одни процессуальные принципы, один процессуальный статус у сторон, и даже при наличии

[1] ФЗ от 28.06.2014 г. №186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации».

указанной специфики более близки. Но ведь специфика существует и в земельных спорах, и в жилищных и других, поэтому объединение дел различной правовой природы не может быть оправдано указанной спецификой.

Принятие КАС РФ является очень позитивным моментом для судебной реформы, но это только начало создания полноценной отраслевой системы административного судопроизводства. Наличие единой отраслевой кодифицированной нормы, регулирующей общими процессуальными правилами рассмотрение всех дел одной правовой природы, даст возможность совершенствования административных процессуальных норм, расширение судебного контроля за законностью актов и действий (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, более полного и быстрого развития административного судопроизводства. Специфика административно-правовых отношений требует своих способов защиты, которые должны развиваться, не ограничиваясь «особенностями».

Приведем следующий довод: мировое соглашение в гражданском процессе предполагает взаимные уступки лиц, участвующих в деле, равных между собой в правах и обязанностях. При этом стороны, обладая диспозитивным правом, могут осуществлять их в меру возможностей, желаний и т. д. В то же время примирение сторон, если спор возник из административных и иных публичных правоотношений, в административном и арбитражном процессе должно носить ограниченный характер, даже при том, что законодатель допускает таковое. Административные правоотношения потому называются «административными», что в них присутствует вертикаль власти, а государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица руководствуются в своей деятельности публично-правовыми нормами, проводя в жизнь в пределах своих компетенций указания высших органов власти. Действия этих субъектов должны соответствовать букве закона, не допуская вольного толкования, если предусмотрены законом условия предоставления земельного участка, выдачи лицензии, постановки на учет и т. д., то торг или уступка невозможны при императивном содержании нормативного акта. Критическая оценка соглашениям сторон, допускаемая законом по публично-

правовым спорам, высказывалась многими авторами[1] и ее следует поддержать.

Именно процессуальные «особенности» уравнивают стороны в административном процессе, но эти особенности не касаются материального права, а взаимные уступки касаются как раз материального права. Поэтому представляется неправильным применять один подход формирования правовых норм к делам различной правовой природы, как в обсуждаемой ситуации.

Следует заметить, что в ст. 137 КАС РФ содержание нормы сформулировано более корректно, в нем хотя бы оговаривается, что взаимные уступки могут касаться только прав и обязанностей субъектов спорных публичных правоотношений и возможны в случае допустимости взаимных уступок сторон. В то же время в ст. 190 АПК РФ в диспозиции правовой нормы указывается на соглашение сторон о примирении, которое заключается в письменной форме и подписывается сторонами (представителями) по правилам гл. 15 АПК РФ, т.е. какие-либо условия и оговорки отсутствуют. Глава 15 АПК РФ все же ориентирована на взаимные уступки в гражданских делах, что не вызывает никаких нареканий, но вряд ли приемлемо и по другим категориям дел, т.е. возникающим из публичных правоотношений. Сложно представить по гл. 26 АПК РФ и гл. 32 КАС РФ возможность снизить размер обязательных платежей. Такие действияявляются проблемными в силу правового статуса административного истца, т.е. государственного органа. По другим публичным и административным делам, в силу недопустимости уступок со стороны ответчика, который либо прав, либо не прав в своих решениях и действиях. Вопрос же об использовании других примирительных процедур вообще остается открытым, поскольку за многие годы оно обогатилось лишь процедурой медиации, применяемой сугубо в редких случаях.

Однако речь в данном случае не о содержании этих норм и их оценке, а о том, что при наличии КАС РФ своевременным видится вопрос объединения в одно отраслевое административ-

[1] *Рожкова М.А.* Сходство мирового соглашения с соглашением, заключаемым по делам, возникающим из публичных правоотношений / КонсультантПлюс; *Михайлова Е.В.* О правовом статусе сторон административного судопроизводства//Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 1. и др.

ное судопроизводство всех дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в том числе имеющих несколько иную, чем озвучено выше, специфику — деликтную. Эти вопросы целесообразно решать в совокупности с принятием Единого гражданского процессуального кодекса, но не в рамках его.

Однако если в КАС РФ и АПК РФ имеются идентичные главы, например, рассмотрение дел о взыскании обязательных платежей и санкций (гл. 26 АПК и гл. 32 КАС); рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (гл. 24 КАС и гл. 22 АПК), и объединение их возможно, несмотря на наличие специфики экономического характера в делах, ныне рассматриваемых арбитражными судами, то существенно большим препятствием является специфика, присутствующая в 25 гл. — это административные правонарушения.

Часть авторов считает невозможным включать эту категорию дел в КАС РФ, поскольку административные правонарушения рассматриваются в порядке административного процесса, а не судопроизводства. Иные авторы находят это возможным, поскольку в данном случае участвует специфичный субъект — административный орган. Кроме того, многие нормы в КоАП РФ имеют общие корни с уголовными, но ведь исходя из многих аспектов (опасности, последствий и др.) они были выведены из плоскости уголовного и переданы в плоскость гражданского судопроизводства.

Сложно спорить с тем, что отношения и природа здесь совершенно иные. Но утверждение о неприемлемости в рамках КАС РФ рассматривать те же дела об административных правонарушениях, которые сегодня рассматриваются в рамках арбитражного процесса, несостоятельно. Во-первых, процедура привлечения к административной ответственности и процедура рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности опробована арбитражными судами в течение уже 15 лет. При этом до настоящего времени не вставал вопрос о неприемлемости к ним процессуаль-

ных норм арбитражного процесса. Рассмотрение дел об административных правонарушениях весьма успешно осуществляется в рамках арбитражного процесса, так почему же он должен быть чужеродным административному судопроизводству?

Разумеется, вторая форма, предусмотренная §2. гл. 25 АПК РФ, имеет большее сочетание с процедурой оспаривания актов административных органов, если не брать в расчет, что это дела деликтного происхождения. Но если даже делать упор на различие природы правоотношений, то и тогда очевидно, что общих точек соприкосновения у этой категории с гражданскими делами, рассматриваемыми согласно АПК РФ, меньше, чем с административными, рассматриваемыми согласно КАС РФ. Напротив, здесь можно найти больше аргументов «за», чем для арбитражного процесса.

Другим аргументом в пользу того, что в административное судопроизводство (КАС РФ) следует перенести предусмотренную в АПК РФ всю категорию дел, возникающих из административных и иных публичных, в том числе и деликтных правоотношений, является нецелесообразность создания новых структур в судебной системе (сугубо для рассмотрения административных правонарушений), т.к. оспаривание постановлений (административных актов должностных лиц) — это в общем та же специфика.

Другой вопрос, который, представляется, необходимо обсудить, — это выведение из процессуального кодекса рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности. Привлечение к административной ответственности предпринимателей или граждан должно относиться к компетенции административных органов (должностных лиц), выявивших правонарушения. Это еще не оспаривание административного акта.

Кроме того, первичное обжалование таких постановлений, полагаю, должно происходить в вышестоящий орган или должностному лицу относительно к вынесшему постановление, и только по результатам его оспариваться в суде. Это будет, во-первых, способствовать оптимизации судебной нагрузки, а во-вторых, улучшать контроль в самих административных органах за деятельностью должностных лиц и нижестоящих органов. Представляется, что решение данной проблемы в изложенном ключе, явится началом для дальнейших реформ в практике рассмотрения дел

об административных правонарушениях, не касающихся специфики предпринимательской или иной экономической деятельности. Таким образом, поэтапное решение проблемы унификации законодательства об административном судопроизводстве является вопросом своевременным и необходимым.

Дёмин А. А.

доцент кафедры административного права МГУ им. М. В. Ломоносова, канд. юрид. наук, доцент

Административно-процессуальный кодекс — главный инструмент судов административной юстиции

Аннотация: В статье ставится дискуссионный вопрос о невозможности в рамках судебной ветви власти наладить исковое производство по отношению к государственным служащим и иным должностным лицам государственного аппарата.

Ключевые слова: материальное право, процессуальное право, административная юстиция, гражданский процесс, административный процесс, Административно-процессуальный кодекс.

Demin A. A.

The Administrative Procedure Code is the main tool of the courts of administrative justice

Resume: The article poses a debatable question about the impossibility within the framework of the judicial branch of the government to establish the claim proceedings in relation to public servants and other officials of the state apparatus.

Keywords: substantive law, procedural law, administrative justice, civil procedure, administrative process, Administrative Procedure Code

При наличии в Российской Федерации Кодекса административного судопроизводства 2015 г. практическое значение выработки Административно-процессуального кодекса заключается в том, что при его отсутствии невозможно функционирование судов административной юстиции. Более того, такой кодекс является

условием для введения административных трибуналов[1]. Потому что он является формой, в рамках которой подобные суды могут функционировать.

Ставить такой вопрос можно, несмотря на то, что, по мнению большинства ученых, «по существу сегодня административная юстиция занимает одно из ведущих мест в российском правосудии»[2]. Другими словами, вопрос с административными трибуналами уже решен (забвением) ещё в 2000 г., когда президент Путин не подписал принятый Государственной Думой законопроект о введении таких судов в Российской Федерации. На мой взгляд, причиной отказа Президента подписать законопроект, явилось не только и не столько опасение властей, что граждане заблокируют государственный аппарат, доставшийся от президентства Ельцина, своими исками ко всем должностным лицам (напомню, что в списке привлекаемых по иску граждан лиц к трибуналу первым стояла должность Президента РФ), сколько недостаточной доктринальной проработкой проблем административной юстиции, применимости опыта буржуазных стран, практически всех, которые ввели такие суды, причем они были введены за пределами судебной ветви власти в доктрине разделения властей. Считаю, что изучение материалов предлагавшейся В. И. Радченко реформы не утратило практического смысла и сейчас.

Исторически, первые административные суды были созданы в результате буржуазных реформ Наполеона, который заявил, что феодальные суды не смогут судить его администрацию, передовую, буржуазную, и ввел самостоятельные суды для разрешения спорных вопросов на основе административных исков к действующей администрации. Для такого заявления существовали и существуют до сих пор объективные причины, заключающиеся в несовместимости методов правового регулирования, гражданско-правовых и административно-правовых.

---

[1] *Демин А. А.* Необходимость одновременного введения судов административной юстиции и административно-процессуального кодекса // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции / Отв. ред. В. И. Радченко. М.: РАП, 2001. С. 216–220.

[2] *Петухов Н. А., Мамыкин А. С.* Теоретические и практические вопросы развития административной юстиции в России // Российское правосудие. 2013. № 3. С. 33–41.

Первая задача для осознания необходимости Административно-процессуального кодекса РФ заключается в преодолении неверного понимания большинством юристов соотношения материального и процессуального права. Фактически продолжается трактовка процессуального права как последовательности действий по правоприменению, реализации, проведению в жизнь нормы материального права во всем спектре реализации нормы права вообще. Это неверная позиция, всё ещё господствующая над учеными. Как если бы без процессуального права нет правоприменения. Нет возможности доказывать сейчас неверность этого положения. Я напомню только на мой взгляд гениальную формулировку ярославского ученого В. В. Бутнева, согласно которой материальная норма реализуется в материальном правоотношении, а процессуальная норма реализуется в процессуальном правоотношении. По моему мнению, верно пишет В. В. Бутнев, что даже меры ответственности, предусмотренные нормами материального права, реализованы могут быть «только в рамках материально-правовых, а не процессуальных отношений»[1].

К этому гениальному заключению В. В. Бутнева я добавил лёгкий для студентов способ различать материальное и процессуальное право: в материальных отношениях участвую две стороны (например, обладающее правом и обладающее обязанностью), а в процессуальных правоотношениях участвуют три стороны или участника: должностное лицо с административными властными полномочиями, оспаривающее законность его действий подвластное лицо, и, главное, специально уполномоченное государством должностное лицо, судья или квази судья, полномочное такой спор разрешить[2]. Судья или квази судья не может действовать в силу своего мировоззрения, своего правосознания, так как он всё же не источник правовых норм в виде судебного прецедента, а символ и исполнитель воли государства, поскольку судебная власть — это государственная власть, а не произвольная власть

[1] *Бутнев В. В.* К вопросу о месте юридической ответственности в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Ярославль, 1979. Вып. 1. С. 57, 58.

[2] *Дёмин А. А.* Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.

судьи. Судья может только трактовать норму права, применяя её к субъекту конкретного правового казуса[1]. Поэтому его можно представить и как сторону процесса, проводящую интерес и требования государства со своей совокупностью интересов.

Вторая задача, после решения которой возможно приступить к определению параметров Административно-процессуального кодекса. Заключается в выделении тех признаков его материи, которые отличают в отраслевом понимании административный процесс от процесса гражданского[2]. Выделение этих черт поможет также понять, почему Наполеон не мог подчинить гражданскому суду, тем более с феодально воспитанными и практически по наследству занимающими свои должности судьями, определять законность действий прогрессивной буржуазной администрации.

Административная юстиция это институт административного права, а не область судебной власти при разделении властей. И специфика этой формы правосудия по административным делам в том, что она отражает основные черты именно исполнительной власти, области администрации, оперативной и не связанной процедурами, так характерными для области судебной ветви власти. Пока эта проблема понимается как специальная подведомственность в сфере судебной ветви власти[3]. В то же время во Франции, как стране с наиболее развитой системой судов административной юстиции, важность ограничения произвола администрации и обеспечения контроля населения за законностью её действий обосновывается так: «Сущность исполнительной власти сводится, таким образом, к осуществлению в государстве организованного принуждения. Она не является единственной, на кого возложено исполнение законов, но только она может использовать силу для обеспечения этого исполнения»[4]. Он продолжает: «В силу этого принципа

[1] *Ершов В. В.* Право и неправо: дискуссионные вопросы теории и практики// Российское правосудие. 2013. № 1. С. 24–31.

[2] *Дёмин А. А.* Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Государство и право. 2005. № 6. С. 13–19.

[3] *Михалева Н. В.* Специальная подведомственность как вид судебной подведомственности и подходы к её формированию на современном этапе// Российское правосудие. 2013. № 3. С. 31–42.

[4] *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 26, 27.

споры, возникающие в связи с деятельностью исполнительной власти, изъяты из юрисдикции общих судов...».

Известно, что применение принуждения чаще всего порождает споры. И разрешать их годами, как в гражданском процессе — означает лишить деятельность исполнительных властей необходимой оперативности в решении стоящих перед исполнительной властью вопросов. Длительность разрешения гражданско-правовых споров обусловлена желанием законодателя обеспечить все условия для объективного и справедливого решения спорного казуса вплоть до исчерпания всей системы органов государственной власти и процедур. Такого количества времени оперативная администрация не имеет. Она занимается вопросами, не отнесенными законом к тяжелым проявлениям беззакония, выделяемым в область уголовного и гражданского судопроизводства. Среди других, но следующих из указанной особенности, причин выделения административного процесса и требующих дальнейшего научного исследования для их отражения в будущем Административно-процессуальном кодексе, можно назвать отсутствие государственной пошлины, отсутствие платы за применение закона государства (поскольку государственный аппарат уже оплачен налогами для своего функционирования), сокращенные сроки рассмотрения дел, отсутствие много инстанционного обжалования, и прочие упрощения, требуемые оперативностью действий администрации. Например, если избирательная комиссия отказала в регистрации кандидату в депутаты на выборах, то помещение этого спорного случая под юрисдикцию суда общей юрисдикции потребовала бы специальных расходов на адвоката, на пошлину, на процедуру назначения по очередности даты заседания суда, его отложение, истребование дополнительных доказательств, участия переводчика, экспертизу и т. д. и т. п. После исполнения всех этих требований регистрироваться для участия в выбора кандидату в депутаты уже окажется поздновато. Так простой процедурой, гражданским процессом можно выхолостить само материальное право гражданина избираться.

Третьим вопросом остается детальная разработка содержания Административно-процессуального кодекса.

Главное проявление административного процесса — он регулирует отношения сторон в судах специальных административной

юстиции, административных трибуналах. Наличие судов административной юстиции является четвертым постулатом теории правового государства. Трактуемое сейчас правовое государство как государство, в котором есть правовые нормы — это абсолютно неверное умозаключение. Как пишет Ж. Ведель, «каждая цивилизованная страна обладает административным правом, ибо обязательно располагает совокупностью норм, регламентирующих деятельность администрации»[1].

Для подготовки Административно-процессуального кодекса Российской Федерации можно воспользоваться многочисленными образцами практики буржуазного судопроизводства по административным делам. Главным содержанием Административно-процессуального кодекса должны стать все процедуры прохождения административно-спорного дела. Примерно то, что стало классическим процессуальным кодексом административной юстиции во Франции[2]: административное судоустройство, подсудность, открытие дела, оперативные указания, судебное следствие, судебное решение, средства правовой защиты, исполнение решений (Lacompetence, L'introductiondel'instancedepremierresort, Leréféré, L'instruction, Lejugenent, Lesvoiesderecours, L'exécutiondesdecisions).

Ученные разрабатывают ряд аспектов российского Административно-процессуального кодекса[3]. Для обсуждения я хотел бы представить следующее замечание, которое считаю методологическим, к широко распространённому в российской правовой литературе мнению об источнике права в стране. Так, А. Б. Зеленцов руководствуется следующей установкой: «правовое государство как организация публичной власти, создающая условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина посредством самоограничения государства правом — конституционная модель современного российского государства»[4].

На мой взгляд, понятие самоограничения к государству применимо быть не может.

---

[1] *Ведель Ж.* Указ. соч. С. 55.

[2] Daniel Chabanol. Code de justice administrative. 2-e Édition. Paris: Éditions du Moniteur, 2004.

[3] *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017.

[4] *ЗеленцовА. Б.* Субъективное публичное право. М., 2012. С. 5.

Государство — это мы, а не Президент РФ с Государственной Думой, они только представители народа, но не источники права в стране. Именно в этом состоит суть административного права и права обжалования любого решения, принятого лицами, занимающими государственные должности — постоянном контроле граждан за действиями должностных лиц. Право — это не то, что устанавливается занимающими государственные должности лицами, а то, что идет от интересов народа, обусловлено суверенитетом народа. Суверенитет не принадлежит должностным лицам временно замещающими некоторые государственные должности. Характеризуя американское административное право Э. Фройд писал: «административное право — это право, контролирующее администрацию, а не право, созданное администрацией»[1]. То же констатирует и еврейский ученый М. Элон: «Право — это продукт национального и культурного творчества, в который народ вкладывает свое понимание справедливости, свою мораль, свои духовные силы. Так обстоит со всеми народами, а тем более с таким древним, имеющим богатое культурное наследие, как наш»[2].

Именно поэтому вести свои правовые рассуждения каждый раз отправляясь от Конституции — неверно, Конституцию народ может менять всегда, когда суверенные его интересы этого потребуют. Это же умозаключение подходит и к содержанию будущего Административно-процессуального кодекса.

На мой взгляд, вектор власти должен быть направлен в обратном направлении, не от существующих властей к народу, а наоборот, от народа к временно занимающим государственные должности лицам. Это следует из представления, что единственным источником права в государстве является воля народа, делегирующего её выборами конкретным должностным лицам. Его суверенная воля, на фоне которой постоянные ссылки ученых в оправдание своей правовой истинности на Конституцию РФ 1993 г. — нелогичны. Тем более, что в год 25-летия Конституции РФ 1993 г. отмечается, что её принятие связано с личностью Б. Н. Ельцина, совершившего государственный переворот в 1993 г., нарушившего Конституцию

[1] *Freund E.* Caseson Administrative Law. — St. Paul, 1928, p. 1. Цитируется по: Никеров Г. И. Административное право США. М., 1977. С. 22.

[2] *Элон М.* Еврейское право. СПб., 2002. С. 127.

РФ и ввергнувшего страну, по оценке С. Б. Станкевича, в трехдневную гражданскую войну[1].

Федорова Т. В.
доцент кафедры административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой РГУП, судья в отставке, канд. юрид. наук

Российский процессуальный прецедент в административном праве

Аннотация: В статье автором сравнивается роль прецедентного права в странах романо-германской и англосаксонской правовых семей. Усиливающаяся тенденция к постоянному сближению различных правовых систем свидетельствует о том, что в настоящее время роль и значение судебного прецедента в системе источников права России существенно изменились. Судебный прецедент уже давно фактически стал источником российского права и успешно применяется судами, о чём свидетельствуют многие факты правоприменения. При этом отсутствие официального признания прецедента не может повлиять на признание данного факта как свершившегося. Неоднократное повторение в решениях правоприменителей определенного процессуального порядка позволяет сформировать правовую модель прецедентного права и закрепить в качестве источника процессуальный правовой прецедент в административном праве.

Ключевые слова: источники права, прецедент, правоприменение, процессуальные нормы, позитивное право, правовая модель, принципы разумности и своевременности.

Fedorova T. V.

Russian procedural precedent in administrative law

Resume: The author compares the role of case law in the countries of the Roman-German and Anglo-Saxon legal families. The growing trend towards the constant convergence of various legal systems indicates that at present the role and significance of the judicial precedent

[1] *Румянцев О. Г.* Конституция Девяносто третьего. История явления. Документальная поэма в семи частях с прологом и эпилогом от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов. Изд. 3-е, испр. и доп. М., 2018. С. 19.

in the system of sources of law of Russia have changed significantly. Judicial precedent has long become a source of Russian law and has been successfully applied by the courts, as evidenced by many facts of law enforcement. At the same time, the absence of official recognition of the precedent cannot affect the recognition of this fact as accomplished. Repeated repetition in decisions of law enforcers of a particular procedural order allows us to form a legal model of case law and fix a procedural legal precedent in administrative law as a source.

Keywords: sources of law, precedent, law enforcement, procedural rules, positive law, legal model, principles of reasonableness and timeliness.

При классическом понимании системы источников права России, официально вытекающем из представлений о принадлежности нашей страны к континентальной правовой семье, в течение многих лет считалось, что основным источником права в России является нормативный правовой акт, а иные источники права, в частности судебный прецедент, имеют факультативное значение.

Понятие судебного прецедента в современных условиях существенно расширено за счет доступности разносторонней переводной литературы, в первую очередь тех произведений, чьи авторы работают в государствах прецедентного права. Углублению понимания прецедентного права способствует публикация текстов прецедентов иностранных государств. Важным представляется тезис о том, что ни одно государство, и, соответственно, его законодательство, решительно не могут обойтись без идеи судейского усмотрения, которое позволяет учесть оригинальность жизненных обстоятельств в рамках правовой нормы. Ситуационное правоприменение в российской правовой системе — подтверждение жизнеспособности выводов.

Среди российских ученых последовательным сторонником прецедентного права является Г. А. Гаджиев, который, в частности, под судебным прецедентом понимает не только решения Конституционного Суда РФ, применительно к которым просто «неприлично говорить о том, что нет прецедента», но и решения судов общей юрисдикции, а также арбитражных судов[1].

[1] *Гаджиев Г. А.* Феномен судебного прецедента в России // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 100.

Не только теория, но и правоприменительная практика показывает, что судебный прецедент уже давно фактически стал источником российского права и успешно применяется судами, о чём свидетельствуют многие факты правоприменения.

Во-первых, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью её правовой системы.

Во-вторых, сам Конституционный Суд РФ однозначно высказался по вопросу обязательности применения судебного прецедента в России ещё в 1998 г.[1]

В-третьих, в некоторых федеральных законах содержатся нормы, закрепляющие юридическую силу судебных актов судов общей юрисдикции[2, 3].

Решая вопрос об официальном признании прецедента в качестве источника права в Российской Федерации, необходимо принимать во внимание, что это связано с радикальным изменением юридического мышления и методологии права в целом.

Таким образом, бесспорно, что нормативные судебные правоположения, содержащиеся в постановлениях Конституционного Суда и Пленумов ВС РФ[4] носят официальный, нормативный и обязательный характер, выступают в качестве основы разрешения конкретных дел нижестоящими судебными органами, что дает основания для признания правотворческой роли Конституционного и Верховного Суда России, а также актов обобщения судебной практики (постановлений Пленумов) — источниками права России.

---

[1] Постановление от 16 июня 1998 г. № 19-П «О толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»

[2] Так, по мнению Р. З. Лившица, «...разъяснения Пленума представляют собой наиболее директивные и наименее судебные акты во всей судебной практике... Разъяснения внешне выглядят как типичный акт органа законодательства или управления, в них можно при желании обнаружить, как в правовой норме, гипотезу, диспозицию и санкцию...».

[3] См., напр.: в п. 2 ст. 390 ГПК РФ прямо говорится о действии судебного прецедента: «Указания вышестоящего суда о толковании закона являются обязательными для суда, вновь рассматривающего дело».

[4] Такому явлению, как постановления Пленумов Верховного Суда РФ, справедливо было дано наименование — «разъяснение по вопросам судебной практики» // СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1; РГ. 1995. 16 мая.

При этом отсутствие официального признания прецедента не может повлиять на признание данного факта как свершившегося, особенно при отказе от позитивистского подхода к понятию источника права. Представляется, что доктринальное обоснование судебных решений высших судов в качестве источника современного российского права является важным шагом на пути законодательного закрепления прецедента, как материального, так и процессуального в российской правовой системе.

Механизм создания прецедента устоявшейся правоприменительной практикой не предусматривает никакой официальной фиксации (кроме фиксации с помощью различных словесных формулировок в многочисленных, например, судебных решениях, обязательных лишь для сторон по делу), а потому является достаточно гибким для того, чтобы реагировать как на изменение законодательства, так и на развитие доктрины.

Органы, создающие прецеденты, издают не нормативные правовые акты, а, индивидуальные акты. Однако механизм их реального воздействия равен нормативному. При этом следует иметь в виду следующую особенность: в отечественной доктрине не принято в изложении прецедента вообще говорить о правотворчестве в полном смысле этого слова. В обороте используется разная игра слов на эту тему, например, отрицательный законодатель, негативное правотворчество, творческая роль судов.

Есть мнение практиков, что введение прецедента как источника права приведет к усилению зависимости нижестоящих судов от вышестоящей инстанции. Когда речь идет о классическом прецеденте, суд решает, относится ли он к данному случаю. В российской версии судам «спускают сверху» единственное и обязательное толкование нормы, и они не вправе отклониться от него. Сейчас единообразие практики поддерживается отменой решений, если они отклоняются от позиции вышестоящего суда.

В этой связи целесообразно использовать отечественный опыт с тем, чтобы не «наступить на исторические грабли» вторично. По свидетельству Е. В. Васьковского, российский сенат (высшая судебная инстанция) признал свои решения обязательными для всех однородных с решенными в них случаями. При этом сенат часто стал «давать противоречивые разъяснения, так что сей-

час немного найдется спорных вопросов, по которым сенат в разное время не высказал бы диаметрально противоположных точек зрения»[1].

Процессуальные нормы призваны для реализации материальных. Рассмотреть дело по существу означает, что правоприменитель полно, точно и объективно устанавливает доказательства по делу, применяет нормы материального права к конкретной ситуации, тем самым осуществляя доказывание, и выносит от имени государства на основании процессуальных норм права законное решение.

В рамках данного исследования очень важно разрешить дилемму: правило прецедента — процессуальное или материальное? Представляется, что процессуальное, поскольку не только суды, но и другие органы административной юрисдикции обращаются не только к решениям Конституционного Суда РФ и рекомендациям Пленумов Верховного Суда РФ, но и применяют устоявшиеся решения вышестоящих судов по поданным апелляционным жалобам.

В производстве по делам об административных правонарушениях нормы доказательственного права имеют материальную и процессуальную природу, которые определяются с учетом их правового воздействия на правоотношения, вызываемых последствий, а не места в системе позитивного права и законодательства. Неоднократное повторение в решениях правоприменителей определенного процессуального порядка позволяет сформировать правовую модель прецедентного права и закрепить в качестве источника — процессуальный правовой прецедент в административном праве[2].

Автор ранее в своих исследованиях по данному вопросу отмечал, что современная доктрина прецедентного права позволяет изменить господствующий тип правопонимания в Российской Федерации, получить более высокую степень определенности

[1] *Васьковский Е.В.* Учебник гражданского права. М., 2003. С. 151.

[2] *Новицкий В.А.* Теория российского процессуального доказывания и применения // Перспективы развития теории доказывания: Монография. Ставрополь, 2002. С. 126; *Жуйков В.М.* К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 78.

права, а также ввести прецедент (на первоначальном этапе развития — процессуальный) как источник российского права[1].

В последнее время суды стали использовать практику разрешения дел об административных правонарушениях органами административной юрисдикции, в частности, по вопросам малозначительности, снижения размера административного штрафа ниже низшего, а также при решении вопроса о назначении наказания, не предусмотренного санкцией статьи в виде предупреждения. Очень плодотворна работа по этим направлениям Антимонопольной Службы РФ, Федеральной налоговой службы, органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор и др.

Единство правоприменительной практики — одна из важнейших целей Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. В случае возникновения коллизий и пробелов норм КоАП РФ Верховный Суд РФ оперативно и исчерпывающе дает рекомендации судьям относительно процедуры разрешения дел об административных правонарушениях.

О том, какую роль играет разъяснение Пленумов Верховного Суда РФ, спорить даже не приходится. Так, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в своем содержании дал разъяснение не только по процессуальным моментам, но и растолковал материальные нормы.

О влиянии решений Конституционного Суда РФ на правоприменительную практику говорилось много по тексту данной статьи, вместе с тем заслуживает внимания Постановление Конституционного Суда РФ от 19.11.2015 N 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. К. Шматкова». Судам рекомендовано при возникновении пробелов в законах использовать конституционные принципы спра-

[1] *Казина Т. В.* Процессуальный прецедент в российском праве // Юридический вестник ИГУМО и ИГ. 2013. № 1 (1).

ведливости и гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, норма, созданная правоприменительной практикой, применяется по усмотрению судьи, т. е. имеет место отказ от обязательного судебного прецедента, хотя может быть признана обязанность судьи следовать линии, установленной прецедентами. Например, право судьи отказать в ходатайстве лица, привлекаемого к административной ответственности, если он злоупотребляет правами и законными интересами других участников производства.

Представляется, что победа прецедентного права в Российской Федерации будет иметь большое значение не только для науки и доктрины, а также для правоприменительной практики в административном праве. Данный аспект позволит, в частности, реализовать принципы разумности и своевременности рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Порываев С. А.
преподаватель кафедры
административного права и процесса
имени Н. Г. Салищевой РГУП

О современной системе судов Российской Федерации, осуществляющих рассмотрение административных дел

Аннотация: В статье выявляется система судов Российской Федерации, рассматривающих административные дела. Определяется подсудность различных категорий таких дел отдельным видам судов.

Ключевые слова: административные дела; система судов; подсудность административных дел.

Poryvaev S. A.

On the modern system of courts of the Russian Federation, carrying out the consideration of administrative cases

Annotation: Court system of the Russian Federation, examining administrative cases, is detected in article. Jurisdiction of different categories of thesecases for separate kinds of courts is determined.

Keywords: administrative cases; court system; jurisdiction of administrative cases.

В настоящее время в Российской Федерации установилась определённая судебная система. В ней выделяется несколько видов судов, осуществляющих свою деятельность в сфере административно-правового регулирования, а именно рассматривающих судебные административные дела[1]. После упразднения Высшего Арбитражного Суда РФ к ним относятся Верховный Суд РФ, суды общей юрисдикции (включая военные суды) и арбитражные суды.

Согласно действующему законодательству (ч. 4 ст. 2 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»), Верховный Суд РФ рассматривает широкий круг судебных административных дел. К самым важным из них относятся дела об оспаривании нормативных и ненормативных административно-правовых актов федеральных административно-публичных органов и организаций.

К компетенции судов общей юрисдикции относится основная масса судебных административных дел. К ним относятся дела о проверке законности нормативных и ненормативных административно-правовых актов, о привлечении к административной ответственности и осуществлении судебного санкционирования применения тех или иных мер административного принуждения (например, принудительной госпитализации граждан в медицинские организации). В рамках системы судов общей юрисдикции военные суды рассматривают все судебные административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими

[1] См., напр.: *Кононов П. И.* Административное дело как базовая категория административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения). СПб., 2018. С. 246–251.

решений, а также дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими либо гражданами, проходящими военные сборы (ч. 1 ст. 7 ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»).

Особым образом определяется подведомственность судебных административных дел арбитражным судам. Лучше всего возможно её очертить через сопоставление с подведомственностью дел судам общей юрисдикции.

Дела об оспаривании нормативных административно-правовых актов, а также актов, имеющих нормативное содержание, почти полностью переданы в ведение судов общей юрисдикции (гл. 21 КАС РФ). Крайне незначительный объём полномочий по данной категории дел остался только у Суда по интеллектуальным правам (п. 1 и 1.1 ч. 1 ст. 43.4 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», гл. 23 АПК РФ).

В рамках производства по оспариванию ненормативных административно-правовых актов арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (гл. 24 АПК РФ); все остальные дела об оспаривании ненормативных административно-правовых актов подведомственны судам общей юрисдикции (гл. 22 КАС РФ).

В рамках производства по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности арбитражные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных прямо указанными в абз. 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ статьями, совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных прямо указанными в абз. 5 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ статьями, независимо от субъекта, их совершившего (§ 1 гл. 25 АПК РФ); все остальные дела о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности рассматриваются судами общей юрисдикции по нормам КоАП РФ.

В рамках производства по оспариванию актов по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности постановления по делам об административных правонарушениях, связанных с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности, обжалуются в арбитражный суд (§ 2 гл. 25 АПК РФ), тогда как все остальные дела данной категории рассматриваются судами общей юрисдикции по нормам КоАП РФ.

Судебное санкционирование осуществляется арбитражными судами только в рамках производства по взысканию с лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей и санкций, предусмотренных законом (гл. 26 АПК РФ). Все остальные виды судебного санкционирования по административным делам, установленные гл. 27–32 КАС РФ, осуществляются судами общей юрисдикции, включая производство по взысканию денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц, не являющихся предпринимателями.

Как видно, распределение подсудности административных судебных дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами недостаточно последовательно и не всегда может быть рационально обосновано.

Важно учитывать, что правовое регулирование производства по делам о привлечении к административной ответственности и об оспаривании актов о привлечении к административной ответственности в рамках КоАП РФ и АПК РФ осуществляется с очень серьёзными различиями. АПК РФ предусматривает самостоятельный комплекс норм, полноценную судебно-административную процедуру, отражающую специфику производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В то же время КоАП РФ не проводит чёткое разграничение производства по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности и производства по оспариванию актов контрольно-надзорных органов по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности. Процессуальные нормы, регулирующие дан-

ные производства, не разграничиваются, а гл. 30 КоАП РФ, устанавливающая правила пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, одинаково распространяется на пересмотр решений, вынесенных как судьями, так и административными органами.

Подход, нашедший своё закрепление в КоАП РФ, не в полной мере отражает конституционный принцип разделения ветвей власти и не позволяет обеспечить независимую позицию суда как органа, обеспечивающего достижение законности и баланса публичных и частных интересов при разрешении административных дел. Судья, рассматривающий дела о привлечении к административной ответственности и о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях, вынужден занимать в производстве положение как лица, рассматривающего дело, так и лица, привлекающего правонарушителя к ответственности.

В то же время нормативное регулирование, осуществляемое АПК РФ, лучше обеспечивает независимую роль суда. Согласно АПК РФ, административные органы являются обязательными участниками производств по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности и об оспаривании решений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о привлечении к административной ответственности. Это способствует тому, что суд не вынуждается выполнять несвойственную ему функцию субъекта публичной администрации и может самостоятельно оценивать позицию участников производства по делу и выносить законное и обоснованное решение.

Всё это влечёт за собой потребность в унификации производства по судебным административным делам в судах общей юрисдикции и арбитражных судах с учётом наиболее прогрессивных и рациональных норм действующего законодательства. Достичь этого можно было бы через принятие нового КоАП РФ, учитывающего позитивные элементы правового регулирования АПК РФ, а также через распространение действия КАС РФ на арбитражные суды при осуществлении ими административного судопроизводства с одновременной отменой соответствующих норм АПК РФ, что позволило бы однозначно разделить судопроизводство по делам из частных и публичных правоотношений.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать некоторые выводы: 1) в Российской Федерации сформировалась система судов, рассматривающих дела в сфере административно-правового регулирования. Её дальнейшее реформирование направлено на совершенствование процессуального регулирования данной деятельности; 2) существующее процессуальное регулирование деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов не всегда унифицировано, а распределение подведомственности дел между ними недостаточно системно и последовательно; 3) в рамках КоАП РФ не проведено чёткое разграничение производства по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности и производства по оспариванию актов контрольно-надзорных органов по привлечению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, в то время как в в АПК РФ это два оформленных вида судебного производства, регулируемые собственными комплексами правовых норм; 4) правовое регулирование, закреплённое в КоАП РФ, не в полной мере отражает конституционный принцип разделения ветвей власти и не позволяет обеспечить независимую позицию суда как органа, обеспечивающего достижение законности и баланса публичных и частных интересов при разрешении административных дел. Судья, рассматривающий дела о привлечении к административной ответственности и о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях, вынужден занимать в производстве положение как лица, рассматривающего дело, так и лица, привлекающего правонарушителя к ответственности. В то же время нормативное регулирование, осуществляемое АПК РФ, лучше обеспечивает независимую роль суда, при которой суд не вынужден выполнять несвойственную ему функцию субъекта публичной администрации и может самостоятельно оценивать позицию участников производства по делу и выносить законное и обоснованное решение; 5) совершенствование деятельности судов по рассмотрению дел в сфере административно-правового регулирования возможно через распространение действия КАС РФ на арбитражные суды, а также принятие нового КоАП РФ, общего для судов общей юрисдикции и арбитражных судов и учитывающего положительные нормы действующего АПК РФ.

А. А. Гришковец
ведущий научный сотрудник сектора административного права и процесса Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, профессор

Проблема ответственности за вред, причиненный в результате издания не соответствующего закону правового акта государственного органа (продолжение дискуссии)

Аннотация: статья освящена проблеме ответственности за вред, причиненный в результате издания не соответствующего закону правового акта государственного органа, анализируется сложившаяся судебная практика, выявлены существующие проблемы, предложены пути их решения.

Ключевые слова: правовой акт государственного органа; конституционное право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц; конституционная обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; судебная практика; Верховный Суд Российской Федерации.

Grishkovac A. A.

The problem of liability for harm caused as a result of issuing a legal act of a state body that does not comply with the law (continuation of the discussion

Annotation: the article is devoted to problem of responsibility for the damage which was done as a result of promulgation normative document of state body was not conform to law, author studied of judicial practice and exposed important problems, proposed the ways how to solve this problems.

Key words: normative document of a state body; the constitution law to compensate for damage of state to harm of illegal actions (or inaction) state bodies or officials of this bodies; constitution responsibility of state to declare, observe and defend human rights and liberties; Code of administrative legal procedure of the Russian Federation; judicial practice; Supreme Court of the Russian Federation.

В правовом демократическом государстве, каковым провозглашает нашу страну российская Конституция, права и свободы человека являются высшей ценностью. Государство обязано их признавать, соблюдать и защищать, в том числе и от незаконных действий со стороны самого государства, его должностных лиц и служащих, а они пока совсем не редкость.

В современной России существуют различные способы защиты конституционных прав и свобод человека. Один из них — право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Такое право предусмотрено ст. 53 Конституции и реализуется оно на основании норм Гражданского кодекса (ст. 151, 1069, 1070) путем подачи соответствующего иска. Правда, в специальной литературе высказывалось мнение о том, что использование исковой формы по делам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями государства, несостоятельно. Институт возмещения вреда, причиненного гражданину в результате незаконных действий государства, отмечают И. А. Городилова и И. Т. Соколова, — это одна из конституционных гарантий обеспечения законности деятельности органов власти. Его цивилистическая трактовка законодателем необоснованна, т. е. не учитывает публично-правового характера отношений между гражданином и государством. В соответствии с глубинным смыслом конституционных положений, продолжают указанные авторы, для возмещения вреда целесообразно использовать средства административного юрисдикционного процесса с целью улучшения положения пострадавших от незаконных действий органов государственной власти или их должностных лиц[1]. С точки зрения гражданина, чьи права нарушены государством, не имеет значения, посредством гражданского или административного процессов будет взыскана в его пользу компенсация вреда, причиненного государством. Главное, чтобы это произошло, причем произошло неотвратимо, оперативно и по возможности в упрощенной процессуальной форме.

[1] См.: *Городилова И. А., Соколова Т. Т.* Возмещение вреда, причиненного гражданину государством: институт публичного права или частно-правовая монополия? // Российский юридический журнал. 2016. № 1 (106). С. 121, 122.

Обратиться к написанию настоящей статьи, тема которой не входит в сферу его традиционных научных интересов, автора в решающей степени побудила, прямо скажем, крайне редкая для абсолютного большинства ученых-юристов личная практика оспаривания нормативного правового государственного органа и выявленные в ходе него проблемы, которые, как представляется, требуют оперативного решения. В декабре 2014, тогда еще по нормам Главы 24 ГПК РФ, было подано заявление о признании частично не действующим абз. 2 п. 103 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, утвержденного Приказом ФМС России от 15 октября 2012 г. № 320. Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 30 июля 2015 г. № АПЛ15–277, которое вступило в законную силу с даты его провозглашения, т. е. с 30 июля 2015 г., заявление автора настоящей статьи было удовлетворено и указанный абзац был признан частично недействующим. В мотивировочной части определения суд указал, что поскольку оспоренные положения абз. 2 п. 103 Административного регламента применялись и на их основании были реализованы права граждан, суд в соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК признает его недействующим в части со дня вступления решения суда в законную силу. Подобная формулировка основывается на положении абз. 3 п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или частично», который допускает признание нормативного акта не действующим, не с момента его издания, как изначально ориентирует суд законодатель, а со дня вступления решения суда в законную силу.

Тогда, руководствуясь ст. 1069 ГК РФ, которая предусматривает ответственность за вред, причиненный государственными органами, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа, автор настоящей статьи решил получить возмещение вреда в сумме 50000 рублей с Федеральной миграционной службы, издавшей не соответствующий закону правовой акт, для чего обратился с иском

в Басманный районный суд г. Москвы. Решением суда от 24 ноября 2015 г. в удовлетворении исковых требований было отказано. Обосновывая свое решение, суд отметил, что, цитируем, «действия апелляционного определения суда не влечет правовых последствий на правоотношения, возникающие до вступления его в законную силу. Таким образом, положения п. 103 Административного регламента являлось действующим до 30 июля 2015 года». Кроме того, суд, сославшись на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда», указал, что «в соответствии с действующим законодательством одним из обязательных условий наступления ответственности за причинение морального вреда является вина причинителя вреда, исключения составляют случаи, прямо предусмотренные законом». Так, к примеру, в ст. 1100 ГК РФ перечислены основания, когда компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины его причинителя. Попытка обжаловать указанное решение суда не оказалась результативной. Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда не нашла оснований для его отмены. В апелляционном определении от 4 июля 2016 г. повторялись доводы суда первой инстанции, а именно то, что действия, нарушавшие права истца, совершались до 30 июля 2015 г., т. е. до даты принятия Верховным Судом РФ апелляционного определения № АПЛ15–277, а потому были законны. Таким образом, определяющим аргументом для принятия судом решения об отказе в удовлетворении иска о взыскании компенсации за причиненный вред стало именно то, что Верховный Суд РФ признал оспариваемое положение административного регламента не действующим не с даты издания правового акта, а с даты вступления в силу решения суда. Причем действовавшая в тот период ч. 2 ст. 253 ГПК изначально ориентировала суд иначе. Согласно данной норме, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Как видно, законодатель ориентировал суд на признание акта не действующим со дня его принятия и, очевидно, только при наличии каких-либо

обстоятельств, которые им принимаются во внимание, суд может указать и иное время. Думается, что во втором случае суд всегда должен обстоятельно обосновывать принятое им решение. В противном случае решение суда нельзя признать мотивированным, как того требует закон. Такой подход представляется вполне демократичным и ориентированным на защиту прав и свобод человека, в том числе, гарантию компенсации вреда, причиненного в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа. Сохранился он и после вступления в силу 15 сентября 2015 г. КАС РФ. Пункт 1 ч. 2 ст. 215 «Решение суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта» КАС РФ воспроизводит указанные выше нормы ГПК РФ. Вместе с тем, представляется совсем не лишним дополнить указанную ному положением о том, что суд, принимая решение о признании акта не действующим не с даты его издания, а с иной даты, обязан это решение обосновать. Кроме того, следует дополнить перечень оснований, когда компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины его причинителя, содержащийся в ст. 1100 ГК РФ, таким основанием, как «вред, причинен гражданину в результате издания не соответствующего закону или иному акту акта государственного органа или органа местного самоуправления». Данное предложение базируется на том основании, что в силу сложности процедуры подготовки нормативного правового акта и множественности лиц, в этом процессе участвующих, установить в данном случае конкретного причинителя вреда вряд ли возможно. При этом вред причиняется, по сути, не только конкретному гражданину, но всему обществу, т. к. нормативный правовой акт государственного органа адресован неопределенному кругу лиц и, скорее всего, при его применении права граждан могли нарушаться не единожды, но только эти граждане в силу различных причин (не достаточная правовая грамотность; неверие в возможность что-то изменить в противостоянии с «всесильным» государством; социальная инертность, а потому нежелание отстаивать свои права) не использовали предоставленные законом возможности для их защиты. Такое положение обычно сохраняется продолжительное время, до тех пор, пока тот или иной гражданин не оспорит нормативный правовой акт и не добьется признания его не действующим в установленном законом порядке, как правило, через суд.

В случае удовлетворения заявленных требований об оспаривании нормативного правового акт суд в резолютивной части решения должен в обязательном порядке обосновывать свою позицию об определении даты признания его недействующим. Напомним, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 прямо говорит: обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводу о необходимости признания акта или его части недействующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части. Однако анализ соответствующих решений того же Верховного Суда Российской Федерации, проведенный автором настоящей статьи, позволяет говорить, что на практике этого обычно не происходит, причем, как при применении в недавнем прошлом норм ГПК РФ, так и в настоящее время, когда применяются нормы КАС РФ.

Думается, Пленуму Верховного Суда РФ следует еще раз четко разъяснить, что при вынесении решения суд должен в обязательном порядке обосновать, в силу каких причин он определил дату признания нормативного правового акта недействующим. Реализовать данное предложение возможно путем принятия новой редакции Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или частично». Потребность в этом объективно назрела еще и потому, что с 15 сентября 2015 г. оспаривание нормативных правовых актов осуществляется по нормам КАС РФ и, думается, пришло время обобщить практику его применения. Возможно, первым шагом в этом направлении могло бы стать утверждение Президиумом Верховного Суда РФ обзора судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов. При сохранении существующего положения компенсация вреда по той же ст. 1069 ГК РФ оказывается крайне затруднительной, если вообще возможной.

В заключение хотелось бы отметить, что механизм ответственности за вред, причиненный в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа, только тогда будет достаточно эффективен, когда государство будет платить тем физическим и юридическим лицам, чьи права были нарушены, компенсации причиненного вреда, причем не символические, а в крупном размере, исчисляемом десятками

и даже сотнями тысяч рублей. И здесь исключительно велико значение осуществляемого судом нормоконтроля, который является не только способом обеспечения законности публичного управления, как в целом верно отмечает Ю. Н. Старилов[1], но в большей степени выступает гарантом реализации конституционных прав и свобод гражданина, включая его право на возмещение государством вреда, причиненного в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа. Поэтому, осуществляя нормоконтроль, суды должны быть ориентированы, прежде всего, на защиту в полном объеме конституционных прав и свобод человека. Ориентировать их на это, как представляется, должен российский Верховный Суд. Приходится констатировать, что суд в публично-правовых спорах между гражданином и государством пока в большей степени защищает интересы последнего. С таким положением решительно нельзя согласиться. Вопреки оптимистичным утверждениям некоторых авторов о том, что гражданско-правовая (материальная) ответственность, предусмотренная ст. 1069 и 1070 ГК РФ, является действенным видом юридической ответственности государственного органа за деликты, ущемляющие и нарушающие права граждан и их экономические интересы[2], на практике указанные статьи во многом благодаря позиции суда оказываются не работающими.

Следует отметить также, что выплата компенсации причиненного вреда должна сочетаться с дисциплинарной ответственностью тех должностных лиц, во вине которых стали возможными подготовка, издание и государственная регистрация таких правовых актов, а также тех должностных лиц надзорных органов, той же прокуратуры, которые не предпринимали мер, направленных на своевременное выявление таких актов и приведение их в соответствие с законом, а также игнорировали поступающие от тех же граждан информацию, содержащую сведения о наличии в нормативных правовых актах положений, не соответствующих закону. По мнению автора настоящей статьи, только в случае реализации данных

[1] См.: *Старилов Ю. Н.* Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления // Юридические записки. 2014. № 4 (27). С. 24–35.

[2] См.: *Кизилов В. В.* Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России: теоретико-правовое исследование. Саратов, 2012. С. 379.

предложений удастся в достаточной мере обеспечить выполнение государством его конституционной обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека. Практика показывает, в том числе личная авторская практика, что положение с выполнением этой обязанности в современной России все еще далеко от благополучного.

Павленко К. А.

ст. преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Центрального филиала РГУП, канд. юрид. наук

О некоторых проблемах исследования доказательств в административном судопроизводстве

Аннотация: Автор обращает внимание на отдельные пробелы и коллизии в регулировании исследования доказательств в административном судопроизводстве. Отдельно рассматриваются процедуры осмотра некоторых категорий доказательств.

Ключевые слова: административное судопроизводство, доказывание, доказательства, исследование доказательств, утрата доказательства, сроки рассмотрения дела.

Pavlenko K. A.

On some problems of research evidence in administrative proceedings

Abstract: The author draws the attention to the individual gaps and conflicts in the regulation of research on evidence in administrative proceedings. The examination procedures for certain categories of evidence are separately considered.

Keywords: administrative proceedings, proof, evidence, research evidence, the loss of evidence, time limits for the consideration of the case

Вопросы исследования доказательств традиционно и справедливо рассматриваются как крайне значимые для законного рассмотрения дела. В большей степени они изучены в науке цивилистического процесса.

Процедура исследования доказательств является выражением принципа непосредственности судебного разбирательства.

Данный принцип закреплен в процессуальном законодательстве задолго до принятия Кодекса административного судопроизводства.

Так, в силу ч. 1 ст. 10 АПК РФ арбитражный суд при разбирательстве дела обязан непосредственно исследовать все доказательства по делу. Согласно ч. 2 указанной статьи доказательства, которые не были предметом исследования в судебном заседании, не могут быть положены арбитражным судом в основу принимаемого судебного акта.

Часть 1 ст. 157 ГПК РФ недвусмысленно раскрывает сущность понятия «непосредственность исследования»: суд при рассмотрении дела обязан непосредственно исследовать доказательства по делу: заслушать объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, заключения экспертов, консультации и пояснения специалистов, ознакомиться с письменными доказательствами, осмотреть вещественные доказательства, прослушать аудиозаписи и просмотреть видеозаписи.

Приведенные положения, в свою очередь, основаны на многолетнем опыте рассмотрения судебных дел, которым подтверждается первостепенное значение непосредственного исследования доказательств для справедливого рассмотрения гражданских дел. Неслучайно должное внимание обозначенным вопросам уделено еще в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 7 февраля 1967 г. № 35 «Об улучшении организации судебных процессов и повышении культуры их проведения»[1]. Несмотря на известную специфику изложения (правила постановления ориентированы на регламентацию рассмотрения и гражданских, и уголовных дел) оно по-прежнему весьма актуально. Так, постановление указывает на недопустимость «поспешности, упрощенчества и невыполнения требований закона», а также уклонение от «обеспечения всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела».

Институт получил необходимое развитие в современной юридической практике. В пункте 6 Постановления Пленума Верхов-

[1] Об улучшении организации судебных процессов и повышении культуры их проведения: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07 февраля 1967 г. № 35 (ред. от 06 февраля 2007 г.) // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1967. №4. Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении»[1] разъяснено, что, поскольку одним из основных принципов судебного разбирательства является его непосредственность, решение может быть основано только на тех доказательствах, которые были исследованы судом первой инстанции в судебном заседании. Если собирание доказательств производилось не тем судом, который рассматривает дело, суд вправе обосновать решение этими доказательствами лишь при условии, что они получены в установленном ГПК РФ порядке, оглашены в судебном заседании и предъявлены лицам, участвующим в деле, их представителям, а в необходимых случаях экспертам и свидетелям и исследованы в совокупности с другими доказательствами.

Тем не менее, следует подчеркнуть, что в гражданском процессуальном законодательстве непосредственность судебного разбирательства (или непосредственность исследования доказательств) не закреплена в качестве самостоятельного принципа. Законодатель, по сути, свел эту важнейшую идею до одного из частных правил оценки доказательств, что и детерминировало необходимость в последующем толковании и разъяснении.

С. Н. Махина справедливо отмечает, что принцип непосредственности судебного разбирательства в административном судопроизводстве сформулирован «крайне малоинформативно и малосодержательно»[2]. Указанный принцип достаточно широко исследован представителями иных процессуальных наук, и они, по общему правилу, трактуют его суть гораздо шире, чем «скупая» формулировка КАС РФ. Он выражается и в том, что доказательства, которые не были предметом исследования в судебном заседании, не могут быть положены судом в основу принимаемого судебного акта. В приведенных выше положениях ст. 10 АПК РФ это правило приведено без каких-либо изъятий, в отличие от КАС РФ.

По нашему мнению, принцип непосредственности судебного разбирательства может быть сформулирован подробнее и доступ-

[1] О судебном решении: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 (ред. от 23 июня 2015 г.) // Росийская газета. 2003. 26 дек.

[2] *Махина С. Н.* Теория доказывания и доказательств в административном судопроизводстве: становление и развитие // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 4–9.

нее, чем в настоящее время. Концептуальное начало административного процесса не должно ограничиваться одним лишь личным исследованием доказательств: корректнее было бы закрепить правило, согласно которому не допускается вынесение решения по административному делу судом, не располагающим в достаточной мере сведениями о сущности спора, обстоятельствах дела, а также о доказательствах, соответствующих основаниям требований или возражений по делу. Подобная осведомленность, в свою очередь, применительно к доказательствам обеспечивается непосредственностью их исследования.

В целом же непосредственность судебного разбирательства гарантируется несколькими положениями процессуального законодательства, о какой бы отрасли права ни шла речь. К ним можно отнести нормы о необходимости рассмотрения дела с самого начала при замене судьи или нескольких судей (ч. 4 ст. 28 КАС РФ, ч. 2 ст. 57 ГПК РФ, ч. 5 ст. 18 АПК РФ), о необходимости сличения представленных сторонами копий письменных доказательств с подлинниками (ч. 6, 7 ст. 67 ГПК РФ; ч. 6 ст. 71 АПК РФ; ч. 1.1, 2, 3 КАС РФ) и т. д.

В настоящей работе мы, безусловно, концентрируемся на рассмотрении исследования доказательств, однако, принимая во внимание взаимосвязь отдельных аспектов концепции непосредственности судебного разбирательства, так или иначе вынуждены затронуть иные процессуальные вопросы. Приходится признать, что во многом подобная необходимость продиктована несовершенством правового регулирования исследования доказательств в административном судопроизводстве.

С одной стороны, норм, тем или иным образом затрагивающих аспекты исследования доказательств, в КАС РФ значительно больше, чем в других процессуальных кодексах. Но такое «количественное» превосходство не должно вводить в заблуждение: они едва ли в достаточной мере обеспечивают соблюдение интересов лиц, участвующих в деле.

КАС РФ не содержит какой-либо статьи, которая бы концентрированно регламентировала исследование доказательств. Нормы о нем рассредоточены по гл. 6 («Доказательства и доказывание») и 14 («Судебное разбирательство») и, как правило, посвящены особенностям исследования конкретных видов доказательств.

Не вызывает удивления тот факт, что законодатель предпринял попытку наиболее прозрачно урегулировать процедуру исследования письменных и вещественных доказательств. Дело в том, что в смежных отраслях процессуального права именно исследование письменных и вещественных доказательств изучено более полно и глубоко.

В административном судопроизводстве, равно как в гражданском и арбитражном, особенности исследования письменных и вещественных доказательств детерминируются местом их нахождения, а также наличием либо отсутствием физической возможности доставки их в суд.

По смыслу ч. 1 ст. 74 КАС РФ письменные и вещественные доказательства, которые невозможно или затруднительно доставить в суд, исследуются и осматриваются по месту их нахождения или в ином определенном судом месте. О производстве исследования и осмотра доказательств на месте суд выносит определение.

Близкие по содержанию правила зафиксированы в ст. 78 АПК РФ и ст. 58 ГПК РФ. Однако и здесь вновь принятые нормы административного процессуального закона «отличились». Речь о предоставлении суду возможности определять место исследования доказательств, отличное от первоначального места их нахождения.

Можно предположить, что в норму ч. 1 ст. 74 КАС РФ заложен смысл, сходный со смыслом нормы ч. 1 ст. 58 ГПК РФ, согласно которой письменные и вещественные доказательства могут быть исследованы не только по месту их нахождения, но и по месту их хранения.

По мнению цивилистов, потребность в проведении осмотра и исследования указанных доказательств по месту их хранения имеет место в случаях, когда невозможно или затруднительно доставить их в суд[1].

Как можно предположить, на практике выездное исследование доказательств производится не в каждом необходимом случае,

[1] Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Т. Т. Алиев, С. Ф. Афанасьев, А. Н. Балашов и др.; под ред. М. А. Викут. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. Серия «Профессиональные комментарии». 627 с.

чему причиной соответствующие временные затраты при высоком уровне нагрузки судей. Обжаловать судебные акты на основании уклонения суда от исследования таких доказательств стороны осмеливаются отнюдь не всегда, ввиду чего судить о реальных масштабах процессуальных нарушений мы не имеем возможности, располагаем информацией лишь об отдельных примерах.

Так, в Определении от 20 декабря 2016 г. № 66-КГ16–12 по делу о возмещении убытков, причиненных пожаром, Верховный Суд РФ указал на необоснованность уклонения суда от исследования инвентаризационных тетрадей, а также поврежденных в ходе пожара холодильника и морозильной камеры[1].

Учитывая, что административные дела подлежат рассмотрению судьями тех же судов, что и гражданские, можно предположить не самое охотное использование возможности выездного исследования доказательств и в административном судопроизводстве.

В связи с изложенным, гарантии исследования судом доказательств по месту их нахождения (хранения) требуют более четкого нормативного закрепления.

Во-первых, в целях соблюдения принципа правовой определенности крайне важно уточнить содержание термина «иное определенное судом место». В настоящее время не вполне понятно, где заканчиваются пределы свободы усмотрения суда в данном вопросе, и может ли он обязать стороны перевезти (переместить) доказательства куда-либо.

Во-вторых, в случае если такое возможно, требуется также в достаточной степени конкретно обозначить основания для этого.

В-третьих, при обосновании стороной уважительных причин невозможности доставки доказательств в определенное судом место, необходимо закрепить обязанность суда самому выехать к месту нахождения доказательства.

Согласно ч. 2 ст. 74 КАС РФ о времени и месте исследования и осмотра доказательств извещаются лица, участвующие в деле, и их представители. Неявка указанных лиц или их представителей,

[1] Определение Верховного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. № 66-КГ16–12 // Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

надлежащим образом извещенных о времени и месте исследования и осмотра письменных и вещественных доказательств, не является препятствием к проведению исследования и осмотра.

В необходимых случаях при исследовании и осмотре письменных и вещественных доказательств могут быть вызваны свидетели, эксперты, специалисты и переводчики.

Как представляется, такая необходимость может заключаться в том, что отдельные показания свидетеля будут более наглядны при соотнесении с конкретным местом и (или) доказательством, а эксперты или специалисты смогут произвести соответствующие действия, которые требуются для составления заключения либо ответов на поставленные судом вопросы.

В силу нормы ч. 4 ст. 74 КАС РФ результаты исследования и осмотра на месте письменных и вещественных доказательств заносятся в протокол. По аналогии с гражданским и арбитражным процессом, исследование и осмотр вещественных доказательств, подвергающихся быстрой порче, проводятся незамедлительно по месту их нахождения.

Имеются определенные вопросы относительно порядка применения данного правила. В частности, согласно ч. 5 ст. 92 КАС РФ, если процессуальное действие должно совершиться немедленно, то течение процессуального срока начинается немедленно с наступления даты или события, которыми определено его начало. При этом законодатель не дает четкого ответа на вопрос о дате или событии, определяющих начало срока для исследования и осмотра подвергающихся порче вещественных доказательств.

Технических сложностей при применении данных положений не избежать. Так, выезд к месту нахождения доказательств предполагает использование транспортных средств. Многие районные суды не располагают каким-либо транспортом, помимо автомобиля председателя. В лучшем случае имеется один дополнительный легковой автомобиль, который в необходимый момент может не находиться в распоряжении судьи. Дополнительные средства на проезд общественным транспортом или такси на эти цели не выделяются, а проезд с одной из сторон противоречит принципу независимости правосудия, чреват коррупционными контактами.

Однако данные сложности вовсе не свидетельствуют об отсутствии необходимости в извещении лиц, участвующих в рассмотрении дела, вопреки предложению отдельных авторов[1].

Мы согласны с М.В. Жижиной в том, что единоличный судебный осмотр в соответствии с процессуальным законодательством возможен в отношении доказательств по месту их нахождения и вещественных доказательств, подвергающихся быстрой порче исключительно при условии, что участвующие в деле лица были надлежащим образом извещены о времени производства осмотра, но не явились[2].

Формулировка «немедленно» применительно к совершению осмотра и исследования не может восприниматься буквально, со «счетом на минуты». Здравый смысл подсказывает, что если скоропортящиеся доказательства не испортились к моменту разрешения вопроса об их исследовании, то и до следующего рабочего дня они, вероятнее всего, не испортятся.

В административном процессуальном законодательстве имеются и нормы, посвященные особенностям исследования отдельных видов доказательств (ст. 164, 166, 168 КАС РФ). Однако по своей сути они схожи и сводятся к констатации непосредственности исследования доказательств в судебном заседании и предоставления лицам, участвующим в деле, возможности давать относительно них (доказательств) объяснения.

Важно понимать, что в силу ст. 172 КАС РФ в случае, если суд во время или после судебных прений признает необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела, или исследовать новые доказательства, он выносит определение о возобновлении рассмотрения административного дела по существу.

В.В. Ярков справедливо усматривает в этом реализацию нормы ч. 2 ст. 50 Конституции РФ, согласно которой при осуществлении

---

[1] Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, И.Г. Арсенов и др.; под ред. В.В. Яркова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2011. 1152 с.

[2] *Жижина М.В.* Проблемы проведения судебного осмотра в цивилистическом процессе: процессуальный и тактико-методический (криминалистический) аспект // Российская юстиция. 2016. № 6. С. 24–27.

правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона[1].

Кремнева Е. В.
ст. научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры РФ

Практика рассмотрения судами административных исковых заявлений прокуроров

Аннотация: В статье проанализирована практика обращения прокуроров с административными исковыми заявлениями. Выявлены отдельные недостатки административного судопроизводства, предложены возможные пути совершенствования законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: прокурор, административные исковые заявления, административное судопроизводство, публичные правоотношения.

Kremneva E. V.

Practice of consideration by courts of administrative claims of prosecutors

Resume: The article analyzes the practice of prosecutors with administrative claims. Some shortcomings of administrative proceedings are revealed, possible ways of improvement of the legislation in this sphere are offered

Keywords: prosecutor, administrative claims, administrative proceedings, public relations.

В настоящее время практика рассмотрения судами административных исковых заявлений (далее — заявлений) прокуроров находится все еще в стадии формирования, поскольку с момента вступления в силу Кодекса административного судопроизводства РФ выявились проблемы правоприменения. По ряду возникающих у прокуроров вопросов о применении норм КАС РФ разъяснения Верховным Судом РФ давались достаточно опера-

[1] Определение Верховного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. № 66-КГ16–12 // Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тивно[1], например, что в исключение из общих правил, установленных ст. 55 КАС РФ, прокурор не обязан представлять суду (соответственно, прилагать к административному иску в порядке ст. 126 этого Кодекса) документы, подтверждающие наличие высшего юридического образования.

Комплекс таких проблем явился одним из поводов для издания постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (далее — постановление Пленума ВС РФ № 36).

Вместе с тем такая быстрая реакция высшего судебного органа не позволила решить всех вопросов. В связи с чем возникла необходимость совершенствования административного процесса, для решения этой задачи на сегодняшний день принято уже 17 федеральных законов. В частности, введена глава, предусматривающая защиту интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае необходимости медицинского вмешательства для спасения их жизни, с обязательным извещением прокурора о времени и месте рассмотрения данного административного дела, закреплено право прокурора на подачу заявления о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации в недобровольном порядке гражданина, страдающего психическим расстройством.

Однако активное участие прокуроров в административном процессе позволило выявить дополнительные законодательные пробелы, в связи с чем Верховным Судом Российской Федерации инициирована реформа процессуального законодательства, в том числе КАС РФ[2] (постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 03.10.2017 № 30 в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс

[1] См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации №3 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 25.11.2015 (вопрос № 17).

[2] Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL. http://sozd.duma.gov.ru/bill/383208–7.

Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект № 383208–7).

Прокуроры с начала введения КАС РФ в действие используют свои полномочия как по обращению в суды в порядке административного судопроизводства, так и по обеспечению законности путем вступления в судебный процесс и дачи заключения по делу, что наиболее ярко отражает специфику административного судопроизводства. Так, в 2017 г. количество обращений прокуроров в суды возросло, по сравнению с 2016 г., на 32,1%, причем практически каждое второе из них было связано с оспариванием решений, действий (бездействия) органов и должностных лиц. При этом повысилась и удовлетворяемость административных исков прокуроров (с 97,9% до 98,1%). Количество рассмотренных с участием прокуроров административных дел в 2017 г. во всех судебных инстанциях составило 161 687 (годовой рост 14,6%), из них 98,9% разрешены в соответствии с позицией прокурора[1].

Анализ практики обращений прокуроров в суды с административными исками показал, что существующие вопросы связаны, в первую очередь, с определением вида судопроизводства, в котором должно рассматриваться то или иное заявление. При чем, если до введения в действие КАС РФ неверное определение вида судопроизводства не препятствовало принятию и рассмотрению заявления, поскольку суды исходили из существа требований и определяли процессуальные правила, по которым эти требования подлежали рассмотрению в рамках Гражданского процессуального кодекса РФ, то в настоящее время неверное определение вида судопроизводства влечет отказ в принятии административного иска (п. 1 ч. 1 ст. 28 КАС РФ). Аналогичные положения содержатся в п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ.

Проблема определения вида судопроизводства осложнена отсутствием в законодательстве исчерпывающего перечня дел, отно-

[1] Выборочные данные из формы ГАС «Участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве» за 2016–2017 гг. (утверждена приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 26.06.2015 № 338, от 20.09.2016 № 590).

симых к публичным или частным, тем более, что значительный массив правоотношений имеет комплексный характер (сочетает в различной степени публично-частные и частно-публичные элементы, неотделимые друг от друга)[1]. Разделяя взгляды о том, что правила определения вида судопроизводства должны быть прозрачны и понятны как для суда, так и для потенциальных истцов[2], полагаем необходимым отметить, что неоправданная конкуренция процессуальных норм не способствует доступности правосудия для граждан и организаций[3], в интересах которых прокуроры обращается в суды в порядке административного судопроизводства.

Не конкретизирован в КАС РФ и перечень органов и организаций, решения которых могут быть оспорены в административном порядке. В следствие этого отсутствует единообразная практика применения положений КАС РФ и ГПК РФ при предъявлении исков. Например, в одних случаях прокурорами исковые требования о признании незаконным бездействия организаций, учредителями которых являются муниципальные образования, предъявлены на основании КАС РФ, а в других — в порядке ГПК РФ.

Так, апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 15.03.2016 по представлению участвующего в деле прокурора отменено определение Невинномысского городского суда от 13.01.2016 о прекращении производства по делу по административному исковому заявлению прокуратуры г. Невинномысска о признании в интересах неопределенного круга лиц незаконным бездействия Управления жилищно-коммунального хозяйства администрации г. Невинномысска (выразилось в непринятии мер по устранению повреждений дорожного покрытия и приведению в соответствии с требованиями нормативов проезжей части дороги г. Невинномысска по переулку Больничному). Прекращая производство по делу, суд указал, что имеется гражданско-правовой спор, вытекающий

[1] *Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В.* Общая теория публичных правоотношений. М., 2011. С. 35, 37–47.

[2] *Немцева В. Б.* Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Вестник гражданского процесса. 2016. № 1. С. 190–208.

[3] Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе«Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы».

из обязанности органа местного самоуправления, возложенной на него законом, как на собственника дороги местного значения, по содержанию и несению расходов по ее ремонту, в связи с чем заявленные требования подлежат рассмотрению в порядке ГПК РФ. Суд апелляционной инстанции, отменяя данный судебный акт, указал, что спор должен рассматриваться судом по правилам КАС РФ, поскольку к вопросам местного значения муниципального образования относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения.

Прокурорами успешно реализуется практика судебного обжалования неправомерных отказов органов предварительного следствия в устранении нарушений федерального законодательства по вопросам вне уголовно-процессуальной сферы (определение Верховного Суда РФ от 17.08.2016 № 127-КГПР16-4).

Аналогичным образом в прокурорской практике учитывается правовая позиция Верховного Суда РФ[1], согласно которой положения ч. 1 ст. 39 КАС РФ об участии прокурора в административном деле являются общими и распространяются на специальные нормы, устанавливающие особый порядок производства по отдельным категориям административных дел.

Непринятие до настоящего времени законопроекта № 383208–7 сохраняет высокую зависимость от судебного усмотрения по таким делам, как признание информации запрещенной к распространению, прекращение права управления транспортным средством[2] и др., что препятствует реализации единообразного подхода к обеспечению процессуальными средствами законности.

Особенностью дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, является возникновение их из публичных правоотношений, что в свою очередь предполагает наличие публичного образования в качестве стороны по делу. Кроме того, необходимо учитывать, что если от разрешения требований об оспаривании административных актов зависит определение гражданских прав и обязанностей сторон, то указанные требования рассматри-

[1] См.: определение Верховного Суда РФ от 12.01.2017 № 78-КГПР16–67.
[2] См.: определение Верховного Суда РФ от 10.04.2017 № 15-КГПР17–1.

ваются в порядке искового производства[1]. Аналогичная трактовка содержится и в постановлении Пленума ВС РФ № 36, указавшего, что по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Например, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ: служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы; внутрикорпоративные споры, возникающие между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных самореглируемых организаций; дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами иных социальных прав; дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда.

Не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, экономические споры и другие дела (в том числе об оспаривании решений, действий (бездействия) саморегулируемых организаций субъектов предпринимательской деятельности), которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и отнесены законом к компетенции арбитражных судов.

В рамках административной юрисдикции складывается прокурорская практика о признании материалов экстремистскими, причем прокуроры одновременно заявляют требования о ликвидации

[1] См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства».

политической партии или иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра, а также о прекращении деятельности средства массовой информации[1].

Такая позиция прокурора обусловлена осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 1 КАС РФ и отсутствием в указанной норме перечня дел о признании материалов экстремистскими[2]. Существующий пробел в строгой регламентации дел, рассматриваемых и разрешаемых в порядке, предусмотренном КАС РФ, не устранен до настоящего времени, несмотря на то, что «существующие в гражданском процессе виды судопроизводства, в том числе исковое, вовсе не являются универсальными, и иногда для разрешения того или иного специфического вопроса требуется создание соответственного судебного производства»[3].

Необходимо отметить, что одним из юридических признаков дел о признании судом информационных материалов экстремистскими является то, что положительное решение вопроса об экстремистском характере материалов является одновременно констатацией противоправности действий автора этих материалов, а также требуют в дальнейшем решения вопроса о судьбе этих материалов (например, конфискации). Таким образом, предметом судебного разбирательства является не только юридический факт нали-

[1] См., например, апелляционные определения Верховного Суда РФ от 09.06.2016 № 57-АПГ16-3; Сахалинского областного суда от 05.11.2015 № 33а-2501/2015; Московского городского суда от 24.03.2016 № 33–10325/16 и др.

[2] Анализ судебной практики по этой категории дел показал, что большинство дел по заявлениям прокурора о признании материалов экстремистскими до вступления в силу КАС РФ рассматривались судами либо по общим правилам особого производства, либо в порядке производства по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение.

[3] *Аргунов А.В.* В поисках надлежащей процедуры рассмотрения дел о признании информационных материалов экстремистскими // Вестник гражданского процесса. 2015. № 6. С. 23–41.

чия или отсутствия экстремистского содержания в материалах, но и права лиц, создавших, издавших, хранивших, распространявших и т. д. эти материалы.

В научной литературе справедливо отмечается, что «требование о признании материалов экстремистскими в ряде случаев является иском о воспрещении к неопределенному кругу лиц и одновременно иском о привлечении к публично-правовой ответственности автора, а также владельца информационных материалов, имеющего цель их распространить»[1].

Однако следует отметить особенности анализируемой категории дел.

Первая из них заключается в том, что дело может инициироваться только государственным органом, а предметом судебной защиты является прежде всего государственный интерес в охране общества и государства от проявлений экстремистской деятельности.

Вторая особенность заключается в фактической невозможности в ряде случаев установить конкретного автора, изготовителя и распространителя материалов либо привлечь их в качестве ответчиков.

Оптимальным вариантом решения этой проблемы является введение в КАС РФ нового производства, предназначенного специально для рассмотрения дел о признании информационных материалов экстремистскими (что должно быть реализовано с принятием законопроекта, инициированного Верховным Судом РФ).

С началом действия КАС РФ, наряду с проблемами в определении вида судопроизводства, возникли сложности при предъявлении прокурорами взаимосвязанных требований, одно из которых возникает из публичных правоотношений, а второе — связано с защитой материального права. В частности, отсутствие в ГПК РФ и КАС РФ нормы, предусматривающей возможность совместного рассмотрения неразрывно связанных между собой требований как публичного характера, так и искового, влечет отказ в принятии исков, в которых оспариваются незаконные решения лиц, осуществляющих публично-властные полномочия, касающиеся предоставления гражданам социальных гарантий.

---

[1] *Султанов А. Р.* Юридическая природа дел о признании информационных материалов экстремистскими с точки зрения гражданского процесса // Адвокат. 2012. № 1.

Как обоснованно отмечает А. А. Соловьев, одной из проблем является отсутствие закрепления в законе возможности рассмотрения в рамках административного судопроизводства при оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих требования о возмещении вреда, причиненного оспариваемыми решениями, действиями (бездействием)[1].

На наш взгляд, предмет и основание иска в таких случаях едины и неделимы, а совместное рассмотрение требований в гражданском судопроизводстве позволяет более эффективно, в том числе с точки зрения процессуальной экономии обеспечить защиту нарушенных прав граждан. В этой связи вышеуказанный законопроект, предусматривающий изменения гражданского и административного судопроизводства, позволит перейти на надлежащий вид судопроизводства без прекращения производства по делу.

Ранее эти аргументы уже высказывались Верховным Судом РФ, по мнению которого судебная защита гражданских прав, основанных на акте (действии или бездействии) органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, а также судебная защита гражданских прав, нарушенных этим актом (действием или бездействием), осуществляется способами и в сроки, которые предусмотрены гражданским законодательством, а также в соответствии с процедурой, установленной процессуальным законом для разрешения споров о гражданских правах и обязанностях, независимо от того, как формулирует свои требования заявитель[2].

Утверждение приоритета правил гражданского судопроизводства над правилами судопроизводства административного, помимо приведенных выше аргументов относительно издержек раз-

[1] *Соловьев А.А.* Рассмотрение в административном процессе требований о возмещении вреда: зарубежный опыт// Административное и муниципальное право. 2016. № 4.

[2] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 25.11.2015 (Определение № 6-КГ15-5).

дельного рассмотрения требований, должно основываться также на том, что истец в рассматриваемых нами ситуациях обращается в суд за защитой одного и того же интереса. Признание акта органа власти незаконным представляет для истца ценность не само по себе, а только как необходимое условие для удовлетворения последующего требования гражданско-правового характера. Таким образом, несмотря на юридическую самостоятельность режимов рассмотрения административных исковых и гражданских исковых требований, возможны ситуации, при которых лицо преследует единую цель отстаивания одного и того же блага, интереса.

В случаях, когда лицо сначала обращается с административным иском, а после его разрешения предъявляет требования, возникающие из гражданских правоотношений, могут иметь место: 1) объективная задержка в защите нарушенных гражданских прав на период прохождения процедур административного судопроизводства, в том числе процедур исполнения решения по административному делу, тогда как при совместном рассмотрении требований такой задержки бы не последовало; 2) избыточность процессуальных действий, влекущая удорожание процесса, например, вследствие увеличения размера судебных расходов (на представителя и др.); 3) риск истечения сроков исковой давности, иных сроков для обращения в суд, возрастающий в связи с автономностью предъявления каждого требования и, соответственно, автономностью перерыва каждого срока, тогда как при совместном обращении в суд одновременно прерывается срок по всем требованиям.

Итак, разграничение режимов рассмотрения требований, возникающих из норм публичного и частного права, хотя и способно в отдельных ситуациях обеспечить некую индивидуализацию процессуально-правового регулирования, при других обстоятельствах оказывается фактором, препятствующим эффективному правосудию.

В рамках косвенного судебного контроля при осуществлении судом гражданского судопроизводства возникают ситуации, при которых невозможно оспаривать документы, на основании которых осуществляется деятельность, создающая повышенную опасность причинения вреда в будущем, если они квалифицируются судом как доказательство по гражданскому делу. Например, это требования прокуроров, в которых оспариваются документы, подтверждающие соответствие указанных объектов обязательным требо-

ваниям (например, отчеты о независимой оценке пожарного риска), и не заявляются требования о приостановлении деятельности таких объектов. Принимая во внимание, что такие документы не являются актами органов публичной власти, а представляют собой лишь одно из доказательств по делу о приостановлении или прекращении деятельности в порядке ст. 1065 ГК РФ, то такие требования не могут рассматриваться в качестве самостоятельных требований, заявляемых в порядке административного судопроизводства.

Акты государственных органов, иных лиц, наделенных публично-властными полномочиями, являются юридическими фактами, влекущими юридические последствия не только в рамках процессуальных отношений, но и в отношениях материально-правовых. Рассмотрение судом дела по их оспариванию предполагает оценку законности таких актов не только по содержанию, но и по процедуре их принятия, и с точки зрения наличия у лица, принимающего такой акт, полномочий на его принятие, а также и оснований для его принятия (ч. 9 ст. 226 КАС РФ). Не следует забывать и о специфике распределения бремени доказывания и об иных процессуальных аспектах рассмотрения дел указанной категории, позволяющей всесторонне проверить оспариваемый акт.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод о том, что, несмотря на принятие КАС РФ, косвенный судебный контроль сохраняется в полном объеме, и если для разрешения спора или при разрешении спора о праве необходимо оценить законность ненормативного акта, суд вправе сделать это в рамках гражданского судопроизводства.

Итак, при разрешении споров о праве, осложненных публичным элементом, приоритет должен отдаваться гражданскому судопроизводству. Этот вывод подтверждается постановлением Пленума ВС РФ № 36.

Однако данное положение нуждается в уточнении в части возможности в рамках гражданского судопроизводства не только восстановить нарушенные гражданские права и обязанности, но и признать правовые акты недействительными.

Так, для заявителя может иметь самостоятельное юридическое значение как признание административного акта незаконным (для принятия организационных мер, совершения соответствующих действий властными субъектами), так и разрешение спора о праве в связи с этим.

Однако, Верховный Суд РФ в определенных случаях, в частности при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, указывает на невозможность совместного рассмотрения указанных требований с иными требованиями, например, о пересмотре налоговых обязательств, арендных платежей (п. 15 ст. 20 КАС РФ), предписывая, в зависимости от субъектного состава участников спорных правоотношений, отказывать в принятии заявления в части требований, не подлежащих совместному рассмотрению, на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ либо возвращать его в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ, п. 2 ч. 1 ст. 129 КАС РФ. В связи с тем, что правила судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых актов установлены гл. 21 КАС РФ, требование о признании нормативного правового акта недействующим также не может быть рассмотрено совместно с требованием об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости[1].

В данном случае не допускается совместное рассмотрение не только требований, вытекающих из гражданских и публичных правоотношений, но и требований, вытекающих из публичных правоотношений, поскольку у них иная подсудность.

В целом нормы КАС РФ, а также складывающаяся судебная практика, позволяют прокурорам надлежащим образом решать задачи, стоящие перед органами прокуратуры.

Запольский С. В.

главный научный сотрудник Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, профессор

О некоторых вопросах совершенствования управления отраслями экономики

Аннотация: В статье проанализированы вопросы административно-правового регулирования и государственного управления

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости».

в сфере экономики. Рассматривается взаимосвязь правовой и хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: правовое регулирование экономики, подведомственность предприятий, хозяйственная деятельность.

Zapolskiy S. V.

On some issues of management improvement industries

Resume: The article analyzes the issues of administrative and legal regulation and public administration in the field of economics. We consider the relationship of legal and economic activities.

Keywords: legal regulation of the economy, the jurisdiction of enterprises, economic activity.

Органы исполнительной власти при осуществлении своих функций по управлению народным хозяйством и администрированию экономического развития вступают в исполнение соответствующего законодательства, в правоотношения с коммерческими и некоммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями, существо которых предопределяется установленным режимом хозяйствования. В советский период таким режимом выступала плановая экономика, отрицавшая рыночное хозяйствование как метод ведения экономической деятельности.

Первичным звеном плановой экономики выступало государственное предприятие или же производственное объединение, входившее в союзное или республиканское министерство, с подчинением отраслевому или территориальному управлению этого министерства. Советские государственные органы управления народным хозяйством, неоднократно подвергавшиеся реконструкции в первоначальный период, доктриально сложились к 1934 г., а их система была закреплена постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 марта 1934 г. №89/528. Этим постановлением был сформирован статус наркомата (министерства), введен принцип производственно-территориального управления, ликвидированы коллегии как коллективные органы управления отраслями с введением персональной ответственности наркома, руководителя главка или предприятия за результаты работы, но главное — закреплено прямое подчинение предприятия органам отраслевого управления при разграничении этого подчинения на союзное, республиканское и местное.

Институт подчинения предприятия просуществовал вплоть до изменения социально-экономической формации в девяностые годы и в видоизмененной форме продолжает действовать в некоторых хозяйственных структурах современной России и подавляющей части непроизводственного сектора народного хозяйства. В связи с этим алгоритм взаимоотношений хозяйственных и иных экономических субъектов с органами управления сохраняет актуальность как научная и практическая проблема.

Органы контроля, надзора и, в целом, экономического регулирования во многом руководствуются актами подзаконного характера, реанимирующими или презюмирующими подчиненность предприятия, организации как неизменную управленческую ценность — этим объясняется широта компетенции многих администрирующих экономику органов, их способность регистрации, квотирования, лицензирования, сертификации, согласования, утверждения, разрешения, аккредитации и многих других форм административного воздействия.

Подчиненность или ее современная интерпретация — подведомственность — достаточно сложное юридическое явление. В чистом виде подчиненность — необходимый элемент построения сугубо иерархизированных управленческих структур, связанных с военной или иной государственной службой. Но распространять подчиненность (подведомственность) на взаимоотношения юридических лиц, в том числе государственных, с органами исполнительной власти и другими органами управления — означало бы нивелировать преимущества и достоинства, возникшие в ходе рыночного реформирования народного хозяйства.

Любое управление, в том числе экономическое управление основано на приоритете воли управляющего перед волей управляемого. Однако этот приоритет может быть ограничен или даже минимизирован в целях развития инициативы, заинтересованности управляемого. Во многих случаях содействие самодействию управляемого служит главной задачей управляющего и складывается гармоническая зависимость статутного законодательства и административного регулирования. В других — администрирование преследует цель реализации публичного интереса в деятельности управляемого, в третьих — управление концентрируется на контроле и надзоре за управляемым вследствие

необходимости «пооперационного» мониторинга действий последнего.

На мой взгляд, подчиненность (подведомственность) есть предельный приоритет воли управляющего, характерный для государственной службы, но не свойственный экономическим отношениям, в том числе и управленческого характера. Между тем, подчинение продолжает оставаться довольно распространенным инструментом экономического администрирования и после краткосрочного забвения, вызванного приватизацией государственной промышленной собственности и рыночными реформами, приобретает былой вес. Это, в частности, заметно в структуре вертикально интегрированных хозяйственных систем, в стиле управления госкорпорациями, в функционировании госпредприятий, подведомственных министерствам и ведомствам. В непроизводственной сфере, полученная вузами и научно-исследовательскими организациями автономия, «подтачивается» все большей зависимостью в принятии управленческих решений от Министерства науки РФ.

Следует предположить, что подчиненность (подведомственность), как явление правовое, обладает собственной структурой, обеспечивающей ее выживаемость в различных политико-экономических средах.

Во-первых, подчинение предполагает принадлежность предприятия, организации к той или иной отрасли экономики, выступающей объектом отдельного госуправления. Соответствующие регуляции и выражающие их законодательные акты адресованы зачастую не экономике, в целом, но конкретно названной отрасли как совокупности предприятий с ее административным центром — органом отраслевого управления. В силу того, что Правительство РФ является не только исполнительным органом, но и распорядительным, осуществляющим правительственную политику (ст. 114 Конституции РФ), а его постановления и распоряжения обязательны к исполнению (ст. 115 Конституции РФ) — управление экономикой имеет дихотомическую природу — законы РФ и указы Президента РФ дополняются актами Правительства РФ. Тем самым отраслевое управление остается весьма действенным, если не ведущим каналом воздействия на хозяйствующие субъекты.

Во-вторых, предприятия и организации связаны с органами отраслевого управления в силу возложения на министерства и ведом-

ства ряда функций по приданию правовой определенности хозяйственно-финансовой деятельности управляемых субъектов. Хотя подобные данные функции осуществляются в статусе «вышестоящего органа», само их отделение от полномочий предприятия организации) преследует цель постановки субъекта хозяйствования в определенную зависимость от органа управления. Действует своеобразный механизм диффузии ответственности за результаты хозяйственной деятельности — подведомственные предприятия «делятся» ею с органом отраслевого управления равно как и рассчитывают на отраслевую финансовую, материально-техническую, кадровую помощь центра. Примером может служить бесславная деятельность объединенной авиастроительной корпорации (ОАК), предприятия которой не справились с программой гражданского авиастроения и обрекли страну на покупку и аренду импортной, в основном подержанной авиатехники...

Возможно, третьим элементом структуры подчиненности (подведомственности) следует признать, несмотря на некоторую спорность или даже абсурдность, потребность сохранения режима «ручного управления» предприятиями как средства самосохранения бюрократическими управленческими кругами своего положения в отраслях народного хозяйства. Дело в том, что согласно ч. 3. ст. 2 Гражданского кодекса РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Верная для 1962 г. — года принятия Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, данная норма «приспособилась» к новым условиям и играет роль барьера для принципиального совершенствования правового режима управления экономическим развитием.

Здесь во всю силу встает философский вопрос — насколько юридически индивидуально управление отраслями народного хозяйства и отлично от самого хозяйствования и экономической деятельности, чтобы осуществлять две эти сферы в изолированных и противоречащих друг другу правовых режимах? Речь, безусловно, не о распространении гражданско-правовых ценностей на налого-

вую или бюджетную сферу и не о постановке органа отраслевого управления и предприятия в положение должника и кредитора. Смысл в том, что отраслевые, в т. ч. вертикально интегрированные, региональные объединения предприятий, организаций малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемые объединения, иные организации строились и функционировали бы на основе законодательства, обеспечивающего юридическое равенство фактически неравных по своему статусу субъектов экономической деятельности.

Говоря обобщенно, если подчинение корреспондировано власти, то помимо власти закона, существование какой-то иной власти и подчинения в области экономического развития является реликтом, атавизмом прежней плановой экономики и по мере осуществления современных хозяйственных реформ становится все более и более контрпродуктивным. На повестку дня приходит настоятельная необходимость теоретической проработки новых основ правового регулирования управления экономикой с последующим их воплощением в проект федерального закона «Об управлении народным хозяйством Российской Федерации» или акта с иным названием, но той же направленности.

В контексте вышесказанному решение задачи совершенствования управления отраслями видится путем, прежде всего, преобразования функций органов отраслевого управления и контрольно-надзорных служб в их обязанности — дабы исключить избирательное использование полномочий, предоставленных законом, также создать реально действующий механизм возложения ответственности на тот или иной орган управления, а не только на его должностных лиц, за неисполнение своих обязанностей. Скажем прямо — история права пока такого не знает, но и говорим мы не о задачах завтрашнего дня, а, скорее, о перспективе.

Далее — важнейшее значение имеет законодательное обеспечение режима освобождения первичного звена народного хозяйства, включая и непроизводственные организации, от оперативной зависимости от органов отраслевого управления в решении текущих производственно-хозяйственных вопросов, иначе говоря — упразднение подведомственности предприятий и организаций, ввиду их способности решать все вопросы самостоятельно.

Упомянем и еще одну перспективную, но трудно достижимую цель — реконструкцию взаимоотношений между органами «исполнительной власти «по вертикали». Исторически и по настоящее время эти отношения строятся на основе отдельных поручений вышестоящего нижестоящему. Конкретно речь идет о поручениях Правительства РФ министерствам, другим ведомствам, либо государственным корпорациям, а иногда — и отдельным предприятиям. В результате дачи отдельных поручений компетенция органа приобретает второстепенное значение, как и планирование управленческой деятельности внутри министерства или ведомства. В любом случае соотношение ч. 1 ст. 110 и литеров «б» — «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ нуждается в специальном толковании с целью если не полного упразднения, то хотя бы резкого сокращения количества поручений Правительства, даваемых нижестоящим органам исполнительной власти.

В заключение следует сказать, что если существование отраслей в экономике есть явление объективно необходимое и естественное, то правовая регламентация функционирования отраслей и управления или во многом не соответствует задачам, стоящим перед национальной экономикой. Этатические начала в администрировании отраслей не исчезнут сами собой, но должны быть вытеснены современным, научно обоснованным комплексом правовых мер, гармонично объединяющих частный экономический интерес с публичным интересом в его эффективной реализации.

Ашмарина Е. М.
зав. кафедрой правового обеспечения экономической деятельности РГУП, д-р юрид. наук, профессор

Налоговое право как инструмент администрирования экономики

Аннотация. В статье рассмотрен механизм взаимодействия экономики и права на примере налогового законодательства (налога на добавленную стоимость).

Ключевые слова. Управление. Экономика. Финансы. Налоги. Налоговое право. Налог на добавленную стоимость.

Ashmarina E. M.

Tax law as a tool for administering economics

Annotation. This article describes the mechanism of interaction of economic and law based on the example of tax law

Keywords. Administration. Economy. Finance. Taxes. Tax Law. VAT

С 2019 г. традиционно (ежегодно) вступили в действие некоторые новации Налогового кодекса России. Принимая нормативный акт в соответствии с конституционной процедурой (равно как и изменения к актам, принятым ранее) публичный субъект (государство) управляет процессами, происходящими в пределах его юрисдикции (это касается, в частности, налогового права и налоговой деятельности любой страны). Так, с 2019 г. предполагается увеличение ставки по налогу на добавленную стоимость НДС на 2% (то есть с 18% до 20%). Как это может отразиться на состоянии экономики страны?

Конечно, соотношение объективных экономических процессов и соответствующих норм налогового права не может быть застывшим явлением, поскольку налогам (как экономическому феномену) одновременно присуща стабильность и подвижность. Сочетание этих двух признаков может достигаться тем, что в течение года никакие изменения вноситься не должны; состав системы налогов (перечень налогов и налоговых платежей) должен быть стабилен в течение ряда лет; должны оставаться неизменными основные принципы налогообложения, наиболее значимые льготы и санкции.

Для осуществления научного управления теоретически необходимо исходить из того, что каждая система состоит из множества подсистем, являющихся ее элементами. Так, например, архитектура экономики любой страны представляет собой сочетание финансовых и нефинансовых активов. В свою очередь финансы включают такой субэлемент, как налоги, которые формируют доходы государства. Государство осуществляет процедуры администрирования любыми социальными процессами в стране с помощью денег и финансов, основную часть которых формируют именно налоговые платежи. Если рассматривать как систему налоговые доходы

государства, то можно предположить, что элементами этой системы являются доходы, полученные от взимания различных конкретных видов налогов, установленных государством в законном порядке. Таким образом увеличение ставки по такому наиболее собираемому и прозрачному налогу, как НДС, (только на первый взгляд) должно привести к увеличению поступлений в бюджетную систему России. То есть такое администрирование предполагается позитивным.

Более внимательный подход указывает на то, что для того, чтобы грамотно управлять экономикой с помощью налогового права, следует рассмотреть, каким образом могут и должны вноситься изменения в систему налогов и, что самое главное, *каким образом система (экономика) может отреагировать на вносимые изменения*.

Среди множества воздействий, испытываемых каким-либо процессом (в частности, поступление налоговых доходов в бюджет и налоговая деятельность государства) со стороны окружающей его действительности (в частности, хозяйственная деятельность субъектов налогообложения), одно имеет особое и принципиальное значение с точки зрения возможности управления этим процессом — это отраженное влияние на процесс его собственного действия. Другими словами, какие будет результат администрирования: позитивным или негативным?

Рассмотрим общий пример, взяв за основу НДС. Налог на добавленную стоимость — это косвенный налог, который входит в цену товара и оплачивается конечным потребителем. Механизм его формирования характеризуется многоступенчатостью. Характерно то, что такой экономический феномен, как добавленная стоимость, очень не однозначен (если она достигается за счет не производственных, но торговых оборотов, то реально ее нет). Другими словами, стоимость проходящего через рынок совокупного продукта остается прежней, а цены начинают возрастать как за счет номинального (не всегда реального) прироста добавленной стоимости, так и налога на нее. В результате роста цены (пропускная способность рынка остается прежней) покупательная способность снижается и через рынок проходит меньше совокупного продукта, что не сможет не сказаться негативно на дальнейшей тенденции производства. Например, налог на до-

бавленную стоимость, введенный не постепенно, но единовременно в 1991 г. в размере 28% не мог не привести к тому, что в результате резкого удорожания (более, чем на 1/4) реализуемой на общегосударственном рынке продукции, процесс оборачиваемости ее (продукции) на рынке и, как следствие, процесс приобретения предприятиями оборотных средств и изготовления из них новой готовой продукции, которая также предназначалась бы для реализации, замедлился. Происходило затоваривание складов, так как сбыт затруднялся из-за взвинтившихся цен. *В результате государство было вынуждено корректировать налоговое законодательнство и приняло единственно правильное решение снизить налог до 20%*. Очевидно, что предпринятое ранее управление с помощью налогового права не было позитивным и нуждалось в корректировке (принятии изменений). Действительно, из теории управления известно, что осуществлять обратную связь — это значит наблюдать результаты деятельности и в зависимости от этого принимать решения. Очень важно, для избежания негативных последствий для экономической деятельности государства *уметь управлять обратными связями*, так, чтобы их влияние на субъект управления не наносило ему же ущерба.

В принципе обратное воздействие может происходить в двух противоположных направлениях. Связь, в которой протекает нарастающий процесс обратного воздействия, называют положительной. При этом действие положительной обратной связи не может продолжаться бесконечно: оно приводит к взрыву, разрушению системы. Очевидно, что такой результат недопустим.

Обратная связь, где процесс затухает, называется отрицательной обратной связью. На систему, находящуюся в неустойчивом состоянии, действие отрицательной связи через некоторое время прекращается, так как система приходит в устойчивое состояние. Так, можно предположить, продолжая предыдущий пример, что взрыва системы не произошло, поскольку стала срабатывать обратная отрицательная связь, выразившаяся в том, что рынок получил возможность пропускать через себя товары с большей скоростью, возросла реализация и, соответственно, отчисление налогов в бюджеты. Система пришла в относительно спокойное состояние.

На этом примере мы видели, как обратные воздействия двух противоположных направлений могут действовать поочередно, влиять друг на друга.

Иногда обратные воздействия двух противоположных направлений могут действовать совместно, как, например, в случае изменения налогового бремени по одному налогу в сторону уменьшения, а налогового бремени по другому — в сторону увеличения (например, после снижения налогового бремени по налогу на добавленную стоимость с 28 до 20 %, был введен в 1994 г. специальный налог с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства Российской Федерации и обеспечения устойчивой работы предприятий этих отраслей, который, хотя и имел видимость другого налога, но, поскольку имел абсолютно идентичную налогооблагаемую базу с НДС, по существу, для хозяйствующих субъектов являлся увеличением налогового бремени по НДС. Такой подход публичного субъекта, который явно носит популистский характер, ибо фактически увеличился НДС (хотя и называемый иначе), не может быть признан позитивной тенденцией управления с помощью налогового права.

Экономику страны (ее финансы и налоги, в частности) можно рассматривать, как саморегулирующуюся систему с обратными связями, где роль сигналов исполняют реальные деньги (потоки денежных средств) или условные деньги кредита. В этой системе наблюдаются запаздывания. Регулирующими средствами (корректирующими обратные связи) могут служить *соответственно направленные законодательные установления*, гибкое регулирование налоговой шкалы, допустимые и необходимые в конкретной ситуации капиталовложения, субсидии, правительственные заказы и др.

Представляется, что было бы целесообразно для корректировки действия обратных связей в налоговой системе в целом и с целью увеличения поступлений в доход бюджета воздействовать на них (обратные связи) в следующих направлениях: 1) совершенствование структуры современной российской системы налогов; 2) совершенствование юридической техники в области налогов; 3) совершенствование законодательного механизма в направлении отнесения налоговых доходов к твердо закрепленным за бюд-

жетами соответствующего уровня в зависимости от их (налогов) экономического содержания; 4) совершенствование порядка распределения регулирующих налоговых доходов между бюджетами различного уровня; 5) установление налогового бремени на уровне, приемлемом для хозяйствующих субъектов, и достаточном для государства.

Все это необходимо для достижения баланса интересов в вопросах налогообложения: Российской Федерации, ее субъектов и местного уровня, с одной стороны, хозяйствующих субъектов и граждан, — с другой.

Такого рода баланс интересов является предпосылкой для успешного развития экономической и социальной инфраструтуры страны, который должен лечь в основу системы — государство — право — экономика.

При этом оптимальной представляется ситуация, когда налоговое правотворчество осуществляется несколько перспективно, основываясь на прогнозах предстоящего (но ближайшего) развития экономики. Такого рода небольшое опережение должно оказывать стимулирующее действие; если же отрыв законодательной базы от действительности будет значительным, такие законы работать не будут, так как вероятнее всего не создан еще механизм для их реализации и нет объективных (экономических) предпосылок для их применения. В таком случае наступит противоречие между законодательством и объективной реальностью.

Таким образом, применяя методологию общенаучную (системность) и частнонаучную правовых наук (формально-догматический), нам представляется, корректным утверждение о следующем соотношении экономики и налогового права:

Экономика ↔ Экономическое право, в том числе,

↓

Финансы ↔ Право финансов (комплексное регулирование), в том числе,

↓

Налоги ↔ Институт налоговой деятельности (как правовое образование права финансов).

Крылова Е. Г.
профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, д-р юрид. наук, профессор

Практика правового установления уровня качества государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации

Аннотация: Государственные и муниципальные услуги занимают в жизни российского гражданина определенное место, однако качество предоставления этих услуг не всегда удовлетворительно, не смотря на все приложенные усилия проводимой в стране реформы. В правовом поле наблюдается некоторая неопределённость в понимании основных терминов, наблюдается общая неустойчивость правовой базы. Остро стоит вопрос: по каким критериям и как оценивать предоставляемые услуги? Ведь оценка качества предоставления услуг напрямую зависит от эффективности работы всего государственного аппарата. Цель данной статьи — разобраться в сложившейся ситуации и попытаться ответить на некоторые из вопросов.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, публичная услуга, оценка качества государственных услуг, оценка эффективности государственного управления.

Krylova E. G.

The practice of establishing the legal quality of state and municipal services in the Russian Federation

Summary: State and municipal services occupy a certain place in the life of a Russian citizen, but the quality of these services is not always satisfactory, despite all the efforts made in the country's reform. In the legal field there is some uncertainty in the understanding of the basic terms, there is a General instability of the legal framework. There is an acute question: by what criteria and how to evaluate the services provided? After all, the assessment of the quality of services directly depends on the efficiency of the entire state apparatus. The purpose of this article is to understand the situation and try to answer some of the questions.

Keywords: State and municipal services, public service, evaluation of the quality of public services, evaluation of the effectiveness of public administration.

На современном этапе развития общество и общественные отношения претерпевают существенные изменения. Технологический прогресс и процессы глобализации повлекли за собой существенные изменения в социальной сфере жизни общества, общественном правосознании, повлияли на формирование насущных потребностей людей. Что заставляет нас по-новому взглянуть на вопросы государственного управления, требует научного обоснования его функций и осмысления механизмов их практического применения.

На государство исторически возлагались функции по обеспечению условий жизнедеятельности общества. Одной из таких функций государства является функция «обслуживания» населения посредством оказания публичных услуг, теоретические исследования которых получили свое отражение в концепции «сервисного государства». Где сервисное государство — это соответствующая постиндустриальной стадии развития человеческого сообщества технология государственного и муниципального управления, в рамках которой властные структуры рассматриваются в качестве поставщиков определенного вида услуг, а граждане — как их потребители, и где для осуществления возникающих при этом социальных взаимодействий активно используются электронные средства коммуникации»[1].

Существуют различные подходы к научному обоснованию данной концепции. Так, общеевропейская практика пошла по пути установления единого стандарта качества и минимального перечня государственных услуг.

В России концепция получила широкое распространение в период проведения административной реформы. В правовом поле государственные услуги были выделены в самостоятельную категорию управленческой деятельности, а обязанность по их оказанию, как функция первой важности, была возложена на органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения. Ведь именно от качества оказываемых услуг зачастую зависит оценка гражданами эффективности функционирования, слаженности работы всего государственного аппарата. Значительная же часть

[1] *Зайковский В.Н.* «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? / Дайджест-финансы. 2014. С. 40, 41.

граждан Российской Федерации качеством оказываемых услуг была недовольна и склонна отрицательно отзываться о работе соответствующих государственных органов.

Например, «уровень удовлетворенности граждан (в том числе обратившихся за услугами в интересах бизнеса) качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти и местного самоуправления (доля респондентов, давших оценки «очень хорошо» и «скорее хорошо»), выявленный в исследовании 2013 г., составил 77,7% (75,5% — в исследовании 2012 г.; 74,6% — в исследовании 2011 г.). При этом в отношении государственных и муниципальных услуг, полученных в 2013 г., уровень общей удовлетворенности составил 79,1%. Среди респондентов, получавших аналогичные государственные (муниципальные) услуги ранее (за последние 6 лет), 44,3% считают, что качество их предоставления «улучшилось» или «скорее улучшилось», и лишь 5,9% респондентов отмечают ухудшение качества»[1].

Поэтому административная реформа была, главным образом, нацелена на повышение качества оказываемых услуг и оперативности работы органов, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги, внедрение в данный процесс передовых технологий и компьютерной техники. Однако, реализация подобных программ по усовершенствованию процедуры оказания государственных услуг зачастую сталкивается с рядом проблем, требующих подробного теоретического рассмотрения и комплексного практического решения. Отличительной особенностью становления института государственных услуг в нашей стране стало его первоначальное закрепление в актах программного характера и только потом утверждение в действующем законодательстве.

Так, в 2011 г. была принята Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., а также План мероприятий по реализации указанной Концепции. Именно в рамках данной Концепции был принят Федеральных закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

[1] *Южаков В.Н.* Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52–72.

Сегодня положения об оказании государственных услуг содержатся в нормативных правовых актах Президента и Правительства РФ. Несмотря на это, первопричиной многих недоразумений по-прежнему является слабая правовая база, от которой страдает вся структура исполнительной власти, а также иные недочёты, содержащиеся в правовых документах, регулирующих исключительно сферу оказания государственных услуг.

Примечательно, что неоднократно предпринимались попытки наладить процесс предоставления услуг на должном уровне качества, в частности, некоторому улучшению ситуации поспособствовала проводимая в стране административная реформа: роль административных барьеров была снивелирована, тем самым повышена общая доступность государственных и муниципальных услуг, приняты программные документы и действующее законодательство в данной области.

Тем не менее, все еще остается масса вопросов, не разрешенных в силу несовершенства правовой системы, регулирующей административные отношения в сфере государственных услуг. Из наиболее значимых, следует выделить три основные проблемы правового характера: во-первых, проявление недостаточного внимания процедуре досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий органов, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги, во-вторых, неопределенность самого понятия государственных услуг и требований к качеству их предоставления и в-третьих, несовершенство принципов, прав и обязанностей сторон правовых отношений в процессе предоставления государственных (муниципальных) услуг. Существующая нормативная правовая база не обеспечивает достаточного регулирования сложившегося многообразия административных отношений, возникающих в сфере оказания государственных услуг, что определяет особую значимость научных разработок в данной сфере. Все это дает ученым обширное поле деятельности и определяет особую важность их научных разработок по данной теме.

Следует отметить, что вопросы, предоставления государственных услуг, становятся предметом изучения для специалистов самых разных областей научного знания (политология, социология, экономика, информационные технологии и т. д.).

Много вопросов касается и субъектного состава административных правоотношений в связи с оказанием государственной услуги. Следует согласиться с теми авторами, которые утверждают, что «специфичность субъектного состава определяет и особую направленность государственной услуги, ... в основе которой лежит взаимодействие частного и публичного интереса»[1].

Многие исследования, касающиеся вопроса оказания государственных и муниципальных услуг, чаще всего сводятся к двум направлениям: особенностям оптимизации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг либо совершенствованию процедур административно-правовой защиты по вопросам ненадлежащего качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Оптимизация в данном случае представляет собой процесс, который связан с одной стороны с характеристиками, обеспечивающими максимизацию выгод в сфере предоставления государственных услуг, а с другой — с минимизацией расходов, как для органов управления, так и, прежде всего, для граждан. Если проводить анализ не только утвержденного Правительством РФ перечня услуг необходимых и обязательных для предоставления федеральными органами исполнительной власти, которые предоставляются организациями, участвующими в оказании государственных и муниципальных услуг[2], но и практику применения на уровне федерации и субъектов федерации, то можно усмотреть некоторые противоречия. Так, на уровне федерации услуга включена в перечень необходимых и обязательных услуг, а на уровне субъекта она отсутствует.

---

[1] *Рычкова И.Н.* Предоставление государственных услуг как административно-правовая функция органов исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 5.

[2] Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 N 352 (ред. от 22.09.2018) «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» (вместе с «Правилами определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг») (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019).

Еще одна из насущных проблем, которые обсуждаются в рамках темы оказания государственных и муниципальных услуг, — это процедура регламентации предоставления государственных услуг по принципу «одного окна». Сегодня это имеет существенное значение в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, предоставляемых многофункциональными центрами, выступающими сегодня под брендом «Мои документы», как один из самых доступных и эффективных способов осуществления функций государственных органов.

Поскольку, защита прав и интересов граждан является основной обязанностью государства, то постановка вопроса о совершенствовании процедур административно-правовой защиты прав и законных интересов заявителей в сфере предоставления государственных услуг является проблемой первостепенной важности.

Следует особое внимание уделить вопросу уточнения понятия «государственная услуга (муниципальная) услуга» и «публичная услуга», поскольку этот вопрос является одним из самых сложных и значимых в правовом установлении.

Конечно, установление единого понятия государственной услуги в российском законодательстве очень важно, так, в ст. 2 Федерального закона № 210-ФЗ записано, что «государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — государственная услуга), — деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской

Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги».

Такое определение учитывает комплексность данной категории как административно-правовой функции органов исполнительной власти, осуществляемой на основании запросов заявителей, и аналогичной по своей правовой природе деятельности подведомственных им юридических лиц (учреждений), созданных в целях реализации данных полномочий.

Однако такая дефиниция может вызвать определённые противоречия и коллизии в её толковании, поскольку данное определение довольно громоздко и отсутствуют достаточно чёткие критерии, а также присутствует неопределенность в понятии «публичная услуга».

Ещё один из аспектов — это заявительный характер предоставления государственных и муниципальных услуг. Заявительный характер прежде всего означает добровольность действия заявителя. Поскольку вопрос о подаче заявления на получение государственных (муниципальных) услуг предполагает свободное волеизъявление стороны, которая этот запрос делает, то возникают сомнения в предоставлении таких государственных услуг, как получение обязательных документов (паспорт гражданина, страховой номер индивидуального лицевого счета, свидетельство о постановке на учет в налоговом органе с присвоением ИНН и т.д.), и соотношении волеизъявления гражданина. Получение этих документов является обязательным требованием государства и государственных органов и к волеизъявлению гражданина это не относится.

Оказание государственных услуг, как и реализация большинства государственных функций, может осуществляться лишь при наличии соответствующих оснований, под которыми понимается обращение гражданина или юридического лица. В связи с этим возникает вопрос о соотношении терминов «запрос на предоставление государственной услуги» и «обращение гражданина», рассмотрение которого осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Институт предоставления публичных услуг связывает органы государственного (муниципального) управления и граждан (организации граждан). Именно в сфере предоставления государствен-

ных (муниципальных) услуг происходит непосредственное взаимодействие органов власти с гражданским обществом. Поэтому по качеству предоставленных услуг граждане и их организации могут оценить всё государственное управление в целом.

Понимая всю значимость этого сектора, в 2012 г. Президент РФ принимает Указ, в котором даны поручения Правительству РФ обеспечить достижение следующих показателей: а) уровень удовлетворённости граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. — не менее 90%; б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. — не менее 90%; в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. — не менее 70%; г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 г. — до 2; д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 г. — до 15 минут[1].

В 2015 г. Правительство РФ разработало новую редакцию основных направлений своей деятельности на период до 2018 г., где установило критерии качества предоставления государственных услуг населению и бизнесу за счет: обеспечения доступа к получению государственных услуг по принципу «одного окна» не менее 90% граждан, для чего в том числе будет создано свыше 2500 многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг; перевода предоставления государственных услуг в электронный вид. При этом доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. достигнет не ме-

[1] Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

нее 70%; внедрения системы оценки гражданами качества предоставляемых государственных услуг и создания на этой основе системы оценки работы государственных и муниципальных органов по предоставлению услуг; внедрения удостоверения личности гражданина Российской Федерации в виде пластиковой карты с электронным носителем информации в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина на территории Российской Федерации[1].

В каждой из государственных и муниципальных услуг есть свои специфические параметры качества, за счет улучшения которых можно существенно повысить уровень удовлетворенности потребителей услуг. Внедрение инновационных разработок и передовых технологий является, пожалуй, основным источником будущего развития. Несмотря на то, что уровень удовлетворенности получателей услуг посредством инновационных технологических инструментов существенно выше, чем при получении услуг традиционным способом непосредственно в органах власти (местного самоуправления), их распространенность, степень доверия к ним граждан и информированность о них пока оставляют желать лучшего.

Основным ограничением для проведения статистических измерений оценки качества является то, что они позволяют получить эту оценку только в отношении ограниченного круга государственных (муниципальных) услуг. Ограничением такой технологии является также то, что в её рамках при опросе по месту предоставления услуги у органов (и организаций), предоставляющих исследуемые государственные (муниципальные) услуги, нередко появляются возможности влияния на ход и результаты опроса. Это обстоятельство особенно значимо, когда мониторинг проводится самим органом, предоставляющим государственную (муниципальную) услугу.

Другой способ получения оценки качества государственных и муниципальных услуг основан на инструменте обратной связи — на оценках получателей услуг, данных или направленных ими добровольно с помощью технических средств (электронного сооб-

[1] «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция)».

щения, электронных писем и т. д.) сразу или через какое-то время после получения услуги. Это создает возможность оперативного решения возникающих проблем и даёт наиболее объективную оценку качества предоставления государственных (муниципальных) услуг. Однако нельзя не учитывать, что в нынешнем состоянии данных технологий для заинтересованных ведомств существует серьёзная возможность влияния на поток оценок и фальсификации результатов, при этом среди оценок, как правило, превалируют оценки тех, кто имеет претензии к предоставлению услуги. Немаловажную роль играет и тот факт, что при анализе полученных оценок и «обратной связи», данные технологии совершенно не учитывают дифференциацию оценивающих не только по социально-демографическим группам, но и даже по видам получаемых услуг. Существуют также технологии, ориентированные на выявление, прежде всего, уровня общей удовлетворенности граждан качеством полученных ими государственных и муниципальных услуг. Здесь приоритетным способом проведения исследования является социологический опрос граждан, получивших государственные и муниципальных услуги за последние один — два года. Эти граждане выявляются в ходе предварительного опроса. И затем они оценивают одну из услуг, по которой ими был получен конечный результат. При этом услуги оцениваются независимо от того, каким способом они были получены: непосредственно в органе власти или местного самоуправления, в многофункциональном центре или в электронном виде.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации были предприняты целенаправленные и системные усилия по повышению качества государственных и муниципальных услуг. Эти усилия, несмотря на сохраняющиеся проблемы и недоработки, приносят ощутимые положительные результаты, повышая уровень удовлетворенности получателей этих услуг. Тем не менее, принятых мер оказалось недостаточно и выполнить поставленную задачу по достижению удовлетворённости граждан качеством государственных услуг на уровне 90% к концу 2018 г. достаточно затруднительно. Важно помнить, что от того, на сколько граждане удовлетворены качеством государственных и муниципальных услуг, напрямую зависит их доверие к органам власти и местного самоуправления в целом. Поставив знак равенства

между «качеством» и «доверием», становится понятно, какую колоссальную роль и значение имеет казалось бы совершенно тривиальный вопрос о предоставлении гражданам государственных и муниципальных услуг.

Зубач А. В.

начальник кафедры административного права Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, канд. юрид. наук, доцент

Проблемные аспекты реализации миграционной политики в деятельности органов исполнительной власти

Аннотация: Рассмотрены вопросы реализации миграционной политики на современном этапе. Выявляются существующие проблемы и предлагаются меры по её совершенствованию.

Ключевые слова: миграционная политика, незаконная миграция, категории мигрантов.

Zubach A. V.

Problem aspects of the implementation of migration policy in the activities of executive bodies

Summary: The issues of the implementation of migration policies at the present stage. Existing problems are identified and measures for its improvement are proposed.

Keywords: migration policy, assessment of illegal migration, categories of migrants.

Сегодня миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии нашей страны. Данное обстоятельство определяет современное состояние миграционной политики в Российской Федерации, которое характеризуется следующими объективными условиями.

Прежде всего, это связано с тем, что переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения

страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

Однако миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств — участников СНГ. При этом продолжается эмиграционный отток из страны. В то же время мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств — участников СНГ, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки.

Во-вторых наблюдаются неблагоприятные тенденции во внутренних миграциях. Как указывается в утвержденной Президентом России Концепции миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., население Российской Федерации отличается более низкой территориальной мобильностью (в том числе на локальном уровне) в сравнении с другими странами. Причины обусловлены большими издержками на переселение, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды, низкими доходами большей части населения. Основным вектором межрегиональных внутренних миграций остается движение с Востока в Центр и в Московский регион, что усиливает дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации.

Кроме этого, в указанной Концепции также указывается на то, что миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов.

Сегодня заслуживают внимания, и вопросы совершенствования действующей системы управления миграционными процессами, что проявляется в наличии большого числа незаконных мигран-

тов. Так, по некоторым данным ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. При этом незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

Следует также отметить, что за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов.

Система привлечения временных трудовых мигрантов и определения потребности в иностранной рабочей силе нуждается в совершенствовании. Трудовые контракты с иностранными работниками вне зависимости от вида их деятельности ограничены сроком в один год. Непозволительно долго осуществляется формирование механизмов набора иностранных работников, дифференцированных в соответствии с профессионально-квалификационными запросами российских работодателей. Исключением является узкая категория высококвалифицированных специалистов. Отсутствуют специальные программы каникулярной и сезонной трудовой миграции.

Требуется совершенствование порядка привлечения физическими лицами иностранных работников для личных, домашних и иных подобных нужд на основании патентов для осуществления трудовой деятельности.

Слабо используется миграционный потенциал российской системы образования. Образовательная (учебная) миграция — источник квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. Законодательные ограничения для занятости во время обучения и после его завершения снижают привлекательность получения образования в России для иностранных студентов.

Важными элементами государственной миграционной политики Российской Федерации являются создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности. Решение этих проблем затрудняется неоправданной сложностью получения статуса постоянно проживающего в Российской Федерации, а также неурегулированностью правового положения иностранных граждан. Прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам. К организации программ интеграции и адаптации необходимо привлечь все заинтересованные стороны (правительства стран происхождения мигрантов, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации), в полной мере задействовать потенциал средств массовой информации.

Необходимы содействие в жилищном обустройстве вынужденных переселенцев, совершенствование процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам. В 1990-е гг. в Российской Федерации получили статус беженцев и вынужденных переселенцев около 1,5 млн человек, но до сих пор законодательно закрепленные социальные обязательства перед ними до конца не выполнены.

Опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения. Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована[1].

Следует также отметить, что наличие в России условий для незаконной миграции названо одной из главных стратегических угроз ее национальной безопасности в сфере экономики[2].

Незаконная миграция связана с нарушениями миграционного законодательства в области въезда, пребывания (проживания)

[1] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

[2] Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности. Её общественная опасность проявляется в том, что создается угроза безопасности страны, её геополитическим интересам и международному имиджу; происходит расширение масштабов теневой экономики; наблюдается обострение ситуации на рынке труда и вытеснение с него российских фирм и работников; усиливается социальная напряженность и ксенофобия; осложняется криминогенная ситуация связанная с использованием неконтролируемых миграционных процессов, каналов незаконной миграции спецслужбами иностранных государств, международными террористическими и экстремистскими организациями для ведения различного рода противоправной деятельности, затрагивающей вопросы безопасности Российской Федерации.

Учитывая данные факторы, некоторые ученые отмечают, что «если в самое ближайшее время в России не будут найдены и задействованы административно-правовые средства, способные нейтрализовать все то негативное, что влечет за собой приток неквалифицированной иностранной рабочей силы или отток квалифицированных россиян в поисках работы за рубеж, внешняя трудовая миграция начнет реально угрожать национальной безопасности Российской Федерации»[1].

Сегодня основным государственным органом по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также осуществлению правоприменительных функций, федерального государственного контроля и надзора в сфере миграции является Главное управление по вопросам миграции, которое было создано в соответствии с Указом Президента РФ от 05.04.2016 №156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». Данные подразделения прошли непростой исторический путь своего развития в области реализации политики и правоприменительной практики в указанной сфере, их зарождение связывают с 31 августа (11 сентября по новому стилю) 1719 г. В это время

[1] См.: *Малышев Е. А.* Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: Монография. М., 2017.

Петром I был подписан именной указ Сенату «О явке иноземцам, приезжающим в Санкт-Петербург для записки, в Канцелярию Полицмейстерских дел». Таким образом, в целях сохранения преемственности традиций, приумножения накопленного опыта, Приказом МВД России от 11.09.2017 N 710 дата 11 сентября объявлена Днем подразделений по вопросам миграции системы МВД России.

Основными направлениями деятельности указанных подразделений является реализация законодательства: О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере миграции; О приеме в гражданство Российской Федерации; О переселении в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; О предоставлении убежища в Российской Федерации; О выдаче разрешений на временное проживание в Российской Федерации; О трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, на основании патента.

Таким образом, миграционная политика Российской Федерации, на современном этапе ее развития, характеризуется множественностью проблемных аспектов, которые предопределяют необходимость их исследования в целях выработки научно обоснованных вариантов их разрешения.

Боброва О. Г.

доцент кафедры таможенного права и организации таможенного дела, Юридический институт МИИТ, канд. юрид. наук

Трансформация административно-правового регулирования деятельности таможенных органов в условиях цифровой экономики

Аннотация. В статье приведены результаты анализа предпосылок, процесса и первых итогов трансформации административно-правовых норм, регулирующих функционирование таможенных органов в новых экономических условиях. Автором сформулированы факторы, влияющие на административно-правовой статус тамо-

женных органов, а также предложен авторский взгляд на направления трансформации административно-правового регулирования деятельности таможенных органов РФ и государств-членов ЕАЭС в условиях цифровой экономики в среднесрочной перспективе.

Ключевые слова: цифровая экономика; административно-правовое регулирование; таможенные органы; административно-правовой статус; Евразийский экономический союз; таможенный контроль.

Bobroba O. G.

Transformation of the administrative and legal regulation of the activities of customs authorities in the digital economy

Resume: The article presents the results of the analysis of the prerequisites, process and the first results of the transformation of administrative and legal norms governing the functioning of the customs authorities in the new economic conditions. The author formulates the factors influencing the administrative and legal status of the customs authorities, and also offers the author's view on the directions of transformation of administrative and legal regulation of the activities of the customs authorities of the Russian Federation and the EAEU member States in the digital economy in the medium term.

Key words: digital economy; administrative and legal regulation; customs authorities; administrative and legal status; Eurasian economic Union; customs control.

Актуальность исследования правового регулирования цифровой экономики и функционирования в указанных условиях таможенных органов предопределена рядом факторов.

1. Развитие институтов цифровой экономики и цифровой парадигмы работы контролирующих органов в мире, ЕАЭС (Решение высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. №12), России (Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы») и как следствие необходимость анализа международных стандартов, практики их применения в зарубежных государствах, а также разработка механизма их имплементации в ЕАЭС и России.

2. Действие Таможенного кодекса ЕАЭС, основанного на международных стандартах использования информационно-коммуникационных технологий и регламентирующего дальнейшую гармонизацию с нормами международного права, а также применение

современных методов таможенного контроля (п. 3. ст. 1 ТК ЕАЭС, Приложение №31 к Договору о ЕАЭС).

3. Построение цифровых транспортных коридоров в связи с реализацией Цифровой повестки ЕАЭС и функционированием проекта «Экономический пояс Шелкового пути», транспортного коридора «Север-Юг» и как следствие необходимость регулирования и контроля трансграничного перемещения товаров в рамках динамично растущего рынка электронной коммерции и доставки товаров из Юго-Восточной Азии, Ближнего и Среднего Востока в РФ и ЕС.

4. Действие Соглашения ВТО от 2013 г. об упрощении торговли в ЕАЭС, устанавливающего международные стандарты осуществления ВЭД по правилам ВТО, сильное влияние норм ВТО на таможенное регулирование в ЕАЭС и в России, особенно в части норм о применении информационно-коммуникационных технологий в таможенном администрировании и таможенном контроле.

Проведенный анализ позволяет сформулировать гипотезу о том, что развитие цифровой экономики, внедрение цифровых цепей поставок товаров, появление новых транспортных средств и способов торговли предопределяет необходимость трансформации административно-правового регулирования деятельности таможенных органов. Как отмечает ряд авторов, «такая «эволюция» создает значительные трудности для таможенных и пограничных органов, побуждая их строить виртуальные связи с новыми заинтересованными сторонами и партнерами, чтобы продолжать успешно защищать свои страны и граждан от незаконного перемещения запрещенных товаров»[1].

Обратимся к существующим доктринальным положениям в исследуемой области, рассмотрим особенности правоотношений по исполнению таможенными органами своих функций. Так, профессор М. Н. Кобзарь-Фролова и И. Н. Мукиенко утверждают, что «все выполняемые таможенными органами функции, представляется возможным систематизировать и выделить среди них следующие: 1) обеспечивающие безопасность (государственную, обществен-

[1] Скоординированное управление границей: международные стандарты и правоприменительная практика: Монография / Боброва О. Г., Кожанков А. Ю, Коровяковский Д. Г. и др. М., 2017. (Серия «Таможенный эксперт»).

ную, информационную и др.); 2) функции защиты (экономического суверенитета государства, предпринимательства и др.); 3) контроля и надзора (санитарно-карантинного, фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного и др.); 4) администрирование платежей; 5) административно-юрисдикционные (превенция и профилактика правонарушений при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу)»[1].

При этом Е.Г. Бормотова и Н.Г. Липатова, как и ряд других ученых, отмечают «значение все более активного применения новейших технологий для совершенствования контрольной функции таможенного ведомства в связи с все большей информатизацией процесса перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу»[2].

Схожие закономерности, по утверждению профессора М.Н. Кобзарь-Фроловой, можно наблюдать и в деятельности таможенных администраций интеграционных объединений, отличных от Евразийского экономического союза (например, Европейского союза)[3].

Я.М. Ольшанская и А.Ю. Кожанков в ходе исследований пришли к выводу, что указанные изменения «способствуют реализации новой концепции взаимоотношений контролирующих органов и участников внешнеэкономической деятельности, сформулированная как «содействие торговле и обеспечение соблюдения таможенного законодательства» (англ. — tradefacilitationandcustomscomplainsissues)»[4].

Указанная концепция, а также активизация внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность таможен-

[1] *Кобзарь-Фролова М.Н., Мукиенко И.Н.* Таможенные органыв системе органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. №7. С. 154–158.

[2] *Бормотова Е.Г., Липатова Н.Г.* Взаимодействие таможенной и налоговой служб при осуществлении таможенного контроля // Транспортное дело России. 2014. №6. С. 155, 156.

[3] *Кобзарь-Фролова М.Н.* Сравнительно-правовая характеристика полномочий и функции таможенных органов Российской Федерации и таможенных органов в Европейском союзе // Вопросы правоведения. 2016. №2. С. 338.

[4] *Ольшанская Я.М., Кожанков А.Ю.* Сотрудничество и обмен информацией между таможенными и налоговыми органами: необходимость и обязательность для обеспечения «trade facilitation and customs compliance issues»// Таможенное дело. 2017. №3.

ных администраций в след за цифровой трансформацией торговли предопределили появление такого явления, как «цифровая таможня». Как отмечает ряд авторов, «цифровая таможня» является логическим продолжением, развитием «безбумажной таможни» и «электронной таможни». Таможенные органы могут отслеживать цифровые цепочки поставок товаров, предупреждая изменения в привычных цепях поставок товаров и проводя мониторинг интернет-активности (анализ социальных сетей для выявления рисков незаконной торговли, сотовых сетей для мониторинга местонахождения беспилотных транспортных средств, сотрудничество с интернет-провайдерами и силовыми структурами). Термин «цифровая таможня» подразумевает использование информационно-коммуникационных технологий, баз данных, облачных технологий, объединяя информацию, полученную посредством технологий электронной таможни, а также глобальной сети Интернет, СМИ и сотовых сетей.

Указанные понятия объединяют в себе общее предназначение и цель внедрения в работу таможни: улучшение глобальной экономической ситуации и содействие международной торговле, увеличение эффективности и скорости работы таможенных администраций, противодействие нарушению таможенного и иного законодательства»[1]

Таким образом, краткий анализ точек зрения, высказанных в научных юридических источниках, позволяет сформулировать вывод о том, что информационно-коммуникационные технологии меняют саму структуру и вид международной торговли, а вслед за этим и парадигму контрольной деятельности таможенных органов. Логично предположить, что указанные изменения предопределяют необходимость трансформации административно-правового регулирования деятельности таможенных органов.

При этом к факторам, которые влияют на административно-правовой статус таможенных органов, можно отнести следующие: 1) трансформация структуры подконтрольной сферы: появление

[1] *Кожанков А.Ю., Бабенко К.И., Боброва О.Г.* Цифровая таможня — современный международный тренд. Сущностные характеристики и прогнозируемые эффекты // Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы: Материалы 15-й международной конференции. М., 2018. С. 93.

безбумажной трансграничной торговли, основанной на новейших информационно-коммуникационных технологиях; 2) действие стандартов таможенного контроля ВТО, закрепленных в Соглашении об упрощении торговли (о. Бали, 2013 г.)[1], в соответствии с которыми контроль должен быть минимальным для добросовестных участников ВЭД, но достаточным для выявления нарушений таможенного законодательства; 3) вступление в силу Таможенного кодекса ЕАЭС, в котором декларируется имплементация норм Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур и Соглашения об упрощении торговли ВТО в части максимально возможного применения информационно-коммуникационных технологий таможенного контроля; 4) развитие механизма «единого окна» во внешней торговле и установление срока введения его в действие — 2021 г. в соответствии с п. 14 Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; 5) активизация взаимодействия налоговых и таможенных органов в целях оптимизации таможенного контроля после выпуска товаров, переноса акцента таможенного контроля с границы на внутренние части таможенной территории ЕАЭС. Указанная деятельность привела к изменению места ФТС России в системе и структуре органов государственной власти России в 2016 г. посредством подчинения таможенной службы Министерству финансов РФ.

Проведенное исследование правоотношений по перемещению товаров и транспортных средств через таможенную границу, международных стандартов и зарубежного опыта функционирования таможенных администраций стран мира в рамках прогностической функции юридической науки позволило сформулировать направления трансформации административно-правового регулирования деятельности таможенных органов РФ и государств-членов ЕАЭС в условиях цифровой экономики в среднесрочной перспективе: 1) произойдет переход от контроля документов о товарах

[1] Agreement On Trade Facilitation. WT/MIN (13)/W/8 Ministerial Conference Ninth Session Bali, 3–6 December 2013. Официальный сайт Всемирной торговой организации. URL: http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm.

и транспортных средствах, деятельности уполномоченных лиц (в том числе электронных или на электронном носителе) к контролю данных; 2) следовательно, будет происходить переход от информационного обмена между контролирующими органами и участниками ВЭД к использованию «трубопровода данных»[1] (о чем свидетельствует опыт таможенных служб Республики Корея и КНР); 3) замена контроля должностного лица таможенных органов достоверности предоставляемых данных на применение технологии блок-чейн в части внешнеэкономических смарт-контрактов (рекомендации Всемирной таможенной организации)[2]; 4) экстраполяция статуса уполномоченного экономического оператора на максимальное количество добросовестных участников ВЭД, стимулирование участников международной торговли к получению указанного статуса. Таким образом, таможенных контроль будет производиться выборочно в отношении участников ВЭД, не получивших статус УЭО как высокорисковых субъектов[3]; 5) в связи с постоянно возрастающей террористической опасностью будут расширены полномочия таможенных органов в части обеспечения транспортной безопасности посредством использования автоматического анализ предварительных данных о пассажирах (предварительной информации о пассажирах (англ. — API) и записи имени пассажира (англ. — PNR))[4] с использованием системы управления рисков таможенных служб при проведении таможенного контроля. Указанные данные о пассажирах формируются в связи с развитием цифровых технологий на транспорте,

[1] *Коростелев В.Ю.* Актуальность применения системы управления рисками в морских пунктах пропуска. https://www. alta. ru/expert_opinion/32389/

[2] *Okazaki Y.* Unveiling the Potential of Blockchain for Customs. http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/research_series.aspx

[3] Corcuera SantamariaS. CADENA, a blockchain enabled solution for the implementation of Mutual Recognition Arrangements/Agreements // WCO News. 2018. № 87. https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-87/cadena-a-blockchain-enabled-solution-for-the-implementation-of-mutual-recognition-arrangements-agreements/

[4] *Боброва О.Г., Воронин Д.Г.* Международно-правовое регулирование обеспечения таможенными органами безопасности на транспорте // Право — ключевое звено обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспорта. Материалы XIX Всероссийской научно-практической конференции «Безопасность движения поездов»; под. ред. В.М. Корякина. М., 2018. С. 26.

которые позволяют собирать исчерпывающие сведения о физических лицах и в автоматическом режиме выявлять пассажиров, представляющих террористическую угрозу.

Указанные изменения необходимо будет отражать в актах административно-правового регулирования деятельности таможенных органов.

Дубровский Д. С.
главный консультант Аппарата Верховного Суда РФ, канд. юрид. наук

О реформировании законодательства о государственном контроле и надзоре

Аннотация. В статье проведено исследование соотношения государственного контроля и надзора. Выявляются существующие проблемы правового регулирования и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: государственный контроль; государственный надзор; проверочные мероприятия.

Dubrovskiy D. S.

On the reform of legislation about state control and supervision

Resume: The article conducted a study of the ratio of state control and supervision. The existing problems of legal regulation are revealed and the ways of their solution are proposed.

Key words: state control; state supervision; verification activities.

Государственный контроль и надзор в юридической науке уже получил признание в качестве самостоятельного института административного права. Между тем, его правовое регулирование в силу влияния интересов значительного количества ведомств не отличается единообразием.

Из-под действия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» полностью или частично выведено более 70 видов контроля и надзора. Разрабатываемые законопроекты, насколько мы видим, также не будут

распространяться на многочисленные мероприятия, связанные с расследованием причинения вреда здоровью, окружающей среде, антимонопольным, строительным, финансовым, банковским, контролем, контролем за адвокатской деятельностью и др.

Рядом федеральных законов декларируется защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, однако децентрализованное правовое регулирование в этой сфере имеет обратный эффект. Так, организация, осуществляющая розничную торговлю продовольственными товарами, вынуждена в своей работе учитывать десятки законодательных актов, устанавливающих специфику в различных видах контроля и надзора. Это не способствует стабильность хозяйственного оборота, влечёт рост хозяйственных и коррупционных рисков, увеличение административного персонала, издержек, стоимости конечной продукции, снижение покупательной способности населения и конкурентоспособности малого бизнеса.

В связи с этим полагаем, что закон о государственном контроле и надзоре имел бы наибольшую значимость и стабильность в том случае, если бы он носил рамочный характер и распространялся на все виды государственного контроля и надзора. В рамках единого закона можно определить философию, принципы контрольной деятельности, перечень полномочий государственных и муниципальных органов и порядок их реализации, гарантии прав проверяемых лиц, единые правила оформления результатов любых проверок.

При этом законодательство о государственном контроле и надзоре должно иметь общий характер вне зависимости от вида юридической ответственности, наступающей по результатам выявленных при проведении проверки нарушений.

В России отсутствует статистическая информация о проводимых в стране проверках по всем видам контроля и надзора. Только органами прокуратуры в 2016 г. выявлено более 3 миллионов нарушений прав и свобод граждан[1]. Согласно сводному докладу

[1] Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 26 апреля 2017 г. URL: https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1187305/

Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2016 году» общее количество проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведенных уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, составило 1,68 млн[1].

Наличие более тысячи надзорных органов исполнительной власти и разрозненные статистические данные позволяют предположить о ежегодном проведении до 10 млн. проверок, влекущих возбуждение десятков миллионов дел об административных правонарушениях.

Подобные цифры свидетельствуют о недостаточной эффективности институтов государственного контроля и административной ответственности, что требует проведения комплексных межотраслевых научных исследований и существенного реформирования в указанной сфере.

Совершенствование законодательства о государственном контроле и надзоре и административной ответственности должно прежде всего осуществляться по пути перехода от традиционной карательной, наказательной функции к функции предупреждения, разъяснения, помощи государства частным лицам и даже поощрения за добросовестное поведение. Тем самым значительно уменьшится количество юридических конфликтов с государством и сопровождающих эту деятельность расходов, снизится нагрузка на судебную систему, повысится доверие к государству, улучшится инвестиционный климат.

В связи с этим развитие могут получить идеи, касающиеся возможности непривлечения нарушителей к ответственности, если нарушение выявлено впервые и оно не представляет непосредственную угрозу наиболее значимым ценностям.

Так, выдача предписания вместо обязательного привлечения к ответственности лица, впервые совершившего незначительное административное правонарушение, позволит снизить напряже-

[1] URL: http://ar. gov. ru/ru/news/44917/1/0/0/index. html. В указанных данных не отражены проверки, на которые не распространяются положения Федерального закона № 294-ФЗ, включая данные о проверках физических лиц.

ние между государством и поднадзорными субъектами. В таких случаях инспектор будет выступать в качестве помощника для лица, заплутавшего среди бесчисленного количества нормативных актов.

Обсуждая государственный контроль и надзор, мы иногда забываем об интересах, которые должны защищаться этим институтом.

Принимая во внимание название и сферу регулирования Федерального закона № 294-ФЗ, принято считать, что этот правовой институт должен, прежде всего, должен отвечать интересам слабой стороны — хозяйствующего субъекта.

Между тем проверки проводятся в интересах всех граждан, общества, государства и надлежащего правопорядка. Проверкой не столько затрагиваются права организации, сколько защищаются интересы неограниченного круга лиц.

Допуская перекос в сторону прав поднадзорных организаций, законодатель ослабляет государственные полномочия по предупреждению и пресечению правонарушений, а также состояние безопасности каждого гражданина и общества в целом.

Например, Федеральный закон № 294-ФЗ содержит нормы о недопустимости проведения проверки в отсутствие сотрудников организации, несмотря на то, что она была уведомлена о проверке (ч. 7 ст. 13, п. 2 ст. 15). Между тем, законодательство о государственном контроле и надзоре должно исходить из презумпции добросовестности не только проверяемых лиц, но также и инспекторов, оперативности выявления и пресечения нарушений.

Полагаем целесообразным устранить присущий Федеральному закону № 294-ФЗ дисбаланс в пользу интересов юридических лиц и усилить состояние защищенности неограниченного круга лиц путём уточнения контрольных полномочий государства.

Общие принципы осуществления государственного контроля и надзора, предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ, распространяются только на организации и индивидуальных предпринимателей, что, по сути, является дискриминационным правовым регулированием по отношению к гражданам, не имеющим регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя.

Многочисленные аспекты деятельности граждан являются объектами проверок со стороны государства и местного самоуправления — пользование земельными участками, жилыми помещениями, содержание и воспитание детей, соблюдение требований

пожарной, газовой безопасности в многоквартирных домах, налогового, миграционного законодательства, требований общественной безопасности и т. д.

Следует также иметь ввиду, что ряд категорий граждан фактически осуществляет хозяйственную деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя: производственная деятельность в области сельского хозяйства без образования юридического лица, ведение личного подсобного хозяйства, т. н. самозанятые граждане, законопроект о деятельности которых сейчас разрабатывается.

В подобных случаях порядок проведения проверок не урегулирован на законодательном уровне, а граждане лишены гарантий, предоставляемых при схожих обстоятельствах юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

В связи с этим полагаем, что рамочное правовое регулирование, в том числе принципы, гарантии прав, основания и порядок проведения контрольных мероприятий, должно в полной мере распространяться также и на граждан, в отношении которых осуществляются проверки в любых формах.

По этим же причинам подлежат коррекции и нормы законодательства об административных правонарушениях, устанавливающие для субъектов малого и среднего предпринимательства льготные по сравнению со статусом иных граждан условия привлечения таких субъектов к ответственности (статья 4.1^1 КоАП РФ).

Правоприменительная практика также диктует необходимость отхода от концепции, при которой проверки проводятся только в отношении лиц. Проверки должны проводится и в отношении объектов, в том числе бесхозных, опасных, многоэтажных, принадлежащих на праве собственности нескольким лицам и т. д.

Одновременно с процедурными изменениями реформирование законодательства о государственном контроле и надзоре потребует инвентаризации норм материального права, устанавливающих соответствующие обязанности, определение понятий «нарушение правил», «нарушение обязательных требований», установление их перечней, что повысит ясность и определенность норм административного права, а также сокращение юрисдикционной нагрузки на государственные органы и суды.

Овчарова Е. В.

ст. преподаватель кафедры финансового права Юридического факультета МГУ, зам. директора Института проблем административно-правового регулирования НИУ ВШЭ, канд. юрид. наук

Проблемы систематизации составов административных правонарушений налогового законодательства

Аннотация: С учетом значения правильной классификации составов административных правонарушений налогового законодательства для целей обеспечения правопорядка и соразмерности административной ответственности в статье рассматриваются основания такой классификации и система составов административных правонарушений налогового законодательства. По мнению автора, подход к классификации составов административных правонарушений налогового законодательства, изложенный в статье, позволит как устранить существующие пробелы в правовом регулировании административной ответственности, так и обеспечить надлежащую кодификацию законодательства об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное принуждение; административная ответственность; принуждение за нарушение налогового законодательства; ответственность за нарушения налогового законодательства; административное правонарушение; нарушение налогового законодательства; административные наказания; налоговые санкции; принципы административной ответственности; Кодекс РФ об административных правонарушениях; Налоговый кодекс РФ.

Ovcharova E. V.

Problems of systematization of the elements of administrative offenses of tax legislation

Annotation: Having regard to the significance of the legal classification of the bodies of administrative offences in tax legislation for the purpose of securing the system of justice and the proportionality of administrative liability, the article examines the grounds for such classification and the system of bodies of administrative offences in tax legislation. In the author's opinion, the approach set out in the article to the classification of bodies of administrative offences allows both significant gaps in the legal regulation of administrative liability to be elim-

inated and also ensures the proper codification of legislation on administrative offences.

Keywords: administrative enforcement; administrative liability; enforcement for a violation of tax legislation; liability for a violation of tax legislation; administrative offence; violation of tax legislation; administrative punishments; tax sanctions; principles of administrative liability; Code of Administrative Offences of the Russian Federation; Tax Code of the Russian Federation.

Характер налоговых правоотношений и правовой статус их субъектов являются определяющими факторами для формирования системы составов нарушений налогового законодательства. Это обстоятельство предполагает возможность подразделения нарушений налогового законодательства для целей их правильной классификации на имущественные правонарушения против финансовой системы страны, так как тем самым именно в ней создается дисбаланс в результате ненадлежащего перераспределения денежных ресурсов из частных денежных фондов в публичные денежные фонды, с одной стороны, и на имущественные правонарушения против исполнения налоговых обязательств, с другой стороны, а также на правонарушения, связанные с налоговым администрированием, против прав и свобод налогоплательщиков, налоговых агентов и кредитных организаций, с одной стороны, и против полномочий субъектов налогового администрирования — с другой.

Рассмотрим систему нарушений налогового законодательства в рамках каждого из указанных видов нарушений налогового законодательства исходя из структуры полномочий субъектов публичной власти по налоговому регулированию, налоговому администрированию, налоговому контролю и применению мер принуждения за нарушения налогового законодательства и корреспондирующих им прав и обязанностей налогоплательщиков, налоговых агентов, кредитных организаций как расчетно-кассовых центров в налоговых правоотношениях. Это позволит избежать пробелов при установлении юридической ответственности и иных мер государственного принуждения за нарушения налогового законодательства, обеспечит соразмерность мер юридической ответственности характеру нарушений налогового законодательства и адекватность иных мер государственного принуждения в сфере налогообложения и сборов.

Имущественные налоговые правонарушения против финансовой системы страны, субъектами которых являются субъекты публичной власти, определяются с учетом функций субъектов публичной власти по установлению, введению и обеспечению исполнения имущественных налоговых обязательств. Как представляется, их система должна быть следующей: незаконное установление налогов; незаконное введение налогов; незаконное взимание налогов; незаконный отказ в возврате излишне уплаченных или взысканных налогов; незаконный отказ в возмещении подлежащих возмещению налогов; незаконное освобождение от уплаты налогов.

При совершении субъектами публичной власти указанных нарушений налогового законодательства нарушаются как всеобщее конституционное право на свободное использование налогоплательщиками своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), так и конституционная гарантия права собственности (ст. 35 Конституции РФ).

Правонарушения субъектов публичной власти, связанные с ненадлежащим налоговым администрированием и тем самым нарушающие права и свободы налогоплательщиков, налоговых агентов и кредитных организаций, т. е. лиц, на которых возложено исполнение имущественного многостадийного налогового обязательства, должны признаваться административными правонарушениями совершающих их должностных лиц против порядка управления во всех случаях, когда отсутствует состав должностного преступления.

Правонарушения субъектов налогового администрирования против прав и свобод налогоплательщиков, налоговых агентов и кредитных организаций, т. е. лиц, на которых возложено исполнение имущественного многостадийного налогового обязательства, предполагают неисполнение либо ненадлежащее исполнение возложенной на субъекты налогового администрирования предметной, функциональной, территориальной и процессуальной компетенции, которая реализуется в управленческих, контрольных и юрисдикционных правоотношениях с налогоплательщиками, налоговыми агентами и кредитными организациями, тем самым нарушая права и законные интересы последних. С учетом этого система таких административных правонарушений может быть сформирована следующим образом: нарушения при постановке

на учет в налоговых органах; нарушения при учете исполнения налоговых обязательств на лицевых счетах; нарушения при проведении мероприятий налогового контроля; нарушения при применении мер административного принуждения в налоговой сфере; отказ субъекта налогового администрирования от предоставления налогоплательщику, налоговому агенту, кредитной организации, их законным и уполномоченным представителям информации, предоставление недостоверной либо неполной информации, нарушение сроков предоставления информации, полномочия по представлению которой возложены налоговым законодательством и принятыми на его основе подзаконными нормативными правовыми актами на субъекты налогового администрирования; нарушение режима конфиденциальности информации, относящейся к налоговой тайне.

С учетом того, что согласно ст. 18 Конституции РФ именно права и свободы человека и гражданина определяют как смысл, содержание и применение законов, так и деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, а государственная защита прав и свобод человека и гражданина в РФ гарантируется в ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, при анализе существа нарушений рассматриваемого вида надо отметить, что все они нарушают конституционное право на защиту прав и свобод налогоплательщика в его взаимоотношениях с субъектами налогового администрирования, если говорить о защите прав налогоплательщиков в его нормативно-ценностном измерении как о конституционной гарантии реализации правового статуса налогоплательщиков в их правоотношениях с субъектами налогового администрирования.

К сожалению, вопрос о публично-правовой ответственности субъектов публичной власти за незаконное установление и введение налогов, нарушения при их исчислении, взыскании и возврате, а также за ненадлежащее налоговое администрирование не решен должным образом в действующем законодательстве. Законодатель ограничился установлением лишь общих составов должностных преступлений и административных правонарушений, основываясь на теории персонификации юридической ответственности субъектов публичной власти. На это обстоятельство справедливо обратил внимание ведущий ученый и практикующий юрист в сфере

налогообложения и сборов С.Г. Пепеляев в своем классическом учебнике «Налоговое право», а также другие ведущие ученые-правоведы и практикующие юристы[1]. Поэтому в правоприменительной практике юридическая ответственность, в частности административная ответственность, субъектов публичной власти за нарушения налогового законодательства применяется крайне редко. Попытка решить этот вопрос путем установления специальных составов административных правонарушений налогового законодательства для субъектов публичной власти за незаконные установление, введение, взимание, отказ в возврате либо в возмещении налогов, предоставлении освобождения от их уплаты, а также за ненадлежащее налоговое администрирование была предпринята при разработке первой рабочей версии проекта новой редакции Кодекса РФ об административных правонарушениях № 957581–6 в рамках работы рабочей группы Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы РФ под руководством председателя Комитета В.Н. Плигина. Эта попытка была подвергнута жесткой критике со стороны ФНС, Минфина РФ, Правительства РФ и Главного государственно-правового управления Президента РФ, что заставило разработчиков проекта КоАП РФ отказаться от идеи ее реализации.

Применение гражданско-правовой (имущественной) ответственности из причинения вреда либо неосновательного обогащения за совершение указанных выше налоговых правонарушений к Российской Федерации, ее субъектам, муниципальным образованиям в лице уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления предполагает в соответствии со ст. 53 Конституции РФ полное возмещение вреда, причиненного налогоплательщикам, налоговым агентам, кредитным организациям незаконными решениями, действиями либо бездействием органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц на основе гражданско-правового принципа эквивалентности. Однако гражданско-правовые принципы эквивалентности и полного

[1] См.: Налоговое право / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2015. С. 542, 543; *Артюх А.А.* Ответственность государства за ущерб от неконституционных фискальных законов: время еще не пришло? (с коммент. В.М. Зарипова) // Налоговед. 2016. №7. С. 38–47; *Калинина И.В.* Возмещение неконституционных налогов: на пороге налогового права // Там же. 2016. №9. С. 52–59.

возмещения причиненного вреда вступают в противоречие с такими публично-правовыми принципами бюджетной системы как принцип сбалансированности бюджета и принцип эффективности использования бюджетных средств. Поэтому в рассматриваемой ситуации на практике вместо гражданско-правовой (имущественной) ответственности по Гражданскому кодексу Российской Федерации (ст. 15, 16, 1064, 1069) за причинение вреда путем его возмещения в полном объеме применяется процессуальная ответственность по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (ст. 112) и Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (ч. 2 ст. 110), предусматривающая компенсацию судебных расходов на защиту и восстановление нарушенного права как на досудебной стадии урегулирования спора в вышестоящем налоговом органе с учетом ее обязательности для обращения в суд[1], так и в судах всех судебных инстанций в разумных пределах[2]. Размер такой компенсации определяется по судейскому усмотрению, а назначается она судом только по требованию заинтересованной стороны, если нарушение прав установлено и подтверждено судом путем признания недействительным решения о применении мер административного принуждения по результатам мероприятий налогового контроля либо путем признания незаконным обжалуемого в судебном порядке действия или бездействия проверяющих.

Вместо гражданско-правовой (имущественной) ответственности за неосновательное обогащение при невозврате в установленный срок добровольно уплаченной либо при принудительном взыскании излишней суммы обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы страны в налоговом законодательстве предусмотрены начисление и уплата процентов на сумму излишне уплаченных или взысканных налоговых платежей.

Имущественные налоговые правонарушения против исполнения налоговых обязательств определяются с учетом подлежащих отражению в системе налогового учета и в налоговой от-

[1] Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21.01.2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела».

[2] См.: *Пепеляев С. Г.* Компенсация расходов на правовую помощь в арбитражных судах. М., 2015.

четности элементов юридического состава налогов, обязанность по уплате которых в бюджеты бюджетной системы страны предусмотрена налоговым законодательством, и многостадийности налоговых обязательств, в которых на налогоплательщиков возлагается обязанность по правильному исчислению, полной и своевременной уплате налогов; на налоговых агентов — по их правильному исчислению, удержанию и своевременному перечислению в бюджет при уплате налогов путем удержания у источника; на кредитные организации — по своевременному исполнению платежных документов, связанных с перечислением налоговых платежей в бюджеты бюджетной системы страны. Нарушения указанных обязанностей, если они образуют задолженность по налогам, что приводит к недополучению налоговых доходов бюджетами бюджетной системы страны, являются имущественными налоговыми правонарушениями против исполнения налоговых обязательств участниками многостадийного процесса их исполнения.

Составы административных правонарушений против исполнения налоговых обязательств в НК РФ подразделяются прежде всего по критерию субъекта административного правонарушения налогового законодательства на административные правонарушения, субъектами которых являются налогоплательщики (ч. 2 ст. 116, ст. 120, 122, 122.1, 119, 119.1, 119.2, 125, 129.3, 129.4, 129.5, 129.6, 129.9, 129.10, 129.11 НК РФ), налоговые агенты (ст. 123 НК РФ) и кредитные организации (ст. 133, 134, 135, ч. 3–5 ст. 135.2 НК РФ).

Для налогоплательщиков в Налоговом кодексе РФ, а в некоторых указанных ниже случаях и для их должностных лиц в Кодексе РФ об административных правонарушениях эти составы административных правонарушений подразделяются на связанные: с ведением деятельности без постановки на учет в налоговых органах (ч. 2 ст. 116 НК РФ; ч. 2 ст. 15.3 КоАП РФ); с грубым нарушением правил ведения бухгалтерского и основанного на нем налогового учета, в том числе приводящим к занижению налоговой базы (ст. 120 НК РФ; ст. 15.11 КоАП РФ); с иными общими способами занижения сумм налогов, подлежащих уплате в бюджет (ст. 122 НК РФ); со специальными способами занижения сумм налогов, подлежащих уплате в бюджет (ст. 129.3, ст. 129.5 НК РФ), в том числе с занижением суммы налога, подлежащей уплате в бюджет, в результате предоставления недостоверных данных ответственно-

му участнику консолидированной группы налогоплательщиков (ст. 122.1 НК РФ); с ненадлежащим налоговым декларированием и уведомлением налоговых органов о контролируемых сделках и контролируемых иностранных компаниях, а также об участии в иностранных организациях и в международной группе компаний с представлением страновых сведений как специальных форм годовой налоговой отчетности по международной группе компаний (глобальной документации, национальной документации и странового отчета) (ст. 119, 119.1, 119.2, 129.4, 129.6, 129.9, 129.10, 129.11 НК РФ; ст. 15.5 КоАП РФ); с нарушением порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, в отношении которого применены пресекательные и обеспечительные меры административного принуждения (ст. 125 НК РФ).

Для налоговых агентов в НК РФ предусмотрена административная ответственность за неудержание и (или) неперечисление полностью и в установленный НК РФ срок сумм налога, подлежащего удержанию и перечислению налоговым агентом (ст. 123 НК РФ), однако отсутствует специальная норма об административной ответственности за ненадлежащее представление налоговым агентом налоговой отчетности.

Для банков в НК РФ и их должностных лиц в КоАП РФ составы административных правонарушений против исполнения налоговых обязательств подразделяются на связанные: с нарушением срока исполнения поручения налогоплательщика, налогового агента, сборщика налога либо сбора, а также организации федеральной почтовой связи о перечислении налога либо сбора, пеней и штрафа за нарушение налогового законодательства в бюджет (ст. 133 НК РФ; ст. 15.8 КоАП РФ); с нарушением порядка исполнения решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика или налогового агента (ст. 134, ч. 3 ст. 135.2 НК РФ; ст. 15.9 КоАП РФ); с неисполнением либо несвоевременным исполнением поручения налогового органа о перечислении налога, пеней и штрафа за нарушение налогового законодательства в бюджет (ст. 135 НК РФ, ч. 4, 5 ст. 135.2 НК РФ; ст. 15.8 КоАП РФ).

Правонарушения администрируемых лиц против полномочий субъектов налогового администрирования по постановке на учет в налоговых органах налогоплательщиков; по учету испол-

нения налоговых обязательств на лицевых счетах; по проведению мероприятий налогового контроля; по применению мер государственного принуждения в налоговой сфере, заключаются в следующем: отказ налогоплательщика, налогового агента, банка, иных лиц, их законных и уполномоченных представителей, должностных лиц от предоставления субъекту налогового администрирования информации, предоставление недостоверной либо неполной информации, нарушение сроков предоставления информации, обязанности налогоплательщиков, налоговых агентов, кредитных организаций, иных лиц, их законных и уполномоченных представителей, должностных лиц по представлению которой предусмотрены налоговым законодательством; воспрепятствование учетным, контрольным и юрисдикционным мероприятиям субъектов налогового администрирования. В данном случае речь идет о неисполнении либо ненадлежащем исполнении законных требований и распоряжений должностных лиц органов налогового администрирования, связанных с государственным контролем за соблюдением законодательства о налогах и сборах (налоговым контролем) и направленных на обеспечение законности в налоговой сфере.

Административная ответственность за правонарушения против полномочий субъектов налогового администрирования также предусмотрена в НК РФ для непосредственных участников налоговых правоотношений — налогоплательщиков (ч. 1 ст. 116, ст. 129.2, ч. 1, 1.1 ст. 126, ст. 129.1 НК РФ), налоговых агентов (ч. 1.2, 2 ст. 126, ст. 126.1 НК РФ), кредитных организаций (ст. 132, ч. 1, 2 ст. 135.2, ст. 135.1 НК РФ) и иных лиц (ч. 2 ст. 126, ч. 1, 2 ст. 129.1 НК РФ). Для их должностных лиц установлена административная ответственность в случаях, предусмотренных в ст. 15.3, 15.6 и 15.7 КоАП РФ, за те же самые административно-противоправные деяния в деятельности организаций, образующие составы административных правонарушений. Это создает правовую основу для совершенно необоснованной разницы в подходах к установлению и применению административной ответственности за одни и те же противоправные деяния к разным субъектам, которые виновны в их совершении.

В системе составов административных правонарушений, связанных с налоговым администрированием, против полномочий субъ-

ектов налогового администрирования как в НК РФ, так и в КоАП РФ выделяются административные правонарушения налогоплательщиков (ч. 1 ст. 116, ст. 129.2 НК РФ) и банков (ст. 132, ч. 1, 2 ст. 135.2 НК РФ), а также должностных лиц налогоплательщиков (ст. 15.3 КоАП РФ) и должностных лиц банков (ст. 15.7 КоАП РФ), нарушающие порядок и сроки постановки налогоплательщиков на учет в налоговых органах. К административным правонарушениям против полномочий субъектов налогового администрирования также можно отнести предусмотренные НК РФ и КоАП РФ составы административных правонарушений налогоплательщиков (ч. 1, 1.1 ст. 126, ст. 129.1 НК РФ), налоговых агентов (ч. 1.2, 2 ст. 126, ст. 126.1 НК РФ), банков (ст. 135.1 НК РФ) и иных лиц (ч. 2 ст. 126, ч. 1, 2 ст. 129.1 НК РФ), а также их должностных лиц (ст. 15.6 КоАП РФ), состоящие в неисполнении либо ненадлежащем исполнении ими возложенных на них обязанностей по представлению налоговым органам сведений в форме документов и в виде информации, необходимых им для налогового контроля. Иные методы и формы противодействия мероприятиям налогового контроля не учтены в диспозициях составов административных правонарушений в НК РФ и соответствующих им составах КоАП РФ.

Выделение специальных составов административных правонарушений за непредставление либо ненадлежащее представление сведений для целей налогового контроля может быть обусловлено только необходимостью обеспечить надлежащее исполнение специальных обязанностей, возлагаемых на организации финансового рынка по установлению налогового резидентства их клиентов, выгодоприобретателей и контролирующих их лиц и по предоставлению финансовой информации о тех из них, которые являются налоговыми резидентами иностранных государств (территорий), в ФНС РФ для обеспечения исполнения Российской Федерацией принятых на себя обязательств по автоматическому обмену финансовой информацией с иностранными государствами (территориями) в рамках международных соглашений о взаимной административной помощи при проведении мероприятий налогового контроля. Диспозиция ст. 129.8 НК РФ, будучи и бланкетной, и отсылочной нормой одновременно, определяет в качестве основания административной ответственности административное правонарушение организациями финансового рынка порядка установ-

ления налогового резидентства их клиентов, выгодоприобретателей и контролирующих их лиц путем непринятия с документальной фиксацией обоснованных и доступных в сложившихся обстоятельствах мер для этого. В качестве меры административной ответственности в санкции ст. 129.8 НК РФ установлен штраф в размере 50 тыс. руб. за непринятие мер по установлению налогового резидентства в отношении каждого клиента, выгодоприобретателя и контролирующего лица в отдельности. Несмотря на оценочность нормы-предписания, устанавливающей обязательное требование по установлению налогового резидентства клиентов, выгодоприобретателей и контролирующих их лиц организациями финансового рынка, диспозиция ст. 129.8 НК РФ является относительно определенной и охватывает все нарушения порядка определения налогового резидентства путем принятия разумных мер для этого. Сложнее обстоит дело с определенностью диспозиции ст. 129.7 НК РФ, предусматривающей в качестве основания административной ответственности организации финансового рынка только ненаправление финансовой информации в диспозиции ч. 1 данной статьи и невключение финансовой информации в отношении каждого из клиентов, выгодоприобретателей и контролирующих их лиц в диспозиции ч. 2 данной статьи. При этом как в ч. 1, так и в ч. 2 ст. 129.7 НК РФ сделана отсылка к гл. 20.1 НК РФ, конкретные предписания которой могут быть нарушены организацией финансового рынка в случаях ненаправления ею финансовой информации и невключения ею такой информации в отношении каждого из ее клиентов, выгодоприобретателей и контролирующих их лиц. Такая попытка устранить неопределенность и пробельность нормы об административной ответственности вряд ли может быть признана удачной. В соответствии с ч. 1 ст. 142.2 НК РФ круг лиц, в отношении которых информация подлежит представлению в ФНС РФ для целей обеспечения автоматического обмена информацией с иностранными государствами, ограничивается лицами, в отношении которых организациями финансового рынка установлено, что они являются налоговыми резидентами иностранных государств (территорий), а сведения, подлежащие представлению в отношении указанных лиц, не ограничиваются финансовой информацией. Кроме того, в диспозициях норм об административной ответственности ч. 1 и 2 ст. 129.7 НК РФ не учтены

все возможные варианты противоправных деяний, о которых говорится выше при определении исчерпывающих оснований административной ответственности за непредставление либо ненадлежащее представление информации, необходимой для налогового контроля.

При такой неопределенности диспозиций в нормах об административной ответственности ч. 1 и 2 ст. 129.7 НК РФ разница в санкциях ч. 1 и 2 ст. 129.7 НК РФ в 10 раз больше за ненаправление финансовой информации в виде штрафа в размере 500 тыс. руб., чем за невключение ее в отношении каждого конкретного лица в виде штрафа в размере 50 тыс. руб., навряд ли обеспечит соразмерность административной ответственности во всех случаях ее применения.

Кроме того, в НК РФ предусмотрены специальные нормы ст. 128 и 129 НК РФ об административной ответственности для процессуальных лиц: свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей при привлечении их к участию в мероприятиях налогового контроля. Диспозиции указанных составов в НК РФ сформулированы с пробелами, так как не предусматривают всех вариантов противоправного поведения процессуальных лиц: наряду с отказом уклонение от явки для участия в мероприятиях налогового контроля предусмотрено как административно наказуемое деяние только в отношении свидетелей, хотя это актуально и для экспертов, и для специалистов, и для переводчиков; неправомерный отказ от исполнения обязанностей свидетеля — дачи показаний при формальном участии в мероприятиях налогового контроля наряду с дачей заведомо ложных показаний предусмотрен как административно-противоправное деяние только для свидетелей, хотя такой подход актуален и для исполнения обязанностей экспертов, специалистов и переводчиков, для которых предусмотрена в НК РФ административная ответственность либо за отказ от участия в мероприятиях налогового контроля, либо за заведомо ложное заключение для эксперта и за заведомо ложный перевод для переводчика. Общая норма об административной ответственности указанных процессуальных лиц за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей как при проведении мероприятий государственного или муниципального контроля, так и в производстве по делам

об административных правонарушениях должна быть предусмотрена только в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Такая административная ответственность должна быть унифицированной, т. е. устанавливаться и применяться одинаково во всех сферах и областях деятельности, в которых проводятся мероприятия государственного контроля и ведется производство по делу об административном правонарушении. За совершаемые при этом процессуальными лицами административные правонарушения к ним должны применяться меры административной ответственности в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Малышев Е. А.

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала РГУП, канд. юрид. наук, доцент

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы правового регулирования

Аннотация: В статье рассматриваются существующие проблемы правового регулирования административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, уточняется круг специальных субъектов, подпадающих под административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Ключевые слова: правовое регулирование, административная юрисдикция, административное наказание, субъекты административной ответственности, незаконные мигранты.

Malyshev E. A.

Administrative expulsion of foreign citizens and stateless persons from the Russian Federation: problems of legal regulation

Abstract: The article discusses the existing problems of the legal regulation of administrative expulsion of foreign citizens and stateless

persons from the Russian Federation, clarifies the circle of special subjects falling under the administrative expulsion from the Russian Federation.

Keywords: legal regulation, administrative jurisdiction, administrative punishment, subjects of administrative responsibility, illegal migrants.

КоАП РФ предусмотрена мера наказания, которая применяется только в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, — административное выдворение за пределы Российской Федерации. Так, за пределы нашей страны было выдворено в 2017 г. — 39400 чел., в 2016 г. — 55190 чел., в 2015 г. — 113140 чел., в 2014 г. — 136488 чел., 2013 г. — 80893 чел. соответственно[1].

В настоящее время порядок административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ урегулирован следующими нормативными правовыми актами: Конституцией РФ; КоАП РФ; Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и др.

Административное выдворение за пределы РФ, как указано в ч. 2 ст. 3.3 «Основные и дополнительные административные наказания» КоАП РФ, может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. При этом данное административное наказание характеризуется рядом основных черт: 1) формой реагирования на нарушение требований миграционного законодательства; 2) возможностью ограничения свободы (помещение в специальное учреждение[2]); 3) установлением запрета на въезд в РФ в тече-

[1] Статистические сведения по миграционной ситуации // Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД России.URL: https://мвд. рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya.

[2] Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 (ред. от 17.06.2016) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской

ние пяти лет, а в случае, если решение об административном выдворении за пределы РФ выносилось неоднократно (два и более раза), то в течение десяти лет[1].

Н. Г. Салищева, анализируя применение мер административной ответственности в виде административного выдворения, справедливо отмечает, что: «...ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" определяются полномочия судьи на дачу санкций на принудительное содержание лица, в отношении которого вынесено постановление об административном выдворении до исполнения данного наказания, но не указан срок такого содержания. Это должно быть предметом регулирования КоАП РФ...»[2]. Так, не понятно зачем в ст. 34 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определен порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации, если в ст. 32.10 КоАП РФ установлен порядок исполнения постановления об административном выдворении иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы РФ, что, по существу, одно и то же.

Поэтому убеждены, что порядок применения административного выдворения за пределы РФ должен быть урегулирован нормами КоАП РФ, а не ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Также существенным недостатком рассматриваемого административного наказания является неопределенность статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории нашей страны, которые делятся на три категории: временно пребывающие (1), временно проживающие (2) и постоянно проживающие (3).

Справедливо утверждение В. Д. Сорокина о том, что: «...выдворение иностранного гражданина, постоянно проживающего на тер-

Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

[1] Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 30 (Ч. I). — Ст. 4057.

[2] *Салищева Н. Г.* Административная ответственность: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. С. 11.

ритории России, за административное правонарушение вряд ли целесообразно. В этих случаях могут быть вполне применены другие меры административной ответственности...»[1]. Уточнение круга субъектов, подпадающих под административное выдворение за пределы РФ, позволит повысить эффективность разрешения правовых споров с участием таких специальных субъектов, как иностранные граждане и лица без гражданства, особенно постоянно проживающих в РФ.

«...Как показывает практика, суды используют аргумент о невозможности установления административного выдворения в отношении лиц с семейными обязанностями... вопреки тому, что единственной категорией граждан, к которой в силу прямого запрета не может применяться эта административная мера наказания, являются иностранные граждане, относящиеся к числу военнослужащих (ч. 3 ст. 3.10 КоАП РФ) ...»[2].

Рассмотрим «...надзорную жалобу, поданную в Верховный Суд РФ с просьбой изменить постановления, вынесенные в отношении Курбонова Х. А. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1.1 статьи 18.8 КоАП РФ, исключив указание на назначение ему дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации...».

Поскольку точных критериев соразмерности административного выдворения целям административного наказания законодателем не выработано, то правоприменителям приходится руководствоваться действующими конституционными и международными нормами. Так, в силу положений ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни. Из представленных материалов следует, что на территории РФ Курбонов Х. А. состоит в семейных отношениях с российской гражданкой Ф., с которой у них имеются двое несовершеннолетних детей.

---

[1] *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. — СПб., 2002. С. 191, 192.

[2] *Ефименко Е.А.* Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 20.

В Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П Конституционный Суд РФ признал, что устанавливаемые в законодательстве об административных правонарушениях правила применения мер административной ответственности должны не только учитывать характер правонарушения, его опасность для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения.

С учетом конкретных обстоятельств настоящего дела назначение Курбонову Х. А. административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ противоречит требованиям ст. 8 Конвенции.

Принимая во внимание выраженную в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П и от 14 февраля 2013 г. № 4-П правовую позицию о возможности с учетом конкретных обстоятельств дела назначения лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, административного наказания, не предусмотренного санкцией соответствующей статьи КоАП РФ, постановление судьи Томского районного суда Томской области от 24 октября 2013 г., решение судьи Томского областного суда от 5 ноября 2013 г. и постановление заместителя председателя Томского областного суда от 30 апреля 2014 г. подлежат изменению путем исключения из них указания на назначение Курбонову Х. А. административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ[1].

Справедливости ради заметим, что «...вопросы о родственных связях высылаемого с членами его семьи являются важными, но не единственными подлежащими выяснению... На государство не может быть возложена общая обязанность уважать выбор супругами страны для совместного проживания и разрешать вос-

[1] Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 8 октября 2014 г. № 88-АД14–3 «Требование: О привлечении к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в РФ».

соединение членов семьи на своей территории, если это противоречит интересам общества и безопасности государства...»[1].

Приведем в качестве примера «...решение Верховного Суда РФ, который оставил без изменения постановления нижестоящих судов о назначении наказания в виде штрафа с административным выдворением за пределы РФ в форме принудительного выдворения за пределы РФ иностранному гражданину. Применив выдворение к иностранному гражданину, состоящему в браке с российской гражданкой и имеющему несовершеннолетнего ребенка. Суд исходил из того, что иностранный гражданин длительное время находился на территории нашей страны без документов, подтверждающих право на пребывание в РФ, а также ранее привлекался к уголовной и административной ответственности, не работает...»[2].

Практика Европейского суда по правам человека также свидетельствует о возможности применения такой меры, как административное выдворение в аналогичных случаях. Рассмотрим Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 октября 2014 г. — *Адеишвили (Мазмишвили) против России*. Заявитель жаловался на то, что его выдворение в Грузию противоречит ст. 8 Конвенции. Однако Суд установил, что «...национальные суды распорядились о выдворении заявителя за несанкционированное проживание на территории РФ, которое стало незаконным после того, как органы власти аннулировали его российское гражданство и паспорт гражданина РФ... заявитель не в первый раз привлекался к административной ответственности за незаконное проживание на территории РФ... национальные суды при вынесении решения о выдворении заявителя принимали во внимание его судимости... рассматриваемая семейная жизнь развивалась в тече-

[1] *Савельева М. В.* Применение административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства // Миграционное право. 2016. № 1. С. 19.

[2] Постановление Верховного Суда РФ от 06.11.2015 г. № 53-АД15–9 «Требование: О привлечении к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ и в уклонении от выезда из РФ по истечении срока пребывания».

ние периода, в который заявитель, и очевидно, его супруга были осведомлены о нестабильности миграционного статуса заявителя в РФ. Суд пришел к выводу, что семейная жизнь заявителя в РФ не могла перевесить риск, который он представлял для общества, и, следовательно, его выдворение было пропорциональной цели предотвращения преступления... Таким образом, отсутствует нарушение ст. 8 Конвенции в случае выдворения заявителя в Грузию...».

На основании вышеизложенного сделаем вывод, что баланс между частными и публичными интересами заключается именно в необходимости достижения компромисса правового регулирования в сфере миграции. Данные обстоятельства вызывают необходимость, во-первых, уточнения в КоАП РФ круга специальных субъектов, подпадающих под административное выдворение за пределы Российской Федерации, во-вторых, порядок применения данного административного наказания должен быть урегулирован нормами КоАП РФ.

Трофимова И. А.

доцент кафедры административного права и процесса РГУП им. Н. Г. Салищевой, канд. юрид. наук

К вопросу об административной ответственности за нарушение порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности

Аннотация: В статье рассматриваются особенности административной ответственности за нарушение порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности. Определены проблемы правового регулирования административной ответственности за нарушение порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности. В статье также проанализирована судебная практика по привлечению юридических лиц к административной ответственности за нарушение порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности.

Ключевые слова: административные правонарушения, административная ответственность, иностранные работники, трудовая деятельность, обжалование постановления о привлечении к административной ответственности.

Trofimova I. A.

To the question of administrative responsibility for violation of the procedure for attracting foreign citizens to work

Abstract: the article deals with the peculiarities of administrative responsibility for violation of the procedure for attracting foreign citizens to work. The problems of legal regulation of administrative responsibility for violation of the procedure for attracting foreign citizens to work are identified. The article also analyzes the judicial practice of bringing legal entities to administrative responsibility for violation of the procedure of attracting foreign citizens to work.

Keywords: administrative offences, administrative liability, foreign workers, employment, storage and use of personal data

В настоящее время тенденции социально-экономического развития государства определяют необходимость проведения продуманной государственной политики в сфере трудовой миграции, повышения положительных результатов вследствие изменения миграционного законодательства.

Следует отметить, что сейчас увеличивается число вставших на миграционный учет и легально трудоустроенных иностранных граждан, создаются условия для привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов в различных отраслях производства.

Тем не менее, существуют серьезные проблемы в сфере миграционного законодательства.

Привлечение на работу иностранных граждан накладывает определенные обязательства как на иностранного работника, так и на самого работодателя.

Для работодателя привлечение иностранных граждан на работу в первую очередь связано с получением аккредитации и оформлением ряда документов и разрешений.

Порядок привлечения иностранных граждан на работу регулируется Федеральным законом от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и различается в зависимости от стату-

са мигранта. Также нормативную базу составляют Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Трудовой кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, законодательство субъектов РФ в сфере миграции.

Так, согласно изменениям закона о миграционном учете, с 10.08.2018 г. принимающая сторона обязана уведомить МВД об убытии иностранного гражданина из места регистрации, отправив уведомление установленной формы.

Таким образом, принимающая сторона обязана уведомить об убытии иностранца и аннулировать его регистрацию при убытии иностранного гражданина из места пребывания.

Согласно примечанию 1 ст. 18.15 КоАП РФ под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства.

Особенности привлечения иностранных граждан для безвизового, визового мигранта и высококвалифицированного специалиста значительно отличаются.

Привлечение иностранной рабочей силы по визе требует наличия у работодателя разрешения на привлечения иностранного гражданина к работе. Помимо этого привлечение иностранных рабочих осуществляется с учетом квоты.

Разрешение на работу в РФ каждому иностранному сотруднику оформляется в отдельности. Следует обратить внимание, что разрешение требуется только визовым иностранцам. Для безвизовых предусмотрен патент на работу.

Для оформления привлеченным визовым иностранным работникам разрешений на работу, в Главное управление по вопросам миграции МВД (ГУВМ МВД, ранее — ФМС РФ) необходимо предоставить следующие документы: заявление на разрешение на работу в двух экземплярах; копию документа, удостоверяющего личность (копию паспорта); документ, подтверждающий образование; результаты тестирования по русскому языку, истории и обществознанию; квитанцию об оплате госпошлины в размере 3 500 руб-

лей; заключение о прохождении медицинской комиссии и сертификат об отсутствии ВИЧ.

Все эти документы иностранного гражданина должны быть переведены на русский язык с заверением нотариуса.

Запрос на выдачу разрешения на работу иностранному гражданину миграционные органы рассматривают также 30 дней.

Сразу после этого работодатель может заключить с мигрантом трудовой договор.

Привлечение иностранных граждан к трудовой деятельности из безвизовых стран не требует от работодателя получения разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы, приглашения или оформления разрешения на работу.

Но сам безвизовый иностранный работник должен иметь документ, подтверждающий его право на труд в Российской Федерации. Это может быть патент на работу, разрешение на временное проживание или вид на жительство. С любым из этих документов иностранный гражданин может работать в России на законных основаниях.

Следует отметить, что согласно договору об ЕАЭС граждане ЕАЭС (Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии) имеют право работать на территории России наравне с гражданами России, поэтому им не требуется для работы получение разрешительных документов.

Таким образом, работодателю не нужно получать специальных разрешений, а только лишь встать на учет в ГУВМ МВД в качестве работодателя иностранных работников (мигрантов) и получить учетную карточку.

В целом процедура привлечения на работу иностранных граждан из безвизовых государств выглядит следующим образом: (1) Работодатель встает на учет в ГУВМ МВД и получает аккредитацию для привлечения иностранных граждан к работе; (2) ГУВМ МВД (ранее — ФМС РФ) заводит учетную карточку организации, которая планирует привлечь к работе иностранных работников; (3) Работодатель определяет статус иностранного гражданина, режим его пребывания в России и проверяет наличие и сроки действия всех документов для легального трудоустройства (паспорт, регистрация, миграционная карта, СНИЛС, ИНН, медицинский полис ДМС, трудовая книжка образца РФ (если нет — работодатель должен ее

оформить, все чеки об оплате авансового платежа за патент). Если работодатель оформляет на работу иностранных граждан, трудящегося на основании патента, то нужно проверить также патент на работу (например, Управлением по вопросам миграции по г. Москве выдаются патенты для работы на территории города Москвы, распечатанные в том числе на синем бланке. Патенты, распечатанные на красном бланке, в случае своевременной оплаты фиксированного авансового платежа также являются действительными); (4) После проверки документов работодатель заключает с работником трудовой договор; (5) Работодатель ставит работника на миграционный учет; (6) Работодатель отправляет уведомление о привлечении иностранных работников в ГУВМ МВД (ранее — ФМС) о заключении трудового договора с безвизовым иностранцем в трехдневный срок; (7) Если иностранец работает по патенту, то работодатель следит за своевременной оплатой патента на работу и делает продление регистрации по патенту на работу; (8) Работодатель уведомляет ГУВМ МВД об увольнении иностранного рабочего в трехдневный срок.

Рассмотрим подробнее наиболее распространенные нарушения законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, к которым можно отнести нарушение срока пребывания, несоответствие цели въезда, незаконное привлечение и осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами, несвоевременное уведомление МВД (ФМС) о приеме на работу и увольнении иностранного гражданина.

Нарушение предусмотренных законом правил миграционного учета влечет за собой административные штрафы и иные меры воздействия, как на работодателя, так и на рабочего-мигранта, при этом в роли работодателя может выступать как юридическое, так и физическое лицо.

В случае если иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность на территории работодателя без разрешительных документов (патент на работу / разрешение на работу), то его деятельность считается нелегальной. В данном случае будет выписан штраф за наем иностранного гражданина без разрешения или патента.

В этом случае административный штраф может быть наложен на граждан в размере от 2 тысяч до 5 тысяч рублей; на должност-

ных лиц — от 25 тысяч до 50 тысяч рублей; на юридических лиц — от 250 тысяч до 800 тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от 14 до 90 суток.

Следует отметить, что работодатель должен тщательно отслеживать сроки действия всех документов, чтобы не получить штраф за иностранных работников в случае, если хотя бы один документ перестанет действовать.

Например, если в организации работает иностранный гражданин, которого официально приняли на работу по всем правилам и с полным пакетом документов, но через несколько месяцев после начала его работы в этой компании у него закончилась регистрация, но он все еще продолжает работать. В случае выявления данного факта при проверке инспекцией, так как работник даже без одного действующего документа уже не может легально осуществлять трудовую деятельность в РФ, работодатель получит штраф за нелегала.

Также необходимо внимательно проверять все остальные документы иностранного гражданина и постоянно отслеживать их сроки действия, так как при просрочке документов, вину косвенно возложат и на работодателя, и ему также начислят крупный штраф за иностранного работника.

В случае если иностранный гражданин работает не по профессии, которая указана в патенте или разрешении на работу, его трудовая деятельность также считается нелегальной, а значит, работодатель также получает штраф за нелегальную работу мигранта.

Немаловажно помнить, что патент выдают на конкретную специальность, и работодатель может допускать сотрудника исключительно к тем видам работ, которые прописаны в его патенте.

В противном случае государственная инспекция труда имеет право выписать штраф работодателю за каждого иностранца, который работает не по профессии.

Во всех вышеперечисленных случаях штраф за нелегалов выписывают и организации и физическому лицу, в зависимости от того, работал ли иностранный гражданин на частное лицо или на юридическое.

При этом размер штрафа за нелегалов для физических лиц в 2018 г. составляет от 5000 до 7000 рублей. Размер штрафа за нелегалов для юридических лиц — от 400 000 до 1 000 000 рублей,

также возможна приостановка деятельности предприятия на период от 14 до 90 суток.

При этом на должностное лицо размер штрафа за нелегала возлагается от 35 000–70 000 рублей.

В случае если работодатель, не получив специального разрешения на привлечение иностранцев, принял на работу иностранного гражданина, инспекция выписывает штрафы за привлечение и использование иностранной рабочей силы в размере от 35 000 до 70 000 рублей на должностное лицо, штраф за привлечение иностранной рабочей силы на юридическое лицо составит от 400 000 до 1 000 000 рублей, также возможна приостановка деятельности предприятия на срок от 14 до 90 суток.

Размер же штрафа за использование иностранной рабочей силы на физическое лицо составит от 5000 до 7000 рублей.

В случае если работодатель берет мигранта на работу, но не оформляет его официально в штат компании и не заключает с ним трудовой договор, работник будет считаться нелегалом, а работодатель в случае выявления данного факта получит штраф за неоформленного иностранного работника.

Самого же нелегала ждет выдворение за пределы РФ и штраф в размере 5 000 рублей.

В случае если работодатель при приеме на работу допустил ошибки в трудовом договоре с иностранным гражданином, например, указал неверную дату или данные сотрудника, то договор будет считаться недействительной, а трудовая деятельность мигранта — незаконной, то работодатель получит на мигранта штраф за работу без трудового договора и официального оформления иностранца на работу.

В обоих случаях трудовая инспекция выпишет штрафы работодателю за нарушение ТК РФ, так как работник официально не оформлен.

При этом размер штрафа за нарушение ТК для физических лиц — от 5000 до 10000 рублей, размер штрафа для юридических лиц — от 50 000 до 100 000 рублей, на должностное лицо размер штрафа за нарушение трудового законодательства работодателем составит от 10 000 до 20 000 рублей.

В случае если работодатель нарушает государственные нормативные требования охраны труда, то должностное лицо получает

предупреждение или штраф в размере от 2 000 до 5 000 рублей, на юридическое лицо в таком случае накладывается штраф в размере от 50 000 до 80 000 рублей.

В случае если работодатель не проводит или неправильно проводит оценку условий труда на рабочих местах, то на должностное лицо получает предупреждение или на него накладывается штраф в размере от 5 000 до 10 000 рублей, на юридическое лицо в таком случае накладывается штраф в размере от 60 000 до 80 000 рублей.

В случае если работодатель допускает работника к исполнению должностных обязанностей без прохождения обучения, проверки знаний требований охраны труда, медицинских осмотров, обязательных психиатрических освидетельствований или при наличии медицинских противопоказаний, то на должностное лицо накладывается штраф в размере от 15 000 до 25 000 рублей, на юридическое лицо в таком случае накладывается штраф в размере от 110 000 до 130 000 рублей.

В случае если работодатель не обеспечивает работников средствами индивидуальной защиты, то на должностное лицо накладывается штраф в размере от 20 000 до 30 000 рублей, на юридическое лицо в таком случае накладывается штраф в размере от 130 000 до 150 000 рублей.

За повторное правонарушение должностное лицо дисквалифицируется на срок от 1 года до 3 лет и получает штраф в размере от 30 000 до 40 000 рублей, при этом на юридическое лицо накладывается штраф в размере от 100 000 до 200 000 рублей и также возможна приостановка деятельности организации на срок до 90 суток.

За несвоевременное уведомление МВД (ФМС) о приеме на работу и увольнении иностранного гражданина, а также за не уведомление МВД (ФМС) о заключении или расторжении трудового договора с иностранным гражданином 4 ч. 18.15 ст. КоАП РФ предусматривает наказание в виде штрафов на юридические и физические лица, а также другие меры.

Например, в случае, если работодатель не подает уведомление в МВД (ФМС) или нарушает сроки подачи или форму подачи уведомления, то в городах федерального значения, таких как Москва и область, также как Петербург и Ленобласть, на него накладывается штраф: от 5 000 до 7 000 рублей на граждан Российской Фе-

дерации (физические лица); от 35 000 до 70 000 рублей на должностные лица; от 400 000 до 1 000 000 рублей на юридические лица.

Также в качестве наказания возможно приостановление деятельность организации на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Согласно ст. 18.15 КоАП РФ, в случае незаконного привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации двух и более иностранных граждан и лиц без гражданства, административная ответственность наступает за нарушение правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности.

Ломакина В. Ф.

ст. научный сотрудник Сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, канд. юрид. наук, доцент

Административная ответственность в сфере экономики: понятие, особенности правового регулирования

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы правового регулирования административной ответственности в сфере экономики, анализируется специфика видов административных наказаний за правонарушения, совершаемые в рассматриваемой сфере, и их назначение уполномоченными органами.

Ключевые слова: административное наказание, административное правонарушение, административная ответственность, предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности, дисквалификация.

Lomakina V. F.

Administrative responsibility in the sphere of economics: concept, features of legal regulation

Resume: This article discusses the issues of legal regulation of administrative responsibility in the sphere of Economics, analysed the specifics

kinds of administrative penalties for offences committed in this area, and their purpose authorized bodies.

Keywords: administrative penalty, an administrative offence, administrative responsibility, warning an administrative fine, the confiscation of guns or the subject of administrative offence, administrative suspension of activities, disqualification.

Административные правонарушения, совершаемые в сфере экономических отношений, относятся к числу самых распространенных видов противоправных деяний, материальный и моральный вред от которых достаточно велик. Указанные правонарушения дестабилизируют развитие экономики и рыночных отношений, посягают на экономические права и интересы граждан и юридических лиц, государства, и в целом негативным образом отражаются на состоянии законности в стране. К сожалению, следует констатировать, что за последние годы количество экономических административных правонарушений значительно возросло.

Поэтому создание действенного правового механизма, препятствующего совершению противоправных действий в сфере экономики, является приоритетной задачей государства, которая реализуется в разных направлениях. Это и создание благоприятных условий для развития экономического сектора в России, стимулирующих правомерное поведение широкого круга хозяйствующих и иных субъектов в их экономической деятельности. Это и профилактические и предупредительные меры, а также меры административного принуждения (административной ответственности), применяемые к лицам, совершившим административные правонарушения.

В условиях рыночных отношений административная ответственность является одним из наиболее эффективных средств воздействия на нарушителей в сфере экономики, которая применяется за довольно широкий круг противоправных действий. Она характеризуется назначением конкретных видов административных наказаний к лицам, не выполняющим общеобязательные нормы и правила поведения в области предпринимательской деятельности, в сфере финансовых, налоговых, таможенных, экологических и других отношений в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. Из этого следует, что нормами административной ответственности в сфере экономики охраняют-

ся отношения не только административного права, но и многих других отраслей публичного и частного права. В этом проявляются специфические особенности правового регулирования административной ответственности, установленной за совершение экономических правонарушений.

В данной связи полагаем целесообразным отметить и другие особенности административной ответственности за нарушения в рассматриваемой сфере, среди которых наиболее значимыми являются следующие.

1. Поскольку сфера экономики является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поэтому вопросы административной ответственности регулируется как на федеральном, так и региональном уровнях (ст. 72 Конституции РФ). Ныне она устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, в КоАП РФ закреплены общие положения и принципы административной ответственности, получившие свое правовое отражение в материальных нормах, устанавливающих составы административных правонарушений в сфере экономики, и процессуальных нормах, определяющих порядок производства по делам об административных правонарушениях.

2. Основанием административной ответственности являются экономические правонарушения, определенные в Особенной части КоАП РФ и аналогичных законах субъектов РФ. В этих законодательных актах противоправные действия или бездействия закрепляются в качестве составов экономических правонарушений и устанавливаются виды наказаний за их совершение в соответствие с санкцией, предусмотренной конкретной нормой.

Так, в Особенной части КоАП РФ нормы, устанавливающие составы рассматриваемых правонарушений, содержатся, например, в Главе 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций», в Главе 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг», в Главе 16 «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)» и др.

В Кодексе г. Москвы об административных правонарушениях составы административных правонарушений в сфере экономики закреплены в Главе 11 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», в Главе 12 «Административные правонарушения в области бюджетных правоотношений», в Главе 12.1 «Административные правонарушения в сфере планирования размещения государственного заказа и исполнения обязательств по государственным контрактам».

3. Субъектом административного правонарушения в рассматриваемой сфере может выступать как физическое, так и юридическое лицо. К физическим лицам относятся граждане, а также специальные субъекты (должностное лицо, индивидуальный предприниматель), которые подлежат административной ответственности в тех случаях, когда это специально предусмотрено нормой закона.

4. Административная ответственность выражается в применении к виновным лицам наказаний, входящих в исчерпывающий перечень, закрепленный в ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ. Административное наказание означает установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

В соответствии с законодательством об административных правонарушениях за совершение экономических правонарушений предусмотрены весьма разнообразные по своей правовой природе виды наказаний, а именно: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, дисквалификация и административное приостановление деятельности.

Они устанавливаются законодателем с учетом характера противоправных действий и особой значимости общественных отношений для каждого человека и общества в целом, а также насколько большой ущерб то или иное нарушение может нанести экономике страны. Кроме того, каждый вид наказания и санкции за экономические правонарушения дифференцируются законодателем в зависимости от того, каким субъектом совершено противоправное деяние, — гражданином, должностным лицом, индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом.

Так, в отношении всех субъектов за административные правонарушения в экономической сфере предусмотрены наказания в виде предупреждения, административного штрафа, конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения. В то же время КоАП РФ предусматривает возможность применения к должностным лицам и такого вида наказания как дисквалификация, а к юридическим лицам — административное приостановление деятельности.

Таким образом, не все виды наказаний, предусмотренные в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, назначаются за совершение административных правонарушений в сфере экономики. Причем в соответствии с ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа могут устанавливаться как нормами Особенной части КоАП РФ, так и законами субъектов РФ, а другие виды административных наказаний, такие как дисквалификация и административное приостановление деятельности — только нормами КоАП РФ.

На практике наличие различных видов административных наказаний позволяет судам и иным компетентным органам (должностным лицам) сделать правильный выбор при определении меры административной ответственности и санкции в отношении виновных лиц, совершивших противоправные действия в сфере экономики.

Следует отметить, что на сегодняшний день в качестве мер административной ответственности за экономические правонарушения законодатель чаще всего отдает предпочтение таким видам наказаний, как предупреждение и административный штраф. Эти виды наказаний указаны в качестве таковых практически за все составы административных правонарушений в сфере экономики.

При этом, что касается административных штрафов, то в последние годы обращает на себя внимание тенденция увеличения суммы штрафных санкций по некоторым видам экономических правонарушений, особенно в отношении таких субъектов, как должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица. Например, достаточно серьезные штрафные санкции определены за нарушения, установленные ст. 14.37, 14.38, 15.24.1 КоАП РФ и др.

В связи с этим в литературе отмечается чрезмерная репрессивность административной ответственности, приводящая к конкуренции с уголовной ответственностью[1]. Поэтому законодателю следует более продуманно подходить к вопросу определения штрафных санкций за противоправное поведение в экономической сфере, исключив практику произвольного их увеличения за многие составы административных правонарушений.

В последние годы значительно расширилось применение таких мер административной ответственности за экономические правонарушения, как административное приостановление деятельности и дисквалификация. Что касается расширения круга деликтов, предусматривающих применение такого вида наказания, как административное приостановление деятельности, по мнению Н. Г. Салищевой, это может негативно сказаться на предпринимательской деятельности, свобода которой гарантируется Конституцией РФ. В связи с этим она предлагает пересмотреть в сторону сокращения перечня статей Особенной части КоАП РФ, предусматривающих возможность назначения административного приостановления деятельности, которых уже более 50 (статей)[2].

В настоящее время расширен круг субъект административной ответственности за совершение некоторых правонарушений в сфере экономики, в отношении которых может быть применено наказание в виде дисквалификации (ст. 9.1, 14.9, 14.31 и др.). К таким субъектам теперь относятся лица, являющиеся государственными гражданскими служащими или муниципальными служащими, замещающими должности соответственно федеральной гражданской службы либо гражданской службы субъектов РФ, а также должности муниципальной службы.

5. Административные наказания за нарушения в сфере экономики применяются судьями и уполномоченными на то должностными лицами, перечень которых определен в гл. 23 КоАП РФ. Так, наказания в виде предупреждения и административного штрафа назначаются всеми указанными лицами (ст. 3.4 и 3.5 КоАП РФ),

[1] *Зырянов С.М.* Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1 (205). С. 15–22.

[2] *Салищева Н.Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9.

а наказание в виде конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения и дисквалификации — только судьями (ст. 3.7 и 3.11 КоАП РФ).

Что касается административного приостановления деятельности, то практически во всех случаях этот вид наказания также назначается судьей. Исключение, согласно ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, составляют административные правонарушения, предусмотренные ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности). В этих случаях административное приостановление деятельности назначается должностными лицами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный надзор в области промышленной безопасности, указанными в п. 1 и 4 ч. 2 ст. 23.31 Кодекса РФ.

6. Назначение административных наказаний за правонарушения в сфере экономики осуществляется в соответствии с общими правилами назначения административных наказаний, установленными Главой 4 КоАП РФ.

В последние годы в эти правила были внесены изменения, допускающие назначение административного наказания ниже низшего предела, а также замену административного штрафа на более мягкое наказание — предупреждение. Указанные новеллы направлены на возможность смягчения при определенных обстоятельствах административной ответственности в отношении виновных лиц, совершивших неправомерные действия, в том числе и в сфере экономики.

Так, согласно ст. 4.1 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, при наличии исключительных обстоятельств, вправе назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи Особенной части КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, для должностных лиц — не менее пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц — не менее ста тысяч рублей.

Кроме того, с учетом имущественного положения субъектов малого и среднего бизнеса новой ст. 4.1.1 КоАП РФ предусматривается возможность замены административного наказания в виде административного штрафа предупреждением за впервые совершенное ими административное правонарушение. Причем такая «замена» невозможна в случае причинения вреда или угрозы его причинения жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или какого-либо имущественного ущерба тем или иным объектам.

В то же время возможность замены административного штрафа на предупреждение не распространяется на случаи совершения субъектами малого и среднего бизнеса противоправных деяний, предусмотренных ст. 14.31–14.33, 19.3, 19.5 и др. Кодекса. В частности, речь идет о правонарушениях, совершенных в сфере злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке (ст. 14.31), недобросовестной конкуренции (ст. 14.33), за подделку документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача или сбыт (ст. 19.23) и др.

На практике применение в совокупности положений гл. 4 КоАП РФ позволяет правоприменительным органам и их должностным лицам иметь возможность индивидуализировать наказание в каждом конкретном случае, т.е. «избрать ту меру государственного принуждения, которая способна с наибольшим эффектом достичь целей восстановления социальной справедливости, исправления правонарушителя и предупреждения совершения новых противоправных деяний»[1].

В любом случае «при назначении административного наказания должны быть соблюдены все принципы административной ответственности (законность, равенство граждан перед законом, справедливость, принцип вины, гуманизм), а также все нормативные предписания, касающиеся порядка осуществления деятель-

[1] *Скоков А.В.* Правила назначения административных наказаний / Актуальные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности: Материалы научно-практической конференции. М., 2014. С. 45.

ности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях»[1].

На основании изложенного полагаем возможным предложить следующую формулировку понятия административной ответственности в сфере экономики. Под ней, на наш взгляд, следует понимать меру юридической ответственности, состоящую в применении судьями и уполномоченными органами (должностными лицами) административных наказаний к лицам, виновным в нарушении норм и правил, зафиксированных в качестве административных правонарушений в сфере экономической деятельности в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

Павлова Л. В.

начальник кафедры административного и финансового права юридического факультета Академии ФСИН России, канд. юрид. наук, доцент

О комплексном понимании административно-правовых способов защиты прав несовершеннолетних осужденных

Аннотация: в данной статье рассмотрены административно-правовые способы защиты прав несовершеннолетних осужденных. Предлагается определение и классификация названных способов, которые в зависимости от субъекта защиты условно можно классифицировать на государственные, муниципальные и общественные.

Ключевые слова: несовершеннолетние осужденные, административно-правовые способы, защита прав.

Pavlova L. V.

On a comprehensive understanding of administrative and legal ways of protecting the rights of juvenile convicts

Abstract: this article discusses the administrative and legal ways to protect the rights of convicted minors. The definition and classifi-

[1] *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / Под ред. О. А. Егоровой. М., 2014.

cation of these methods, which depending on the subject of protection can be classified into state, municipal and public.

Key words: juvenile offenders, legal and administrative ways to protect the rights.

Одной из задач Национальной стратегии действий в интересах детей[1] названа защита прав каждого ребенка. В Российской Федерации в настоящее время формируется система, которая должна позволить обеспечить реагирование на нарушение прав каждого ребенка без какой-либо дискриминации, включая диагностику ситуации, планирование и принятие необходимого комплекса мер по обеспечению соблюдения прав ребенка и восстановлению нарушенных прав; правовое просвещение; предоставление реабилитационной помощи каждому ребенку, ставшему жертвой жестокого обращения или преступных посягательств.

Обеспечение защиты прав несовершеннолетних осужденных является важной задачей как для государства в целом, так и для пенитенциарной системы в отдельности.

В Федеральной службе исполнения наказаний активно реализуется государственная программа «Десятилетие детства», направленная на поддержку материнства и детства[2]. В современный период времени в структуре российской пенитенциарной системы функционируют 23 воспитательные колонии, в которых содержатся 1393 несовершеннолетних осужденных. Кроме того, в 132 следственных изоляторах и помещениях, работающих в режиме следственных изоляторов, содержится 1029 несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. На учете в уголовно-исполнительных инспекциях и их филиалах состоит 5900 подростков.

Необходимо отметить, что в России за последние пять лет численность несовершеннолетних осужденных, отбывающих наказание в воспитательных колониях, снизилась в 1,6 раза. Эта тенденция

[1] Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».

[2] Указ Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

во многом связана с либерализацией уголовно-исполнительного законодательства в отношении несовершеннолетних[1].

Права несовершеннолетних осужденных, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и несовершеннолетних, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, а также организация работы по их исправлению регламентируются международно-правовыми актами, Уголовно-исполнительным кодексом РФ и другими федеральными законами. В частности, статьей 12 Уголовно-исполнительного кодекса РФ подробно регламентированы права осужденных, в том числе несовершеннолетних, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и предусматривают, например, право на получение осужденными информации о своих правах и обязанностях, о порядке и об условиях отбывания назначенного судом вида наказания и другие.

Пункт 4 названной статьи устанавливает, что все перечисленные в данной статье права несовершеннолетних не отрицают и не умаляют других прав, законодательно предоставленных несовершеннолетним международными договорами и соглашениями, Конституцией РФ, Семейным кодексом РФ, Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и др[2].

Порядок осуществления прав несовершеннолетних осужденных устанавливается Конституцией РФ, Уголовно-исполнительным кодексом РФ, а также иными нормативными правовыми актами. При осуществлении прав несовершеннолетних осужденных не должны нарушаться порядок и условия отбывания наказаний, а также ущемляться права и законные интересы других лиц.

Несовершеннолетнему осужденному сложно осуществлять защиту своих прав. Это, пожалуй, одна из самых уязвимых, беспомощных категорий граждан. На то есть ряд объективных причин:

[1] Материалы сайта ФСИН России. URL: http://фсин.рф/structure/social/desyatiletie-detstva/.

[2] *Павлова Л.В.* Административно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов ребенка // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 41–44.

несовершеннолетний изолирован от общества; у него порой нет полной информации обо всем объеме его прав либо ему сложно самостоятельно разобраться со всем объемом прав и ему затруднительно самому обращаться в государственные (общественные) органы для получения юридической помощи.

Административно-правовой способ защиты прав несовершеннолетних осужденных представляет собой деятельность органов государственной власти, муниципальных образований, общественных объединений и их должностных лиц, направленную на проверку законности и разумности их действий, обеспечивая должные меры защиты. Такими мерами могут быть контроль органов государственной власти, ведомственный контроль, прокурорский надзор за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания, контроль за соблюдением гражданских прав осужденных, осуществляемый общественными объединениями, посещение учреждений и органов, исполняющих наказания, проверки (плановые и внеплановые, документарные и выездные), привлечение к ответственности, отмена или приостановление решения органа государственной власти и другие.

В зависимости от субъекта защиты административно-правовые способы защиты прав несовершеннолетних осужденных условно можно классифицировать на государственные, муниципальные и общественные.

В настоящее время в государстве создана система субъектов по административно-правовой защите прав ребенка, в том числе по защите прав несовершеннолетних осужденных.

К государственным субъектам защиты прав несовершеннолетних осужденных относятся: Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (на уровне субъекта федерации), органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы (следствен-

ные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

Институт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка вызывает наибольший практический и научный интерес ввиду своей новизны. Рассматриваемый институт был учрежден 1 сентября 2009 г., впоследствии подобный институт был учрежден в субъектах федерации. В рамках контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в пределах соответствующих территорий имеют право без специального разрешения посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы, в которых содержатся несовершеннолетние[1]; запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от названных учреждений и органов уголовно-исполнительной системы; проводить самостоятельно или совместно с должностными лицами УИС проверку деятельности следственных изоляторов, воспитательных колоний и уголовно-исполнительных инспекций, получать от них соответствующие разъяснения; направлять в указанные органы должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов.

Цель детского омбудсмена — обеспечить гарантии государственной защиты прав и свобод детей, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

С иными указанными государственными субъектами следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции также активно взаимодействуют.

Муниципальными субъектами защиты прав несовершеннолетних осужденных являются представители местных органов власти. Это достаточно важный субъект в области подготовки осужденных к освобождению. С указанными субъектами заблаговременно

[1] Закон РФ от 21.07.1993 № 5473–1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ред. от 19.07.2018).

решаются вопросы регистрации и трудоустройства освобождающихся несовершеннолетних осужденных. Очень важно отработать механизм взаимодействия несовершеннолетних с представителями местных органов власти, в связи с тем, что у несовершеннолетнего осужденного нет навыков контактов с представителями местных органов власти. После освобождения, оказавшись в трудной жизненной ситуации, они должны знать механизм обращения за помощью к названным субъектам.

На уровне муниципального образования, куда планирует направиться после освобождения несовершеннолетний, должна быть вся информация о нем, своеобразный «банк данных». Для более эффективной профилактической работы с освобождающимися осужденными в названном «банке» целесообразно иметь информацию о семьях и родителях освобождающихся, а именно какая морально-психологическая обстановка в семье, где будет проживать несовершеннолетний, какую реальную помощь готова оказать семья несовершеннолетнего и др. Думается, что целесообразно включить воспитательные колонии в региональную систему профилактики правонарушений несовершеннолетних, однако координирующую роль взаимодействия с другими субъектами профилактики разумнее возложить на общественные организации, которые занимаются вопросами реабилитации несовершеннолетних осужденных.

Анализируя статистические данные, мы видим, что сегодня в учреждениях УИС оказываются, как правило, наиболее криминализированные и педагогические запущенные несовершеннолетние, чаще всего выросшие в социально неблагополучных семьях. Соответственно, подросток, освобождаясь из учреждения, зачастую попадает в социально неблагополучную среду, что способствует совершению повторных преступлений. В таких ситуациях реальную помощь могли бы оказывать не только органы местного самоуправления, но общественные субъекты защиты прав. Формы деятельности общественной наблюдательной комиссии закреплены законодательно. Однако кроме названной комиссии могут быть и другие субъекты, не менее эффективные в данной работе. Например, институт общественного воспитателя или наставника, который ознакомившись с ситуацией осужденного несовершеннолетнего поможет сформулировать проблемы адаптации после освобожде-

ния и пути их решения в форме плана на будущее (образование, работа)[1], помочь в общении с государственными и муниципальными субъектами защиты прав детей.

С помощью административно-правовых способов защиты прав несовершеннолетних осужденных осуществляется значительная работа, чтобы отвести подростков от криминальной среды, дать ребятам образование, профессии, востребованные на рынке труда, снизить риск повторного совершения преступлений.

Административно-правовые способы защиты прав следует рассматривать как основную гарантию реализации гражданских, семейных, социальных прав несовершеннолетних осужденных. Названные способы обладают большим потенциалом профилактической и реабилитационной работы и должны занять приоритетное место в государственной политике по нормативно-правовому регулированию способов защиты прав рассматриваемой категории детей.

Ивакин В. И.

доцент кафедры теории права, истории права и международного права юридического института Российского университета транспорта, канд. юрид. наук

Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды

Аннотация: В данной статье рассматриваются вопросы применения административных наказаний, установленных законами субъектов РФ за деликты в сфере экологии. В связи с этим, в ней выявлены положительные и отрицательные стороны действующих нормативно-правовых актов, которыми предусмотрен механизм регулирования

[1] *Павлова Л. В.* О развитии института наставничества как инструмента защиты прав ребенка // Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. М., 2017. С. 67–69.

указанных отношений в анализируемом сегменте, а также внесены предложения по улучшению названных юридических источников.

Ключевые слова: субъекты РФ, законодательство, административные проступки, ответственность, санкции, окружающая среда, природа, охрана.

Ivakin V.I.

Legislation of the constituent entities of the Russian Federation on administrative violations in the field of environmental protection

Abstract: this article discusses the application of administrative penalties established by the laws of the subjects of the Russian Federation for torts in the field of ecology. In this regard, it identifies the positive and negative sides of the existing legal acts, which provides a mechanism for regulating these relations in the analyzed segment. Aswellasproposalstoimprovetheselegalsources.

Keywords: subjects of the Russian Federation, legislation, administrative offenses, responsibility, sanctions, environment, nature, protection.

Актуальнейшим в настоящее время является вопрос об установлении ответственности административным законодательством субъектов РФ в области охраны окружающей природной среды. Исходной представляется позиция, связанная с тем, что административное право, как отрасль права является основной, а экологическое право — комплексной. Последние признаются не всеми специалистами, о чем указывала в своих работах видный ученый С.В. Поленина, которая отмечала: «Под влиянием глобализационных процессов сформировались целые отрасли и институты права и законодательства, такие как космическое, информационное, экологическое и другие. В отличие от системы права, сущности которой не соответствует принцип отраслевой комплексности, в условиях глобализации значительно вырос круг комплексных межотраслевых структурных образований законодательства»[1]. Административной ответственности, связанной с анализом законодательства субъектов РФ в целом, заметим, посвящено значительное количество работ[2].

[1] *Поленина С.В.* Понятие глобализации и направленность её воздействия/ В кн.: Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика. М., 2006. С. 35, 36.

[2] См., например: *Старостин Б.А.* Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Для раскрытия данного аспекта нами по состоянию на декабрь 2018 г. анализировался указанный институт, а именно административно-правовые акты, устанавливающие санкции за экологические правонарушения, принятые в субъектах Российской Федерации. Поскольку в соответствии со ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. В связи с этим, первоначально рассматривались республиканские источники. Так, действует Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях, утвержденный законом данного субъекта РФ от 19 декабря 2006 г. № 80 ЗРТ[1]. Кодекс Республики Башкирии «Об административных правонарушениях» принят 23 июня 2011 г.[2] Проступки в области природной среды в нем установлены гл. 5. Это ст. 5.1, 5.4–5.5, 5.6–5.8, где как видно представлена весьма гармоничная нумерация статей. Чего не скажешь, хотя с этим не все согласятся, когда речь идет о дополнении этих статей 5.5.1–5.5.2, поскольку выстраивается нумерация уже не из двух, а трехзначная. В Республике Саха (Якутия) также принят Кодекс об административных правонарушениях, утвержденный законом от 14 октября 2009 г. 726-З № 337- IV[3]. Кодекс Республики Тыва установлен 30 декабря 2008 г. законом № 905 ВХ-2[4]. Здесь имеется, в частности, определенным образом, связанная с экологией, ст. 3.3 «Поджигание тополиного пуха, сухой травы, разведение костров». Этой нормой установлена ответственность за поджигание тополиного пуха, сухой травы, разведение костров на пляжах, набережных в черте населенных пунктов, в парках, скверах, лесопосадках, степи, вдоль автомобильных дорог общего пользования, вблизи жилых помещений (дач) или производственных строений без соблюдения правил противопожарной безопасности. Указанная статья расположена в гл. 3 «Админи-

[1] Республика Татарстан. 2006. 26 дек. № 256.
[2] Республика Башкортостан. 2001. 01 июля. № 127.
[3] Якутские ведомости. 2009. 11 нояб. № 66.
[4] СПС Кодекс. (Дата обращения: 09.12.2018).

стративные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». Однако проступки в области экологии непосредственно аккумулированы в другой главе, а именно гл. 4, которая называется «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». На наш взгляд именно так следует, по аналогии с КоАП РФ, называть в субъектах РФ эти главы. Но данное положение, констатируем, не всегда и не везде в административно-территориальных образованиях выдерживается. Кодекс Республики Дагестан об административных правонарушениях принят законом данного субъекта РФ от 13 января 2015 г. № 10[1].

Однако, продолжая далее наш обзор, заметим, что не во всех республиках, как субъектах РФ, изданы именно кодексы о данном виде ответственности. Так, в Марий Эл рассматриваемые отношения в области охраны окружающей среды регулирует соответствующий Закон от 4 декабря 2002 г. № 43-З, гл. 3 которого называется «Административные правонарушения в области экологии»[2]. Здесь название главы уже не соответствует оглавлению гл. 8 КоАП РФ. Хотя с другой стороны, может оно и не должно быть аналогичным.

В Мордовии соответствующие отношения регулирует закон об административной ответственности на территории Республики от 15 июня 2015 года № 38-З. В нем статью 9 ч. ч. 2,7, ст. 10 условно можно отнести к экологическим правонарушениям[3]. Хотя, заметим, прямых норм и главы, направленных на охрану природной среды, к сожалению, в этом декрете, не имеется. Названный подход налицо и в некоторых иных субъектах федерации, что говорит, на наш взгляд, о несколько странном положении в этой части регулирования, а именно о соотношении экологического и административного права. Закон «Об административных правонарушениях» от 17 декабря 2008 г. № 91-ЗРХ установлен в Республике Хакасия, Глава 5, которой названа «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды», включающая,

[1] СПС Кодекс.

[2] Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2003. № 1. Ст. 15; СПС Кодекс.

[3] Закон Республики Мордовии от 15 июня 2015 года № 38-З «Об административной ответственности на территории Республики Мордовии»//Известия Мордовии. 2015. 16 июня. № 64–29.

в частности, ст. 26, 29–31, 35, 39, 39 (1)[1], а всего по нашим подсчетам 8 составов.

Однако, если в ряде республик, входящих в РФ, как видно, приняты законы, устанавливающие санкции за экологические деликты, то в ряде других субъектов РФ, областях, краях, данные отношения также регулируют именно кодексы. Так, кодексы об административных правонарушениях, в которых содержатся нормы о санкциях в сфере окружающей среды, приняты в Волгоградской, Калининградской, Ульяновской области в 2011 г.[2]. В принципе такой подход возможен. Но кодексы сами по себе, на наш взгляд, это как бы более высокий уровень документа. Во всяком случае, этот акт должен быть капитально проработан. Чего в ряде случаев нельзя сказать в нашем примере, хотя в целом эти документы подготовлены неплохо.

Отсюда не совсем понятно, как же всё-таки должны называться акты об административной ответственности, принимаемые в субъектах РФ — кодексами или правильнее законами? Это первое. Второе. Как же всё-таки правильнее должен называться акт об административных санкциях, принимаемых в субъектах РФ, — Кодекс об административных правонарушениях или закон об административных правонарушениях или закон (кодекс) об административной ответственности? Ответ, казалось, можно получить в ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, которая, цитируем еще раз: «К ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушения законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных актов органов местного самоуправления». Однако, из этой формулировки не совсем ясен ответ на наш вопрос. Это что касается названия рассматриваемого документа.

Не меньше вопросов вызывает и расположение норм об охране природной среды в этих актах. Дело в чем? В одних законах, как уже отмечалось, например, в Орловской области[3], где соответствующий документ принят в 2013 г., главы носят название по ана-

[1] Вестник Хакасии. 2008. 23 дек. № 79.
[2] Ульяновская правда. 2011. 4 марта.
[3] СПС Кодекс.

логии с КоАП РФ, а именно «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». В других имеют иные наименования. А именно, вот примеры: «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды». Так называется гл. 5 Закона «Об административных правонарушениях» Республики Хакасия[1]. Казалось бы, разница не существенная. Но это не так. Отсутствуют нормы о правонарушениях в области природопользования. А охрана природной среды и природопользование это не одно и то же. Или вот, например, название главы 4.1. Закона «Об административных правонарушениях» 2004 г. Республики Адыгея «Административные правонарушения в области природопользования и охраны окружающей среды»[2]. На первый взгляд тоже, кажется, по аналогии с гл. 8 КоАП РФ. Однако, нет. А в чем же разница? А в том, что в главе 8 КоАП РФ сначала называются административные правонарушения в области охраны окружающей среды, а затем только в области природопользования. Представляется вроде бы не существенная деталь. Но дело в том, что на первом месте у нас должна стоять именно охрана природы, а потом уж её использование. Еще пример. Глава 9 КоАП 2016 года Московской области называется «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и обеспечения плодородия земель»[3]. Здесь уже налицо соединение и земельных и экологических административных правонарушений (ст. 9.1–9.4). Что тоже не совсем верно. В ряде субъектов РФ экологические правонарушения вообще помещены в главах, абсолютно не связанных с охраной окружающей среды. Так, в Законе Республики Карелия ответственность за нарушения законодательства о Красной книге помещена в главе 3. Последняя имеет наименование «Административные правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровый образ жизни, безопасность и отдых, общественный порядок»[4].

[1] Там же.

[2] Там же.

[3] Официальный сайт Правительства Московской области. URL: www.mosreg. ru, 13.05.2016; Ежедневные Новости. Подмосковье. 2016. 24 мая. N 91.

[4] Закон Республики Карелия от 15 мая 2008 г. № 1191-ЗРК «Об административных правонарушениях»//Собрание законодательства Республики Карелия. 2008. № 5. Ст. 535; Газета «Карелия». 2008. 22 мая. № 54. С. 17–20.

Отсюда, на наш взгляд, возможно на федеральном уровне принятие своего рода Основ законодательства об административных правонарушениях субъектов федерации, где заложить принципы, структуру соответствующих разделов и норм, в том числе, в области экологии, принимаемых в этих образованиях.

Ковшевацкий В. И.

ст. преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, канд. юрид. наук

Юридическая характеристика объективной стороны правонарушения в публичном праве

Аннотация: В статье приводится анализ элементов состава правонарушения в различных отраслях публичного права. Особое внимание уделяется юридической характеристике и проблемам правовой регламентации объективной стороны правонарушения.

Ключевые слова: Объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона, административное право, уголовное право, конституционное право, правонарушение, преступление, деликт.

Kovshevatckiy V. I.

Legal characteristic of the objective side of the offense in public law

Abstract: the article provides an analysis of the elements of the offense in various branches of public law. Particular attention is paid to the legal characteristics and problems of legal regulation of the objective side of the offense.

Keywords: Object, objective party, subject, subjective party, administrative law, criminal law, constitutional law, offense, crime, tort.

Всем известно, что система права подразделяется на частное и публичное право, поэтому необходимо отметить также условное разделение правонарушений на публично-правовые и частноправовые.

Но, несмотря на такое деление, как отмечает Л. В. Акопов, любое отдельно взятое правонарушение в итоге объектом посягательства имеет порядок, который установлен в обществе[1]. Поэтому и вред

[1] Административное право: Учебник / Л. В. Акопов, М. Б. Смоленский. М., 2015.

причиняется не только отдельной личности, но и всему обществу в целом.

Частноправовыми правонарушениями называют такие противоправные деяния, которые предусматриваются нормами частного права, а не те, которые причиняют вред отдельным гражданам, как можно было предположить.

Если обратиться к анализу конституционных правонарушений, то можно прийти к следующему выводу о том, какими особенностями обладает объективная сторона и которая может быть представлена в совершении следующих деяний: неисполнение субъектом права возложенных на него основным законом страны обязательств; исполнение указанных выше обязательств, но не в той степени, в которой это необходимо; прямое нарушение субъектом права тех запретов, которые предусматриваются основным законом государства; в злоупотреблении лицом своими полномочиями[1].

Говоря об объективной стороне финансовых правонарушений, необходимо заметить, что она находится в достаточно тесной взаимосвязи с иными правонарушениями, такими как преступление и административное правонарушение.

Как утверждает Е. М. Ашмарина, для характеристики финансовых правонарушений необходимо обратиться к положениям правовых актов, которые предусматривают различные виды рассматриваемых противоправных деяний[2].

Исходя из анализа указанных положений можно сделать вывод о том, что в рамках законодательства в основном не находят своего закрепления конкретные последствия, наступающие в результате совершения финансовых правонарушений.

В результате совершения такого вида противоправных деяний вред может быть причинен таким общественным отношениям, которые складываются в таких сферах, как бюджетная, налоговая, страховая, кредитная, сфера внебюджетных целевых фондов[3].

---

[1] *Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М., 2015.

[2] Финансовое право: Учебник / отв. ред. Е. М. Ашмарина. М., 2015.

[3] *Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации: Учебник. 2016.

Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности предусмотрены в положениях Главы 14 КоАП РФ.

Видовым объектом указанных административных правонарушений выступают общественные отношения, которые возникают в связи с осуществлением субъектами предпринимательской деятельности, которая одновременно обеспечивает единую государственную политику в сфере правовых основ единого рынка, а также защиту прав и законных интересов граждан, их здоровья, нравственности, оборону страны и безопасность государства[1].

В качестве основных характеристик объективной стороны данных правонарушений выступают следующие обстоятельства: реализация предпринимательской деятельности без предварительной государственной регистрации; реализация предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если таковые для данного вида деятельности предусмотрены в качестве обязательных; нарушение условий специального разрешения (лицензии)[2].

В качестве субъектов таких правонарушений выступают: физические лица; индивидуальные предприниматели; юридические лица.

Субъективная сторона данных противоправных деяний может быть выражена как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Рассматривая административные правонарушения, совершенные в сфере финансов, налогов и сборов, ценных бумаг, то им уделены положения в Главе 15 КоАП РФ.

А. В. Ашмарина в качестве видового объекта данных противоправных деяний выделяет общественные отношения в области организации наличного денежного обращения в РФ.

Обращаясь к характеристике объективной стороны данных административных правонарушений, необходимо отметить следующие обстоятельства, её определяющие: осуществление расчетов наличными деньгами с др. организациями сверх установленных размеров, нарушение правил приема и выдачи наличных денег (т. е. неоприходование в кассу денежной наличности), несоблюдение порядка

[1] *Кононов П. И.* Административное право России: Учебник. М.: Издательство Юрайт, 2015.

[2] *Василенко Г. Н.* Административная ответственность в сфере декларирования: Материалы всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 79.

хранения свободных денежных средств, накопление в кассе наличных денег сверх установленных лимитов.

В роли субъектов, которые осуществляют указанные выше деяния, относятся: руководитель организации, предприниматель без образования юр. лица, юридические лица — организации.

Со стороны субъективной стороны данные противоправные деяния могут быть выражены как в форме умысла, так и в форме неосторожности[1].

Обратимся к судебной практике по данным категориям дел.

Так, Постановлением от 17 июля 2014 г., вынесенного мировым судьей судебного участка №10 Вятскополянского судебного района Кировской области по материалам дела об административном правонарушении в отношении Зайнутдинова Ф.М., привлекаемого за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ,[2]

Согласно протоколу об административном правонарушении Зайнутдинов Ф.М. в период времени с 07.07.2014 по 06.07.2014 по адресу: Кировская область, г. Малмыж, ул. Урицкого, д. 7, кв. 14 осуществил продажу спиртосодержащей продукции — одной бутылки водки объемом 0,5 л. по цене 60 руб. гр. Сунгатуллину Ф.А. без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, т.е. совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ.

Виновность Зайнутдинова Ф.М. подтверждается совокупностью доказательств, исследованных в судебном заседании: Протоколом об административном правонарушении 43 АБ №417436 от 11.07.2014; Сообщением о правонарушении от 09.07.2014; Письменным объяснением Зайнутдинова Ф.М.

Исследовав представленные материалы дела об административном правонарушении, суд находит, что виновность Зайнутдинова Ф.М. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ, доказана полностью.

---

[1] *Хадисов Г.Х., Жалсанов Б.Ц.* Законодательство об административных правонарушениях Вьетнама // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2. С. 150–152.

[2] Решение от 09.02.2017 года Вятскополянского судебного района Кировской области. URL: https://rospravosudie.com/court-andreapolskij-rajonnyj-sud-tverskaya-oblast-s/act-552996548/

Мировой судья постановил Зайнутдинова Ф.М. признать виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ и назначить ему административное наказание в виде административного штрафа в размере 500 (пятисот) рублей[1].

Постановление от 13 апреля 2011 года, вынесенное мировым судьей судебного участка №1 Харабалинского района Астраханской области по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.1 Закона области об административных правонарушениях в отношении Н., проживающего Астраханская область г. Харабали, индивидуального предпринимателя.

В 11 часов 00 минут, в нарушение Постановления «МО, осуществлял торговлю меда напротив магазина «4» в неустановленном месте.

Мировой судья установил признать виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.1 Закона Астраханской области об административных правонарушениях и назначить ему наказание в виде административного штрафа в размере 2500 (две тысячи пятьсот) рублей[2].

В качестве критериев, которые позволяют разделять между собой состав административного правонарушения и преступного деяния, выступает характер и степень общественной опасности[3].

Но его нельзя применять при разделении преступных деяний и проступков, которые по своей тяжести могут быть наиболее опасными, нежели преступление. Поэтому данный критерий для деления не совсем эффективный, поэтому необходимо попробовать отраслевой принцип разделения.

---

[1] Постановление мирового судьи судебного участка №10 Вятскополянского судебного района Кировской области. URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-24-malmyzhskogo-rajona-s/act-214714293/ /

[2] Постановление мирового судьи судебного участка №1 Харабалинского района Астраханской области от 13.04.2011 года URL: https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-mirovogo-sudi-1-xarabalinskogo-rajona-s/act-203783447//.

[3] *Бондарь Е.О., Садовничева Д.М.* Перспективы развития административно-деликтного законодательства и практики его применения // Административное принуждение и административная ответственность: Сборник научных трудов. Екатеринбург, 2018. С. 8–11.

Трудовой кодекс РФ, который был разработан и принят после предыдущего нормативно-правового акта в указанной сфере, перенял все недостатки, которые существовали в прежнем документе, а именно те моменты, которые касались нормативного закрепления составов дисциплинарных правонарушений.

Дело в том, что проблема рассматриваемого понятия связана с тем, что объективную сторону дисциплинарных правонарушений необходимо отделять от общего понятия дисциплины труда, оснований увольнения по отрицательным мотивам и других категорий.

Важно также, что достаточно примерный перечень дисциплинарных правонарушений можно найти в одном из Постановлений Пленума Верховного Суда РФ, которое по своей юридической природе является актом толкования норм права, но не нормативно-правовым актом.

Поэтому было бы целесообразно создать специальный раздел в рамках трудового законодательства, который бы подробно раскрывал весь перечень таких противоправных деяний, а равно их свойства и признаки.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что публичные отрасли права наибольшее значение придают именно объекту противоправного поведения, то есть, тем общественным отношениям, которыми причиняется вред в результате совершения противоправного деяния, в силу его общественной вредности. Это условие и отличает их от частноправовых отраслей права.

Рябченко Д. С.

ст. преподаватель кафедры экономики и менеджмента Невинномысского института экономики, управления и права

К вопросу о квалификации профилактируемых нарушений обязательных образовательных требований

Аннотация: в статье дается определение профилактируемого нарушения обязательных образовательных требований, подведомст-

венных Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки; определены конкретные квалифицирующие признаки; выработан общий подход к квалификации профилактируемых нарушений обязательных образовательных требований и определены конкретные квалифицирующие признаки данных нарушений. В статье рассмотрена такая административно-ограничительная мера как выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных образовательных требований.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, образовательная организация, профилактика нарушение образовательных требований, Рособрнадзор, предостережение о недопустимости нарушений обязательных образовательных требований, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательных образовательных требований.

Ryabchenko D. S.

On the issue of qualification of preventable violations of mandatory educational requirements

Summary: the article gives the definition of preventive violations of the mandatory educational requirements of the subordinate Federal service for supervision in education and science; identified specific aggravating circumstances; develop a common approach to qualifications preventive violations of mandatory educational requirements and identified the specific aggravating circumstances of the violations. The article considers such administrative-restrictive measure as issuing a warning about the inadmissibility of violation of compulsory educational requirements.

Keywords: state control and supervision, educational organization, prevention of violation of educational requirements, Rosobrnadzor, warning about the inadmissibility of violations of mandatory educational requirements, non-fulfillment or improper fulfillment of mandatory educational requirements.

В настоящее время в России активно развивается административное судопроизводство, оказывающее колоссальное воздействие на сферу государственного контроля и надзора в целом и государственного контроля и надзора за деятельностью образовательных организаций — в частности. В этой связи насущно требуется устранение пробелов КАС РФ, снижающих его регулирующее воздействие. Таким пробелом является отсутствие в ст. 2 КАС РФ исчерпывающего перечня административных дел, рассматриваемых судами в порядке административного судопроизводства. В данной

статье также нет перечня административных дел, возникающих из обширного массива отношений государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обособленного Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — ФЗ-294).

В целях конкретизации административных дел, возникающих из отношений государственного контроля и надзора за деятельностью образовательных организаций, представляется необходимым обратиться к анализу положений ст. 8.2 и 8.3 ФЗ № 294, а также норм Постановления Правительства РФ от 10.02.2017 N 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения».

Очерченный выше анализ позволяет прийти к выводу о необходимости обособления из общего числа административных дел, возникающих из отношений государственного контроля и надзора, дел о профилактике нарушений обязательных требований, подведомственных Рособрнадзору. Административные дела данной категории можно определить как совокупность (круг) вопросов, связанных с применением на основании ст. 8.2, 8.3 ФЗ № 294 мер административно-правового ограничения в целях выполнения возложенной на данный орган функции по предупреждению нарушений обязательных образовательных требований в пределах предоставленных полномочий, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям данных обязательных требований.

Для того, чтобы в полной мере уяснить специфику материального и процессуального содержания административного дела о профилактике нарушений обязательных образовательных требований, подведомственных Рособрнадзору, предлагается разработать и применять в научно-практических целях такую специальную административно-процессуальную категорию, как «урегулированный административными процедурами превентивно-восстановитель-

ный комплекс мер государственного контроля и надзора за образовательными организациями».

В таком контексте под превентивно-восстановительным комплексом мер государственного контроля и надзора за образовательными организациями предлагается понимать административно-ограничительные меры профилактики нарушений обязательных образовательных требований, а также административные процедуры, применяемые должностными лицами Рособрнадзора в целях предупреждения нарушений обязательных образовательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных образовательных требований.

На основании ч. 5 ст. 8.2 ФЗ-294 должностные лица Роспотребнадзора уполномочены применять такую административно-ограничительную меру, как выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных образовательных требований. При этом следует подчеркнуть, что согласно ч. 6 ст. ФЗ-294 предостережение Рособрнадзора о недопустимости нарушения обязательных образовательных требований должно содержать указания на соответствующий вид обязательных образовательных требований.

Из анализа законодательства о государственном контроле и надзоре за образовательными организациями, сформировавшегося в настоящее время (в частности, федеральных законов «Об образовании в Российской Федерации», «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» «О лицензировании отдельных видов деятельности»), можно прийти к выводу, что в предостережении Рособрнадзора о недопустимости нарушения обязательных образовательных требований должно содержаться указание на следующие обособленные законодателем виды обязательных образовательных требований: 1) требования, предъявляемые к образовательной деятельности; 2) требования, предъявляемых к содержанию и качеству подготовки обучающихся в образовательных организациях; 3) требований, предъявляемых к информационной продукция, используемой в образовательном процессе; 4) лицензионные требований, предъявляемые к образовательной организации, а также указание на информацию о том, какие конкретно действия (бездействие)

образовательной организации могут привести или приводят к нарушению перечисленных видов обязательных образовательных требований.

При таком подходе можно сделать вывод, что должностные лица Рособрнадзора уполномочены выдавать в настоящее время четыре вида предостережения о недопустимости нарушений обязательных образовательных требований, а именно: 1) предостережение о недопустимости нарушения требований, предъявляемых к образовательной деятельности; 2) предостережение о недопустимости нарушения требований, предъявляемых к содержанию и качеству подготовки обучающихся в образовательных организациях; 3) предостережение о недопустимости нарушения лицензионных требований, предъявляемых к образовательной деятельности; 4) предостережение о недопустимости нарушения требований, предъявляемых к информационной продукция, используемой в образовательном процессе.

Для того, чтобы уяснить особенности основания выдачи выделенных выше видов предостережения образовательной организации, представляется необходимым выработать общий подход к квалификации профилактируемых нарушений обязательных образовательных требований и определить конкретные квалифицирующие признаки данных нарушений.

С нашей точки зрения, квалификация профилактируемых нарушений обязательных образовательных требований сводится к установлению отдельных признаков такого деяния (действия или бездействия) образовательной организации, которые свидетельствуют о высокой вероятности того или иного нарушения обязательных образовательных требований и поэтому влекут выдачу предостережения образовательной организации.

В этой связи предлагается сделать акцент на таких специальных оценочных критериях: 1) наличие угрозы неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных образовательных требований; 2) возможность исключения угрозы неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных образовательных требований посредством выдачи предостережения о недопустимости нарушения обязательных образовательных требований без применения мер административно-правового принуждения.

Угроза неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных образовательных требований, на наш взгляд, означает, что такого рода действие или бездействие образовательной организации, ее руководителя, иных должностных лиц создает высокую вероятность неисполнения или ненадлежащего исполнения нормативных обязательных образовательных требований, в том числе закрепленных в нормативных правовых актах условий, запретов, ограничений и обязанностей, предъявляемых: к содержанию и качеству подготовки обучающихся в образовательных организациях, информационной продукции, используемой в учебном процессе, а также условий, запретов, ограничений и обязанностей, устанавливающих порядок деятельности образовательных организаций по реализации образовательных программ, порядок получения и реализации образовательной организацией специального права (лицензии) по реализации образовательных программ.

Исключение угрозы неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных образовательных требований посредством выдачи предостережения о недопустимости нарушения обязательных образовательных требований как квалифицирующий признак профилактируемого нарушения обязательных образовательных требований заключается в том, что исследуемое деяние образовательной организации несущественно нарушает баланс публичных и частных прав, законных интересов участников образовательных отношений. В данном юридической ситуации для восстановления баланса публичных и частных прав, законных интересов участников образовательных отношений достаточно применения специальных мер административно-правового ограничения — выдачи предостережения о недопустимости нарушения обязательных образовательных требований без привлечения к административной ответственности, выдачи предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, применения иных мер административно-правового принуждения.

С нашей точки зрения угроза неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных образовательных требований является устранимой, а нарушенный баланс публичных и частных прав, законных интересов участников образовательных отноше-

ний восстановимым, когда соблюдены следующие общие условия: 1) наличие у Рособрнадзора данных, подтверждающих в действии (бездействии) образовательной организации отдельных признаков соответствующего нарушения обязательных образовательных требований и отсутствие подтвержденных данных о том, что данные деяния причинили вред жизни и здоровью граждан, безопасности государства, т. е. несущественно нарушают публичные и частные права, законные интересы участников образовательных отношений; 2) наличии у Рособрнадзора данных, подтверждающих в деянии образовательной организации отдельных признаков соответствующего нарушения обязательных образовательных требований и наличие подтвержденных данных о том, что образовательная организация ранее не привлекалась к административной ответственности за аналогичное нарушение обязательных образовательных требований. При этом необходимо учитывать, что в соответствии с п. 4.6. КоАП РФ «лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления»; 3) наличие у Рособрнадзора данных, подтверждающих в деянии образовательной организации отдельных признаков нарушения соответствующего нарушения обязательных образовательных требований и подтвержденные данные об отсутствии не исполненных образовательной организацией административных актов о применении пресекательно-восстановительных мер за аналогичные нарушения обязательных требований, в том числе соответствующих предписаний об устранении нарушений обязательных образовательных требований, решение о приостановлении государственной аккредитации образовательной организации, решение о приостановление лицензии и т. п.

Обобщая изложенное, под профилактируемым нарушением обязательных образовательных требований предлагается понимать действие (бездействие) образовательной организации, ее руководителя, иных должностных лиц данной организации, создающее устранимую угрозу (исключаемую высокую вероятность) неисполнения или ненадлежащего исполнения закрепленных

в нормативных правовых актах Российской Федерации условий, ограничений, запретов и обязанностей, предъявляемых к содержанию и качеству подготовки обучающихся в образовательных организациях, к информационной продукции, используемой в учебном процессе, а также устанавливающих порядок деятельности образовательных организаций по реализации образовательных программ, порядокполучения и реализации образовательной организацией специального права (лицензии) по реализации образовательных программ, которое влечет восстановление нарушенного баланса публичных и частных прав, законных интересов участников образовательных отношений посредством выдачи образовательной организации предостережения о недопустимости нарушения обязательных образовательных требований соответствующего вида.

Предлагаемое понимание и разработанные подходы квалификации профилактируемых нарушений обязательных образовательных требований могут найти применение как при разработке административных регламентов Рособрнадзора, так и в практической правоприменительной деятельности по контролю и надзору за образовательными организациями.

Мустафина-Бредихина Д. М.
мл. научный сотрудник отдела
административно-правовых
исследований РГУП

Об обязательных требованиях, предъявляемых к качеству медицинской деятельности

Аннотация. В статье выделяется массив законодательства, содержащий обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности, дается их характеристика, оцениваются перспективы признания требований, устанавливаемых самими медицинскими организациями, имеющими юридическую силу обязательных, если их исполнение предусмотрено федеральным законом.

Ключевые слова: государственный контроль, качество медицинской деятельности, обязательные требования, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, мероприятия по контролю.

Mustafina-Bredikhina D. M.

On mandatory requirements for the quality of medical practice

Annotation. The article highlights an array of legislation containing mandatory requirements for the quality of medical activity, their characteristics, assesses the prospects of recognition of the requirements established by the medical organizations that have legal force mandatory, if their execution is provided by Federal law.

Key words: state control, the quality of medical activities, mandatory requirements, the Federal service for supervision in the sphere of healthcare, monitoring activities.

Проблема законодательного закрепления перечней обязательных требований, исполнение которых оценивается уполномоченными органами исполнительной власти при осуществлении государственного контроля, до настоящего времени не решена, несмотря на тот факт, что ее решение является одной из приоритетных задач проводимой в настоящее время реформы контрольно-надзорной деятельности[1]. В сфере государственного контроля качества медицинской деятельности данная проблема стоит особенно остро в связи с неопределенностью и несистематизированностью источников обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

С учетом положений ст. 55 Конституции РФ предлагается выделить следующие законы и иные нормативные правовые акты, в которых закреплены искомые обязательные требования: Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон №323-ФЗ); нормативные приказы Министерства здравоохранения Российской Федерации (Минздрава России), издава-

[1] См.: Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным программам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12). URL: http://government.ru/news/25930 // (дата обращения — 01.12.2018).

емые в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья человека, предоставления ему медицинской помощи, в соответствии с п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009; нормативные правовые акты, издаваемые на основании ст. 90 Федерального закона № 323-ФЗ уполномоченными административными (исполнительными) органами медицинских организаций в рамках внутреннего контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья человека, предоставления ему медицинской помощи.

Проведем краткий анализ норм выделенной части законов и иных нормативных правовых актов.

1. Федеральный закон № 323-ФЗ является наиболее сложным, с точки зрения классификации норм, в которых закреплены обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности, в части утверждения перечня прав граждан в сфере охраны здоровья. В соответствии с Положением о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности, утвержденным постановлением Правительства от 12.11.2012 г. № 1152, соблюдение указанных прав является предметом государственного контроля качества медицинской деятельности. Согласно статистическим данным, самое большое количество предписаний выдается именно в связи с нарушением прав граждан в сфере охраны здоровья, а количество проверок по этому основанию неуклонно растет[1]. По нашему мнению, материальные нормы, закрепляющие права граждан в сфере охраны здоровья, имеют несистематизированный, обобщенный характер, не структурированы, не выделены в отдельную статью или раздел в федеральном законе, не обеспечены административно-правовыми нормами.

[1] См., например: Доклад Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья граждан и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 г.//Официальный сайт Росздравнадзора. URL://www.roszdravnadzor.ru/about/plans/documents/38789.

В первую очередь материальные нормы должны подкрепляться соответствующими процедурными административно-правовыми нормами, обеспечивающими исполнение материальных норм. С нашей точки зрения, охрана прав граждан в сфере охраны здоровья — не предмет государственного контроля, а его цель, достижение которой должно осуществляться путем утверждения общеобязательных, формально закрепленных требований к субъектам, осуществляющим медицинскую деятельность, реализация которых будет способствовать соблюдению прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечиваться административно-принудительными мерами.

2. В нормативных приказах Минздрава России закрепляются нормы, в которых устанавливаются обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности. Такие приказы Минздрава России утверждают так называемые порядки оказания медицинской помощи и отдельных видов медицинской деятельности, разрабатываемые по отдельным видам медицинской помощи, профилям медицинской помощи, заболеваниям или состояниям (группам заболеваний или состояний), а также видам медицинской деятельности (порядки медицинских освидетельствований, проведения медицинских осмотров и проч.), и стандарты медицинской помощи.

Согласно ч. 3 ст. 37 Федерального закона № 323-ФЗ порядки оказания медицинской помощи включают в себя помимо этапов оказания медицинской помощи; правил организации деятельности медицинской организации (ее структурного подразделения, врача) и стандарта оснащения медицинской организации, ее структурных подразделений также рекомендуемые штатные нормативы медицинской организации, ее структурных подразделений. Таким образом, часть положений в порядках оказания медицинской помощи носит рекомендательный характер, что нарушает принцип обязательности требований, подлежащих проверке органами государственного контроля, установленный Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а следовательно, не может являться предметом контроля. По нашему мнению, если требование носит рекомендательный характер,

то его невыполнение не может быть включено в акт проверки, так же, как и в предписание об устранении нарушений обязательных требований. В связи с этим, в целях отделения обязательных требований от рекомендательных норм целесообразно исключить из всех порядков оказания медицинской помощи раздел «Рекомендуемые штатные нормативы медицинской организации, ее структурных подразделений», объединив их в «Единые рекомендуемые штатные нормативы медицинских организаций, ее структурных подразделений», утверждаемые приказом Минздрава России.

Помимо вышеуказанных порядков, приказами Минздрава России также утверждаются стандарты медицинской помощи, представляя собой набор показателей частоты и кратности применения медицинских услуг, лекарственных препаратов, медицинских изделий, компонентов крови, лечебного питания и прочего. Однако, по нашему мнению, их нельзя считать источником обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, так как это скорее экономический инструмент расчета стоимости оказания медицинской помощи и оказания медицинских услуг, кроме того, имеющий усредненные показатели, а не строго определенные цифры.

3. Специфичным источником обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, можно считать нормативные правовые акты административных органов (исполнительных органов) медицинских организаций. В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ обязательные требования могут устанавливаться только федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, в т. ч. субъектами РФ. Однако ряд ученых отмечают, что в качестве источников административного права могут рассматриваться не только нормативные правовые акты, принимаемые (издаваемые) государственными органами и органами местного самоуправления, но и нормативные правовые акты, действующие внутри медицинских организаций и регламентирующие осуществление внутреннего управления в этих учреждениях[1].

[1] *Стахов А.И., Кононов П.И.* Административное право России: Учебник. В 2 ч. М., 2018. Ч. 1. С. 35.

Соглашаясь с данной позицией, можно отметить, что источником административного права действительно могут быть локальные нормативные правовые акты, утверждаемые исполнительными органами не только государственных учреждений, но и иных юридических лиц. Такая позиция подтверждается проектом Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[1], находящимся на рассмотрении в Государственном Думе Федерального Собрания РФ, который предусматривает возможность рассматривать документы, не являющиеся нормативными правовыми актами (в частности, документы по стандартизации, документы, разработанные самими гражданами и организациями, в том числе учредительные документы организаций), как имеющие юридическую силу обязательных, если обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством РФ, законодательством субъекта РФ, муниципальными правовыми актами применительно к определенным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Именно такая ситуация складывается в сфере государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности: требования, содержащиеся в порядках, утверждаемых руководителями органов и организаций, осуществляющих медицинскую деятельность, о внутреннем контроле качества медицинской деятельности, по своей сути являются внутренним нормотворчеством. В то же время, с учетом новых тенденций, реализуемых в вышеуказанном законопроекте, такие требования, установленные во исполнение федерального закона, могут получить юридическую силу обязательных требований. В этом случае, утверждаемые руководителем медицинской организации порядки организации внутреннего контроля качества медицинской деятельности, в соответствии со ст. 90 Федерального закона № 323-ФЗ, получат юридическую силу обязательных требований, так как их исполнение предусмотрено федеральным законом.

[1] Проект федерального закона № 332053–7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. 21.02.2018). URL: https://lawmon. ru/law/332053–7.html.

Титова М. С.
преподаватель кафедры административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой РГУП

Злоупотребление правом на свободу массовой информации в сфере Интернет-СМИ

Аннотация: Интернет-СМИ как новая форма передачи информации нуждается в ином регулировании. В связи с этим в статье автором раскрываются проблемы регулирования современных масс-медиа и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: средства массовой информации, интернет, правовое регулирование.

Titova M. S.

Abuse of the right to freedom of mass media in the field of Internet media

Resume: Internet- media as a new form of information transfer needs to be regulated differently. In this regard, the author of the article reveals the problems of regulation of modern mass media and suggests ways to solve them.

Keywords: media, internet, legal regulation.

Интернет-СМИ является самой значительной информационной площадкой для получения информации населением[1]. Интернет — это совокупность общедоступных телекоммуникационных сетей (сетей электросвязи), объединённых единой технологией производства и распространения информации[2].

Интернет стал неотъемлемой частью нашей жизни — мы используем различные интернет-ресурсы для общения, учебы, поиска необходимой информации. Актуальность темы обосно-

[1] Число активных пользователей интернета в России составляет около 100 млн человек, или примерно 70% населения. См.: "Around 100 million Russians active internet users — Russian presidential advisor," TASS, December 16, 2016, http://tass. com/economy/919826.

[2] *Рихтер А. Г.* Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: Учебное пособие. М., 2011. С. 232

вывается тем, что в настоящее время большинство вопросов, связанных с Интернет-СМИ, не имеют законодательного закрепления. Правовая база в этой сфере недостаточно разработана и урегулирована, и вследствие этого выявляется проблема защиты прав и интересов различных субъектов при перемещении информации в интернете.

Проблемы административно-правового регулирования функционирования Интернет-СМИ сравнительно недавно стали рассматриваться в научной литературе. В проводившихся исследованиях указано на необходимость изменения Закона о СМИ в части урегулирования Интернет-СМИ, необходимость принятия специального нормативного правового акта, регулирующего функционирования СМИ в Интернете[1]. Однако в данном исследовании рассматривается применение административной ответственности за злоупотребления свободой массовой информации в Интернете.

Формой распространения массовой информации в сети Интернет являются сайты и блоги. В соответствии со ст. 2 Закона о СМИ под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием. Одним из видов злоупотребления свободой массовой информации является распространение материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм.

В современных условиях можно прогнозировать, что процесс использования СМИ для информационного воздействия на массовые аудитории со стороны экстремистов и террористов будет только расширяться. Среди причин, вызывающих это, можно выделить прогрессирующую коммерциализацию СМИ, стремление к созданию наиболее рейтингового массового контента, бурное развитие информационно-коммуникационных технологий, стимулирующее доступ непрофессионалов к производству и распространению новых СМИ. Свобода доступа к информации в сети

[1] *Монахов В.Н.* Свобода массовой информации в интернете. Правовые условия реализации. М., 2005. С. 63.

Интернет может привести к неблагоприятным последствия, например, для несовершеннолетних детей. Для противодействия распространения такой информации в зарубежных странах используют системы контентной фильтрации и контент-анализа доступа к сети «Интернет». В Великобритании, Нидерландах, Бельгии, Италии, Греции, Финляндии из-за нарушения авторских прав по решению суда блокируются сайты p2p-сервисов, а в США по инициативе Ассоциации авторских прав и интернет-провайдеров нужно сообщать о фактах использования нелегального контента.

Интернет-СМИ как новая форма передачи информации нуждается в ином регулировании, отличном от традиционных СМИ в силу природы сети Интернет, так как появляются сложности в применения ряда норм при распространении положений о СМИ на сайт или блог. Так, законодательство не определяет понятие периодичности распространения массовой информации и тиража издания применительно к сайтам, блогам и иным формам распространения массовой информации в Интернете. В Законе о СМИ используется категория «специализированное СМИ», под которым понимается средство массовой информации, для регистрации и распространении продукции которого Законом о СМИ установлены специальные правила[1]. Безусловно, Интернет-СМИ должны быть отнесены к специализированным СМИ, но законодатель не устанавливает особых административных процедур для таких СМИ.

Также на Интернет-СМИ распространяются правила, установленные для радио- и телепрограмм, как распространяющие массовую информацию через «иные телекоммуникационные сети». Таким образом, современное законодательство о СМИ не позволяет решить ряд проблем, связанных с определением СМИ в Интернете.

Проблема ответственности в сфере СМИ является ключевой проблемой в регулировании сферы Интернет — в большинстве государств отсутствуют четкие рамки института ответственности в данной сфере. Например, в США, Великобритании, Франции

[1] *Минбалеев А.М.* Проблемы правового регулирования Интернет-СМИ // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2010. № 5. С. 98.

нормы законодательства, касающиеся журналисткой деятельности, «разбросаны» по различным кодексам и законам, а регулирование Интернет-СМИ и наступление ответственности за правонарушения в данной сфере отсутствуют. Представляется возможным применения ответственности в случаях, когда Интернет-СМИ позволяет распространение противозаконной информации либо создает ее.

Интернет как средство, через которое может быть осуществлено право на свободу выражений мнений, может выполнить данную цель только при условиях, что государство возьмет на себя обязательства разработать эффективную политику для достижения всеобщего безопасного доступа к сети Интернет.

Следовательно, можно сделать вывод, что в настоящее время в российском законодательстве существуют следующие основные проблемы, связанные с функционированием Интернет-СМИ: 1) определение условий и порядка доступа к информации материалов Интернет-СМИ государственными органами и общественными организациями, учреждений социального назначения. Данная проблема связана с недостаточной развитостью программ фильтрации[1] и контент-анализа; 2) повышение эффективности профилактики и предотвращения злоупотреблений свободой массовой информации, например, в сфере защиты здоровья несовершеннолетних; 3) создание специализированного законодательства либо блока норм, учитывающих особенности функционирования Интернет-СМИ[2]. Регулирование Интернет-среды невозможно без учета международного опыта, так как Интернет является безграничной площадкой.

Тем не менее, на данный момент органы исполнительной власти успешно находят по ip-адресам лиц, создающих противозаконный материал и распространяющих их в Интернет-СМИ. Однако, в настоящее время вопрос о регулировании Интернет-СМИ является актуальным и несомненно требует решения насущных проблем.

---

[1] Безопасность детей в Интернете: Международный опыт и вызовы для России / Под ред. С. А. Грина. М, 2012. С. 15.

[2] Онлайн и по всем фронтам: Наступление на свободу выражения мнений в России Human Rights watch, 2017 С. 2.

Чертищева С. В.
аспирант кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Вятского государственного университета (ВятГУ)

О некоторых концептуальных подходах к пониманию юридического лица, в отношении которого применяются меры административно-правого принуждения

Аннотация. В статье проведено исследование подходов к пониманию природы и сущности юридического лица. Анализируются административно-правовые аспекты данной категории.

Ключевые слова: юридическое лицо; административная правосубъектность; административное принуждение.

Chertishcheva S. V.

On some conceptual approaches to understanding a legal entity in respect of which measures of administrative and legal coercion are applied

Resume: The article conducted a study of approaches to understanding the nature and nature of a legal entity. The administrative legal aspects of this category are analyzed.

***Key* words:** entity; administrative legal personality; administrative legal compulsion.

В зарубежной юридической науке XIX в. в зависимости от содержания понятия юридического лица исторически сложилось несколько фундаментальных научных теорий, которые можно разделить на две большие группы: 1) концепции, отрицающие существование некоего реального субъекта со свойствами юридической личности («теория фикции», разработанная Савиньи[1], «теория «персонифицированной цели», предложенная Бринцем[2]); 2) концепции, признающие существование носителя таких свойств («органиче-

[1] См.: *Savigny*. System des heutigen romischen Rechts, 1840.
[2] См.: *Brinz*. Pandecten, 1873.

ская теория», выдвинутая Гирке[1], «реалистическая теория», разработанная Саллейлом[2]).

Перечисленные фундаментальные теории юридического лица дополняет концепция Иеринга[3], полагавшего, что юридическое лицо как таковое не существует. Поскольку право — это система защищенных законом интересов, то законодатель дает правовую защиту отдельным группам людей, которые выступают как единое целое, но это не означает, однако, создания нового субъекта права. В данной концепции, по сути, сочетается тезис о фиктивности самого юридического лица с признаками реальности стоящих за ним групп людей. Юридическое лицо как прием юридической техники не способно к пользованию, субъектами которого являются только люди. Имущество используется для целей и интересов определенного (корпорации) или неопределенного (учреждения) круга лиц. То есть, физические лица в рамках юридического лица могут меняться, а юридическая конструкция юридического лица остается без изменений.

Советская юридическая наука, изучавшая сущность юридического лица, концентрировалась в отличие от зарубежной науки на изучении юридической личности государственных предприятий («теория коллектива, разработанная А. В. Венедиктовым[4], «теория государства», предложенная С. И. Аскназием[5], «теория директора», выдвинутая Ю. К. Толстым[6], и др.).

Большая часть советских концепций исходила из признания юридического лица как реально существующего явления, основывалась на идее о наличии людского субстрата (лица или коллектива), но трактовки юридического лица выдвигались разнообразные[7],

[1] См.: *Gierke*. DeutschesPrivatrecht, 1895.

[2] См.: *Salleiles*. De La personalite juridique, 1922.

[3] См.: *Jhering*. Geist des romischen Rechts, 1888.

[4] *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность. М., 1948.

[5] *Аскназий С. И.* Об основаниях правовых отношений между государственными социалистическими организациями. Ученые записки Ленинградского юридического институа. Вып. IV. Л., 1947.

[6] *Толстой Ю. К.* Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР. Л., 1955.

[7] См., например: *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947; *Иоффе О. С.* Советское гражданское право. М., 1967; *Грабанов В. П.* Юридические лица. М., 1961.

исходили из того, что носителями правосубъектности государственного юридического лица являются коллектив рабочих и служащих предприятия, а также всенародный коллектив, организованный в социалистическом государстве.

В отдельных концепциях советского периода в качестве реальной основы юридического лица признавалось имущество («теория персонифицированного (целевого) имущества»[1]). Сторонники данной теории считали главной функцией юридического лица объединение различных имуществ в единый комплекс и управление этим имущественным комплексом.

Обобщая зарубежные и отечественные концептуальные подходы к пониманию юридического лица, следует подчеркнуть, что все они так или иначе отражают особенности развития имущественных отношений, которые сложились в тот или иной исторический период.

В современной системе имущественных отношений, сложившихся в России, представляется невозможным не признавать за юридическими лицами права быть персонифицированными участниками правоотношений, в том числе гражданских и административных. В этой связи важно понимать, что гражданская и административная правоспособность и дееспособность юридического лица в Российской Федерации возникают в момент создания юридического лица, который приурочен к его государственной регистрации в соответствии с п. 3. ст. 49 и п. 2 ст. 51 ГК РФ.

Гражданская правоспособность юридического лица означает его возможность как субъекта гражданского права иметь гражданские права и обязанности, необходимые для осуществления определенных гражданским законодательством видов деятельности. Административная правоспособность юридического лица сводится к его возможности как субъекта административного права иметь административные права и административные обязанности, корреспондируемые с административными полномочиями органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, осуществляющих отдельные виды деятельности, регламентированные нормами адми-

[1] См., *Ландкоф С.Н.* Субъекты прав (лица). Вып. III Научного комментария ГК. М., 1928; *Вольфсон Ф.* Учебник гражданского права. М., 1930; *Суханов Е.А.* Правовые основы предпринимательства. М., 1993. С. 14, 15.

нистративного и административно-процессуального законодательства, в том числе деятельность, связанную с административным принуждением юридических лиц.

Гражданская дееспособность юридического лица означает, что оно своими собственными действиями может приобретать, создавать, осуществлять и исполнять гражданские права и обязанности. Соответственно, административная дееспособность юридического лица, на наш взгляд, выражается в его способности собственными действиями приобретать, осуществлять и исполнять административные права и обязанности, предусмотренные административным и административно-процессуальным законодательством.

В специальной литературе, раскрывая природу гражданской дееспособности юридического лица, справедливо отмечается, что приобретение, отчасти, осуществление гражданских прав и обязанностей является прерогативой так называемого органа юридического лица, под которым понимается лицо (единоличный орган) или группа лиц (коллегиальный орган), представляющих интересы юридического лица в отношениях с другими субъектами права без специальных на то уполномочий (без доверенности)[1]. Согласно ст. 53 ГК РФ юридическое лицо через свои органы приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности. Поэтому действия органа юридического лица рассматриваются как действия самого юридического лица[2].

Разделяя данную научную и законодательную позицию, полагаем, что исследование особенностей административно-правового принуждения, применяемого к юридическому лицу, необходимо рассматривать в отношении органа юридического лица как лица (единоличный орган) или группы лиц (коллегиальный орган), которые имеют административные права, несут административные обязанности, представляют интересы юридического лица в отношениях с другими субъектами административных правоотношений. При этом необходимо учитывать законодательные подходы к обособлению в структуре юридического лица руководителя и иных

[1] См., например, Гражданское право: Учебник. Ч. 1 / Под ред А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1996. С. 121, 122.

[2] Там же. С. 122.

должностных лиц как субъектов административных правоотношений, в рамках которых к юридическому лицу применяются административно-принудительные меры. Примером, могут служить административные правоотношения, складывающиеся между юридическими лицами и органами исполнительной власти в ходе осуществления государственного контроля (надзора)[1].

Павлова Л. В.

начальник кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, канд. юрид. наук, доцент

Кутякин С. А.

доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, канд. юрид. наук, доцент

Деятельность участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений и преступлений несовершеннолетних как административно-правовой способ защиты прав детей (на примере УМВД России по Рязанской области)

Аннотация: в данной статье рассмотрена деятельность участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений и преступлений несовершеннолетних на примере УМВД России по Рязанской области как административно-правовой способ защиты прав детей. Проанализированы совместные действия общественных объединений правоохранительной направленности, участковых уполномоченных полиции и сотрудников подразделений по делам несовершен-

[1] См.: ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2018 N 480-ФЗ (ред. 27.12.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

нолетних, которые позволяют достичь значительного повышения эффективности принимаемых мер к участию в обеспечении правопорядка и профилактике правонарушений несовершеннолетних на территории Рязанского региона как результативный способ защиты прав детей.

Ключевые слова: несовершеннолетние, уполномоченный полиции, административно-правовые способы, защита прав детей.

Pavlova L. V. Kutyakin S. A.

Activities of district police officers and juvenile affairs units for the prevention of offenses and juvenile crimesas an administrative and legal way to protect the rights of children (on the example of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Ryazan region)

Abstract: this article discusses the activities of precinct police officers and units for minors on the prevention of offenses and crimes of minors on the example of the Ministry of internal Affairs of Russia in the Ryazan region as an administrative and legal way to protect the rights of children. The joint actions of public associations of law enforcement orientation, precinct police officers and employees of juvenile Affairs units, which allow to achieve a significant increase in the effectiveness of measures taken to participate in law enforcement and prevention of juvenile delinquency in the territory of the Ryazan region as an effective way to protect the rights of children, are analyzed.

Key words: minors, the Commissioner of police, legal and administrative ways to protect the rights of children.

В современных условиях развития нашего общества особую актуальность приобретает проблема надлежащего воспитания подрастающего поколения и, что не менее актуально, защиты его от негативного воздействия со стороны той отрицательной социальной среды, в которой зачастую оказываются дети[1]. Это может быть как негативная среда уличной или школьной компании, так и безнравственное, аморальное либо преступное поведение родителей несовершеннолетнего. Особенно сильно такое негативное воздействие проявляется в тех семьях, где родители не только попирают нравственные основы человеческого общежития, но и сами живут

[1] *Павлова Л. В.* Административно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов ребенка // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 41–44.

по неформальным нормам криминального мира[1]. Семья, школа (образовательное учреждение) и улица являются теми ключевыми точками, где формируется будущая личность.

Под административно-правовым способом защиты прав ребенка мы понимаем деятельность органов государственной власти, муниципальных образований, общественных объединений и их должностных лиц, направленную на проверку законности и разумности их действий, обеспечение профилактики безнадзорности, беспризорности детей и совершения ими правонарушений и в отношении их самих, обеспечивая должные меры защиты. Поэтому профилактика противоправного поведения и правонарушений несовершеннолетних со стороны органов внутренних дел должна строиться с учетом тесной взаимосвязи с общественностью. Одним из примеров такого взаимодействия является деятельность участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних[2] УМВД России по Рязанской области с народными дружинами.

Важнейшим направлением деятельности службы УУП и ПДН УМВД России по Рязанской области является работа с подрастающим поколением. На постоянной основе реализуется комплекс организационных и практических мероприятий, направленных на профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, повышение качества проводимой профилактической работы и укрепление межведомственного взаимодействия между субъектами единой системы профилактики.

В целях повышения эффективности принимаемых мер, информация о динамике и проблемных направлениях подростковой преступности ежеквартально направляется в Правительство Рязанской области. На заседаниях региональной комиссии по делам несовершеннолетних обсуждаются вопросы, заслуживающие приоритетного внимания.

За январь-декабрь 2017 г. общее количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, снизилось на 49,6% (с 254

[1] *Кутякин С.А.* Тюремные «понятия» как продукт антагонизма естественного и позитивного права в местах лишения свободы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007. № 6. С. 4, 5.

[2] Далее УУП и ПДН.

до 128)[1]. Удельный вес подростковой преступности в общей структуре уменьшился с 3,8% до 2,1%. Значительно сократилось количество краж, совершенных несовершеннолетними (со 182 до 81; — 55,5%), противоправных деяний в общественных местах (со 145 до 35; — 75,8%), групповых преступлений (с 68 до 21; — 69,1%).

Снизилось количество совершенных несовершеннолетними тяжких и особо тяжких преступлений (с 48 до 39; — 18,7%).

На снижение уровня подростковой преступности оказало влияние эффективное применение мер административного воздействия, как в отношении взрослых, не обеспечивающих надлежащее поведение несовершеннолетних, так и самих нарушителей.

В 2017 г. на 18,7% выявлено больше административных правонарушений по ч. 1. ст. 5.35 КоАП РФ (Неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних) — 2507 (2112), по ст. 20.22 КоАП РФ (Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной продукции либо наркотических средств) — 288 (266, +8,3%).

В то же время необходимо повышение эффективности работы по пресечению правонарушений, предусмотренных ст. 6.10 КоАП РФ (Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ), которых в отчетном периоде пресечено меньше на 27,7% (со 130 до 94).

Подразделениями УУП и ПДН во взаимодействии с органами и учреждениями системы профилактики, общественными организациями и другими заинтересованными ведомствами, реализуется комплекс организационных и практических мер по профилактике семейного неблагополучия, предупреждению фактов жестокого обращения с детьми, направленный на предупреждение правонарушений и преступлений.

[1] Здесь и далее в скобках приведены сведения за 2016 г. и динамика их изменения в 2017 г. Статистические данные получены из УМВД России по Рязанской области.

Основным фактором, определяющим антиобщественное поведение несовершеннолетних, является нахождение в неблагополучных семьях. Именно там формируется фундамент негативного поведения, выражающийся в противоправном поведении детей либо в совершении противоправных деяний в отношении них.

Отмечается наступательность в работе по пресечению преступлений, предусмотренных ст. 156 УК РФ (Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего) (с 15 до 19).

В целях оказания комплексной помощи детям и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, ранней профилактики асоциальных явлений в детской, подростковой и молодежной среде в Рязанской области созданы 10 учреждений дополнительного образования, оказывающих социально-правовую, психолого-педагогическую, медико-социальную помощь семьям, детям и подросткам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

В настоящее время индивидуально-профилактическая работа проводится в отношении 445 неблагополучных родителей (489).

За 12 месяцев 2017 г. в ЦВСНП УМВД России по Рязанской области (далее Центр) помещено 99 подростков (97; + 2,1%), из них 62 — нарушивших административное законодательство Российской Федерации (50; +24%), совершивших общественно опасные деяния до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности — 32 (44; — 27,3%). Среднесуточная наполняемость Центра составила — 3,0 (2,0). Три подростка помещались, как временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (2; +50%).

В целях устранения причин и условий совершения правонарушений несовершеннолетними Центром направлено 275 информаций в учреждения и ведомства системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по результатам рассмотрения которых 24 подростка привлечены к административной и дисциплинарной ответственности, 7 человек поставлены на профилактический учет в органах внутренних дел. Все лица, находящиеся в Центре, обсуждены на заседании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Для подростков, содержащихся в Центре, в 2017 г. проведено 282 мероприятия (2016 – 250, +12,8%) на правовую, нравственно-эстетическую, патриотическую, медицинскую и иную тематику.

Реализуются мероприятия Государственной Программы Рязанской области «Профилактика правонарушений и предупреждение чрезвычайных ситуаций на 2015–2020 годы» (Постановление Правительства Рязанской области от 29.10.2014 №317).

Представители УМВД России по Рязанской области принимают активное участие в работе межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при Правительстве Рязанской области по рассмотрению вопросов эффективности работы с подростками и молодежью по предупреждению их вовлечения в экстремистскую деятельность.

Территориальными органами МВД России на районном уровне проводится комплекс мероприятий, направленный на профилактику семейно-бытового насилия, предупреждения преступлений в семейно-бытовой сфере. Реализуемые мероприятия позволили добиться некоторых позитивных результатов, однако принимаемых мер явно недостаточно.

В результате проведенной работы на 12,5% сократилось количество преступлений, совершенных в состоянии опьянения (с 2572 до 2251). Вместе с тем увеличение числа указанных деяний отмечается на территории обслуживания ОМВД России по Советскому району г. Рязани (со 116 до 124), МОМВД России «Скопинский» (со 144 до 156), «Шиловский» (с 95 до 97).

По итогам 2017 г. снизилось количество зарегистрированных бытовых преступных деяний (с 1196 до 1007; — 15,8%), в т.ч. в областном центре (с 364 до 313; — 14%). В то же время рост числа указанных преступлений отмечается на территории обслуживания ОМВД России по Октябрьскому району г. Рязани (со 116 до 127), ОМВД России по Клепиковскому (с 54 до 59) и Пронскому (с 40 до 44) районам.

Общее количество тяжких и особо тяжких бытовых преступлений снизилось на 14,1% (со 149 до 128). При этом рост числа преступлений данного вида допущен на территориях обслуживания ОМВД России по Железнодорожному району г. Рязани (с 8 до 9), МОМВД России «Касимовский» (с 7 до 12), «Ряжский» (с 6 до 7), «Шацкий» (с 3 до 4), «Шиловский» (с 3 до 9), ОМВД России

по Рязанскому району (с 10 до 11). Зарегистрировано 39 бытовых убийств (2016 г. — 50).

В январе-декабре 2017 г. в ходе работы по контролю за соблюдением административных ограничений сотрудниками территориальных органов МВД России на районном уровне в отношении поднадзорных лиц составлено 3662 протокола об административных правонарушениях, из которых 1936 — по ст. 19.24 КоАП РФ (Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре) (1751; +11%). В отношении лиц, систематически нарушающих правила административного надзора, возбуждены 26 уголовных дел (23, +13%) по ст. 314.1 УК РФ (Уклонение от административного надзора).

Несомненно, что проводимые мероприятия оказали позитивное влияние на снижение общего количества зарегистрированных преступлений, совершённых лицами, ранее совершавшими преступления — 3379 (3865; — 13%), а также лицами, судимость у которых не снята и не погашена — 1734 (1838; — 6%).

В целях повышения эффективности принимаемых мер к участию в обеспечении правопорядка и профилактике правонарушений привлекаются члены 29 народных дружин, внесенных в региональный реестр, в состав которых входят 475 отрядов, общей численностью 2436 человек, а также 42 общественных объединения правоохранительной направленности, в состав которых вошли родительские патрули, рабочие коллективы и товарищества собственников жилья.

Народные дружинники задействовались при проведении 970 культурно-массовых, спортивных и оперативно-профилактических мероприятий, 1750 раз выходили на патрулирование улиц. С их участием или в ходе проверки полученной от них информации раскрыто 50 преступлений, задержано 1875 правонарушителей, из них 47 лиц, совершивших преступления. Всего на территории области к охране общественного порядка привлекалось 8836 членов народных дружин и 1214 сотрудников частных охранных организаций.

В Рязанской области реализована процедура поощрения деятельности народных дружинников. Так, подпрограммой 1 «Обеспечение правопорядка и профилактики правонарушений» Госу-

дарственной программы Рязанской области «Профилактика правонарушений и предупреждение чрезвычайных ситуаций на 2015–2020 годы» в 2017 г. на поощрение народных дружинников израсходовано 4 млн. 275 тыс. рублей.

Таким образом, совместные действия общественных объединений правоохранительной направленности, участковых уполномоченных полиции и сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних позволяют достичь значительного повышения эффективности принимаемых мер к участию в обеспечении правопорядка и профилактике правонарушений несовершеннолетних на территории Рязанского региона.

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Сборник научных статей

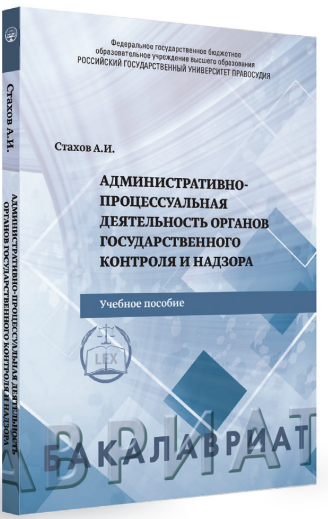
Издание осуществлено в авторской редакции

Корректор *Л.А. Запылаева*
Оформление, верстка: *А.А. Гришин*

Подписано в печать 15.02.2019.
Формат 60×90 1/16. Усл. печ. л. 22.
Тираж 100 экз.

Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ



А.И. Стахов

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Учебное пособие

ISBN 978-5-93916-639-3

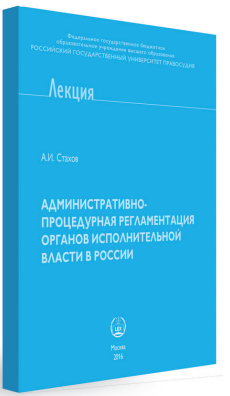
В Пособии анализируется административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора на основе законодательства Российской Федерации, специальной литературы, практики Верховного Суда РФ.

Раскрыта взаимосвязь правоотношений, возникающих в ходе административного контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях.

Предназначено обучающимся по специальности «Судебная экспертиза» (дисциплина «Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора»), может быть использовано магистрами юриспруденции, на курсах повышения квалификации судей.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ

ЛЕКЦИЯ



В учебном пособии дается административноправовая характеристика исполнительной власти в России, сформировавшейся в результате проводимой в стране административной реформы. На основе системного анализа действующего административного и административнопроцессуального законодательства раскрываются понятие, структура и средства административнопроцедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти. Делается акцент на административнопроцессуальной регламентации взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами и организациями, а также с другими органами публичной власти. Выделяются особенности административнопроцедурной регламентации внутренней организации органов исполнительной власти.

Следуя избранному подходу к пониманию административных процедур и административных регламентов, изложен нормативный материал, раскрывающий административнопроцедурное содержание взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами и организациями, другими органами публичной власти, а также внутренней организации органов исполнительной власти.

Для студентов ,обучающихся по программам бакалавриата и специалитета, изучающих административное и административнопроцессуальное право России.

А.И. Стахов

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Учебное пособие