

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**июль
2013
№7**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 от 22.12.2011 г.

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 7 (19) 2013 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - ПИ № ФС 77-47916, 22.12.2011 г.

IS PUBLISHED MONTHLY. THE MAGAZINE HAS BEEN PUBLISHED SINCE JANUARY, 2012.

Главный редактор журнала
Кизилев В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета
Денисенко В.В., д.ю.н., г. Краснодар

Редакционный совет:

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва

Майле А.Д., доктор права, г. Шпайер (Германия)

Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов

Шукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, а/я 1526

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 27.08.2013 г.

Усл. печ. л. 5.12

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:

Denisenko V.V., d.j.s., Krasnodar

The editorial board:

Kositsin I.A., c.j.s., Omsk

Lapina M. A., d.j.s., Moscow

Maile A.D., Doctor of law, Speyer (Germany)

Channov S.E., d.j.s., Saratov

Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk

E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 27th of August, 2013.

Nominal print 5.12 sh.

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision

ZAO (CJSC) «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или
редакции преследуется по закону

Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial
is prosecuted

© Кизилев В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

Административная опека и постпенитенциарный контроль: вопросы правового регулирования	3
Апарина И. В.	
Некоторые вопросы безопасности дорожного движения	14
Босхамджиева Н. А.	
Государственное администрирование в налоговой сфере	22
Воронов А. М.	
Сравнительно-правовой анализ административного и уголовно-процессуального задержания	41
Денисенко Е. В.	
Деликтная реализация дискреционных полномочий мирового судьи при рассмотрении дела об административном правонарушении	51
Кизилов В. В., Маркарьян А. В.	
Развитие профессиональной деятельности государственных служащих в контексте служебно-правовой аналитики и инноватики	63
Комахин Б. Н.	
Совершенствование правотворческих полномочий органов исполнительной власти в условиях административной реформы	69
Уманская В. П.	
Актуальные вопросы совершенствования института административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах в РФ	79
Филиппов О. Ю., Юрицин А. Е.	
К вопросу об административных правонарушениях в области здравоохранения	88
Шилюк Т. О.	
Объявление о VIII Всероссийской научно-практической конференции "Теория и практика административного права и процесса"	97

Апарина И. В. / Aparina I. V.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОПЕКА И ПОСТПЕНИТЕНЦИАРНЫЙ КОНТРОЛЬ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹

ADMINISTRATIVE TRUSTEESHIP AND POST-PENITENTIARY OVERSIGHT: LEGAL REGULATION ISSUES

Апарина Ирина

Вячеславовна,

*кандидат юридических наук,
заведующая кафедрой теории
государства и права МБОУ
«Волжский институт эконо-
мики, педагогики и права».*

Отмечается, что невнимание к проблемам социальной реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, особенно в вопросах их трудового и бытового устройства, может спровоцировать рецидив преступности.

Дается критический анализ существующего положения в части постпениitenciарного контроля, в контексте борьбы с рецидивной преступностью.

Утверждается, что служба пробации в России должна наряду с постпениitenciарным контролем осуществлять административную опеку в отношении освобожденных из мест лишения свободы посредством реализации мер социальной адаптации и социальной реабилитации.

Ключевые слова: административная опека, постпениitenciарная помощь, постпениitenciарная адаптация, институт пробации, административный надзор.

¹Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг –2012)

*Aparina Irina
Vyacheslavovna,
c.j.s. (PhD in law), Head of the
chair "Theory of state and law"
at Municipal Budgetary General
Education Institution "Volga In-
stitute of Economics, Pedagogy
and Law"*

Here is noted that the lack of attention to the problems of social rehabilitation of persons released from prisons, especially in matters of employment and arrangement of everyday life, can trigger a relapse of crimes.

A critical analysis of the current situation in terms of post-penitentiary oversight, in the context of combating recidivism, is given in the article.

The author argues that the probation service in Russia along with post-penitentiary oversight should exercise administrative trusteeship in respect of persons released from prison through the implementation of measures of social adaptation and rehabilitation.

Keywords: administrative trusteeship, post-penitentiary assistance, post-penitentiary adaptation, institute of probation, administrative supervision.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года [4] имеет свои основные цели, среди которых называется сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы и развития системы постпенитенциарной помощи таким лицам.

При этом вопросы постпенитенциарной адаптации должны разрешаться через службу пробации, создание которой предусматривается Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [3].

В настоящее время институт пробации пока еще не внедрен в правовую систему Российской Федерации, но уже имеются проекты федеральных законов «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» и «О службе в органах и учреждениях системы пробации».

Справедливости ради, следует отметить, что некоторые субъекты Российской Федерации, в отсутствие федерального законодательства, на региональном уровне разрешают вопросы социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы [2]. Действительно, невнимание к проблемам социальной реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, особенно в вопросах их трудового и бытового устройства, может спровоцировать рецидив преступности. Очень часто так и происходит. В отношении этой категории граждан необходимо применение целой системы мер административной опеки и постпенитенциарного контроля.

Кстати, что касается последней формы предупреждения рецидивной преступности, то она уже регламентирована вступившим в силу в июле 2011 Федеральным Законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [1].

Следует отметить, что в начальной стадии разработки концепции ныне действующего закона, в качестве основных задач называлась организация помощи бывшим заключенным в их социализации, реабилитации, трудоустройстве и т. п. Когда работа над концепцией законодательства об административном надзоре только начиналась, года четыре назад, председатель Комитета Госдумы по безопасности Владимир Васильев говорил, что основная задача такого закона – организация помощи бывшим заключенным в их социализации, реабилитации, трудоустройстве и т. п. [9].

Однако на деле мы имеем ретушированную версию Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

По мнению П. В. Тепляшина современная редакция административного надзора мало чем отличается от административного надзора советского периода, базируется на архаичных по своей сути представлениях о характере правового воздействия на лицо, совершившее преступление, не учитывает основных позиций современной реформы уголовно-исполнительной системы [13]. Единственным существенным отличием является судебный порядок установления административных ограничений.

В итоге, вместо обещанной социализации, к отбывшему наказание человеку, попадающему под категорию лиц, в отношении которых автоматически устанавливается или может быть установлен административный надзор, применяются административные ограничения в содержательном аспекте схожие с ограничением свободы, установленным Уголовным кодексом РФ. Вряд ли

при отсутствии системы мер административной опеки постпенитенциарный контроль в таком виде станет панацеей от роста рецидивной преступности и мерой превенции.

А пока, в настоящее время, в целях защиты государственных и общественных интересов мы используем применение административных ограничений, причем устанавливаемых судом в порядке гражданского судопроизводства.

По своей правовой природе, гражданский процесс предназначен для равных субъектов, основан на принципах диспозитивности, равноправия сторон, свободы договора. И именно, эти качества не позволяют в определенных случаях установить административный надзор за лицами, отбывшими наказание в местах лишения свободы.

Речь в данном случае идет, например, о лицах отбывших наказание и покинувших колонию, без установления в отношении них административного надзора, но формально подпадающие под него. В данном случае все необходимые документы и информация поступают в органы внутренних дел для инициирования последними гражданского процесса в ходе, которого предполагаемое поднадзорное лицо должным образом извещается, но не является в судебное заседание.

В данном случае, институт заочного решения, известный гражданско-процессуальному праву не работает, поскольку в соответствии со ст. 261.7 ГПК РФ дело об административном надзоре рассматривается с обязательным участием лица, в отношении которого подано заявление, а принудительно обязать его явиться, что возможно в рамках уголовного процесса, не позволяет характер гражданского судопроизводства.

Неприменима к данным лицам ст. 314.1 УК РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за уклонение от административного надзора, поскольку распространяется на лиц, в отношении которых уже установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы.

Применение административной ответственности по ст. 19.24 КоАП РФ достаточно часто не достигает целей частной превенции. Это подтверждается неоднократным совершением административных правонарушений связанных с несоблюдением административных ограничений и невыполнением обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, что фактически приводит к положению, когда у поднадзорных с десятков неуплаченных штрафов, причем этот факт не оказывает на них негативного воздействия.

Более того, такая исключительная мера как административный арест воспринимается ими совершенно спокойно, в беседах с участковым они заявляют, что отбыть в следующий раз 15 суток не составляет для них большой проблемы.

Административный штраф и административный арест могут нанести урон материальному благосостоянию, социальному положению трудоустроенного, социально адаптированного лица. Для социально не адаптированных лиц меры административной ответственности не будут оказывать должного эффекта, а соответствующими мерами уголовно-правового воздействия, как это имело место быть в уголовном законодательстве РСФСР. Злостному нарушению правил административного надзора не противопоставлены (злостным нарушением правил административного надзора с целью уклонения от надзора, влекущим ответственность по статье 198.2 УК РСФСР, признавалось умышленное нарушение правил надзора, совершенное без уважительных причин лицом, находящимся под надзором, к которому дважды в течение года законно и обоснованно была применена мера административного воздействия, предусмотренная Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 августа 1966 года «Об административной ответственности за нарушение правил административного надзора») меры принуждения.

Полагаем, вышеизложенное убедительно доказывает, что в российской правовой системе проблема посткриминального контроля в борьбе с рецидивной преступностью не нашла своего должного разрешения.

Более того, анализ законопроектов о службе пробации в РФ позволяет сделать вывод о том, что в российском государстве не сложилась целостная концепция системы мер профилактики в борьбе с преступностью, поскольку постпенитенциарный контроль остался вне предметов ведения органов пробации [11] и не стал полноценным предметом регулирования уголовно-правовых норм.

По нашему мнению, меры постпенитенциарного контроля следует рассматривать как меры уголовно-правового характера, которые по своей сути не являются наказанием, носят не карательный, а воспитательный, защитный характер и способствуют предупреждению преступлений. В законодательстве многих стран иные меры уголовно-правового характера (часто именуемые «меры безопасности») и наказание сосуществуют. Образующаяся система принудительных мер получила название «двухколейной» [6, 269].

Законодательство зарубежных государств выделяет различные меры уголовно-правового характера, например, такие как установление надзора, запрещение посещения определенных мест, превентивное или продленное заключение и др. [6, 272-273].

Олег Иванович Бекетов справедливо отмечает, что «Институт надзора за поведением судимых лиц в России должен быть коренным образом реформирован, в том числе в плане увеличения в нем доли уголовно-правовых норм, усиления роли суда; в нем должна быть реализована идея ресоциализации. При этом организация работы по осуществлению надзора должна быть передана из системы органов внутренних дел ...(разрядка наша)... в уголовно-исполнительную систему органов юстиции, что в большей мере соответствует принципам построения правового государства» [5].

В целом для зарубежных государств не характерно осуществление посткриминального контроля за лицами, полностью отбывшими наказание в виде лишения свободы. Такой контроль в форме постпенитенциарного надзора предусмотрен уголовным законодательством лишь некоторых стран, например, Англии, Германии. Режим постпенитенциарного надзора практически тождествен режиму probation и его осуществление возложено на те же органы [7].

В этой связи, считаем, что следует возложить на федеральный орган probation, его территориальные органы и учреждения федерального органа probation по контролю и надзору организационные, координирующие и контрольные функции по возбуждению, проведению и прекращению надзорной деятельности, ведению надзорного производства, а к компетенции полицейских структур отнести непосредственное проведение надзорных мероприятий по месту жительства граждан или, как вариант, посткриминальный контроль полностью отнести к ведению офицеров probation.

Кстати, в большинстве стран постпенитенциарной probation занимаются органы юстиции, поскольку это позволяет в рамках одного ведомства обеспечить согласованность действий между органами исполнения наказания и probation [8].

Обращает на себя внимание и тот факт, что в других государствах постпенитенциарная probation является частью профилактической системы наряду с другими видами probation. Причем практика реализации этих институтов убедительно доказывает их взаимосвязь. Установление посткриминального контроля должно стать результатом действий уполномоченных субъектов на стадиях досудебной, приговорной и пенитенциарной probation.

В подтверждение данного вывода приведем некоторые положения германской реформы системы превентивного заключения (Sicherungsverwahrung) для осужденных преступников. Теперь эта мера может применяться только в том случае, если она изначально содержалась в обвинительном приговоре. Бундестаг Германии в декабре 2010 года одобрил предложенный федеральным правительством с подачи министра юстиции Сабины Лойтхойзер-Шнарренбергер (Sabine Leutheusser-Schnarrenberger) закон (Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen), который делает возможным в настоящее время применение такой меры наказания, как условное превентивное заключение, что позволяет отказаться от безусловного заключения задним числом.

Впредь безусловное превентивное заключение должно в основном применяться по отношению к лицам, которые совершили весьма опасные для общества преступления насильственного или сексуального характера, и отсидевшим преступникам, в том числе насильникам, которые вызывают у властей опасения, что, оказавшись на свободе, совершат новые преступления. Им на ногу будет одеваться специальный браслет, получивший название «электронные кандалы». С его помощью за бывшими заключенными будет вестись наблюдение [12].

Подытоживая выше изложенное, следует отметить, что функционирование системы профилактики преступности возможно лишь при комплексном нормативно-правовом регулировании. Потребуется создание не только уголовно-правовых, но и административных институтов, к числу которых следует отнести и административную опеку. Сущность административной опеки состоит в том, что этот институт административного права, являющийся одним из элементов социальной защиты населения Российской Федерации, осуществляемый в отношении определенного круга субъектов (адресно), специально уполномоченными на то органами и урегулированный нормами административного права, занимает самостоятельное место среди основных демократических проявлений России: механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина; гражданско-правовой опеки; социального обеспечения и т. д. [10].

Служба пробации в России должна наряду с постпенитенциарным контролем осуществлять в отношении освобожденных из мест лишения свободы административную опеку посредством реализации мер социальной адаптации и социальной реабилитации: помощь в регистрации по месту пребывания и (или) по месту жительства, оформление паспорта гражданина РФ,

инвалидности, пенсии, льгот иных социальных выплат, страхового медицинского полиса, содействие в восстановлении и формировании поддерживающей системы социальных связей, содействие в трудоустройстве, получении образования и др. Меры социальной адаптации и социальной реабилитации определены в ст. 8 Проекта федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» [11].

Таким образом, органы службы пробации призваны мобилизовать все существующие на обслуживаемой территории организационные и финансовые ресурсы в рамках формирования индивидуальных программ контроля и реабилитации.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Закон Республики Башкортостан от 3 февраля 2009 года № 92-з. «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы» // Газета «Республика Башкортостан» № 21-22 от 5.02.09.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // URL: <http://www.rosleshov.gov.ru/docs/other/67/KONTCEPTCIYa.pdf> (дата обращения: 12.09.2012).
4. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р // URL: http://www.guvsinrkomi.ru/ob_upravlenii/reformirovanie_uis/kontseptsiya_razvitiya_uis_rf_do_2020_goda/ (дата обращения: 12.09.2012).
5. Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Челябинск. 2011 // URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1421314> (дата обращения: 12.09.2012).
6. Додонов В. Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть / под общ. ред. С. П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2009.

7. Ильмалиев Ж. Б. Посткриминальный контроль в зарубежных странах: особенности правового регулирования // URL: <http://jurlugansk.usoz.org/publ/9-1-0-120> (дата обращения: 12.09.2012).

8. Имашев Б. Уголовное наказание: от репрессивности к гуманизации // URL: <http://www.nomad.su/?a=3-201103150028> (дата обращения: 12.09.2012).

9. Левинсон Л. Отбывших наказание будут сажать за неисправимость. О проекте Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» <http://www.civitas.ru/pcenter.php?code=1597&release=1> (дата обращения: 12.09.2012).

10. Павлова Е. В. Правовые и организационные вопросы обеспечения административной опеки: Дис. ... канд. юрид. наук. Орел. 2003 // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/100402.html> (дата обращения: 12.09.2012).

11. Проект федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» // URL: http://sartraccc.ru/Law_ex/testion.pdf (дата обращения: 12.09.2012).

12. Социально-экономический портал EXRUS.eu // URL: <http://ru.exrus.eu/object/show/index/sn/object-id4e580ff06ccc198a48000333> (дата обращения: 12.09.2012).

13. Тепляшин П. В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Законность. 2011. № 10 // URL: http://emel.krk.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=445 (дата обращения: 12.09.2012).

References:

1. Federal Law No. 64-FL from April 06, 2011 "On Administrative Supervision over persons Released from Prisons [Federal'nyi zakon ot 6 aprelya 2011 g. № 64-FZ «Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Law of the Republic of Bashkortostan No. 92-z from February 03, 2009 "On the Social Adaptation of Persons Released from Correctional System Facilities" [Zakon Respubliki Bashkortostan ot 3 fevralya 2009 goda № 92-z. «O sotsial'noi adaptatsii lits, osvobozhdennykh iz uchrezhdenii ugovorno-ispolnitel'noi sistemy»]. *Gazeta «Respublika Bashkortostan» – Newspaper "The Republic of Bashkortostan"*, no. 21-22 from 05.02.09.

3. *The Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020, approved by the decree of the Government of the RF No. 1662-r from November 17, 2008* [Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda, utverzhdannaya rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r]. Available at: <http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/other/67/KONTCEPTCIYa.pdf> (accessed: 12.09.2012).

4. *The Concept of development of the correctional system of the Russian Federation until 2020. Approved by the decree of the Government of the RF No. 1772-p from October 14, 2010* [Kontseptsiya razvitiya ugolovno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 14 oktyabrya 2010 g. № 1772-r]. Available at: http://www.gufs-inrkomi.ru/ob_upravlenii/reformirovanie_uis/kontseptsiya_razvitiya_uis_rf_do_2020_goda/ (accessed: 12.09.2012).

5. Beketov O. I. *Police Supervision: Theoretical and Legal Research*: thesis abstract of a Doctor of law [Politseiskii nadzor: teoretiko-pravovoe issledovanie: Avtoref. dis. ...d-ra yurid. nauk]. Chelyabinsk: 2011, Available at: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1421314> (accessed: 12.09.2012).

6. Dodonov V. N. *Comparative Criminal Law. General Part* [Sravnitel'noe ugolovnoe pravo. Obshchaya chast']. Under general edition of S. P. Shcherba, Moscow: Yurlitinform, 2009.

7. Il'maliev Zh. B. *Post-penitentiary Oversight in Foreign Countries: Peculiarities of Legal Regulation* [Postkriminal'nyi kontrol' v zarubezhnykh stranakh: osobennosti pravovogo regulirovaniya]. Available at: <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/9-1-0-120> (accessed: 12.09.2012).

8. Imashev B. *Criminal Punishments: from Repressiveness to Humanization* [Ugolovnoe nakazanie: ot repressivnosti k gumanizatsii]. Available at: <http://www.nomad.su/?a=3-201103150028> (accessed: 12.09.2012).

9. Levinson L. *Persons Who have Served Sentences will be Imprisoned for Incurability. About the Draft Federal Law "On Administrative Supervision over Persons Released from Prison"* [Otbyvshikh nakazanie budut sazhat' za neispravnost'. O proekte Federal'nogo zakona «Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody»]. Available at: <http://www.civitas.ru/pcenter.php?code=1597&release=1> (accessed: 12.09.2012).

10. Pavlova E. V. *Legal and Organizational Issues of Ensuring Administrative Trusteeship*: dissertation of a candidate of legal sciences [Pravovye i organizatsionnye voprosy obespecheniya administrativnoi opeki: Dis. ... kand. yurid.

nauk]. Orel: 2003, Available at: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/100402.html> (accessed: 12.09.2012).

11. *The Draft Federal Law "On Probation in the Russian Federation and in the System of Bodies and Organizations Exercising it"* [Proekt federal'nogo zakona «O probatsii v Rossiiskoi Federatsii i sisteme organov i organizatsii, ee osushchestvlyayushchikh»]. Available at: http://sartraccc.ru/Law_ex/testion.pdf (accessed: 12.09.2012).

12. *Socio-economic portal EXRUS.eu*. Available at: <http://ru.exrus.eu/object/show/index/sn/object-id4e580ff06ccc198a48000333> (accessed: 12.09.2012).

13. Teplyashin P. V. Administrative Supervision over Persons Released from Prison [Administrativnyi nadzor za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody]. *Zakonnost' – Legality*, 2011, Available at: http://emel.krk.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=445 (accessed: 12.09.2012).

Босхамджиева Н. А. / Boskhamdzhieva N. A.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

SOME ISSUES OF ROAD SAFETY

Босхамджиева Наталья

Антоновна,

*кандидат юридических наук,
профессор Всероссийского ин-
ститута повышения квалифи-
кации МВД России, доцент,
142022, Московская обл., г. Домо-
дедово, ул. Пихтовая, д. 3.*

Boskhamdzhieva Natal'ya

Antonovna,

*c.j.s. (PhD of jurisprudence), Profes-
sor of All-Russian Further Training
Institute of the MIA RF, Associate
professor,
Moscow region, Domodedovo city,
3 Pikhtovaya street, zip code 142022.*

Безопасность дорожного дви-
жения является одной из важных
социально-экономических и демог-
рафических задач Российской Феде-
рации. Аварийность на автомобиль-
ном транспорте наносит огромный
материальный и моральный ущерб
как обществу в целом, так и отдель-
ным гражданам.

Ключевые слова: безопасность
дорожного движения, дорожно-тран-
спортные происшествия, критерии
безопасности дорожного движения,
мониторинг безопасности человека.

Road safety is an important socio-
economic and demographic challenge
of the Russian Federation. The accident
rate in road transport causes enormous
material and moral losses as to society
in general, and to individual citizens.

Keywords: road safety, road ac-
cidents, road safety criteria, monitoring
of human safety.

Среди широкого спектра социально-экономических проблем в настоящее время существенное значение, по обоснованному мнению профессора В. И. Майорова, имеют разработка и реализация мер по обеспечению безопасности в сфере дорожного движения [10, 275]. Статистика свидетельствует, что количество автоаварий в 2012 году продолжало расти и составило 203597 (рост 2 %), число погибших в дорожно-транспортных происшествиях 27 953 человек (рост 0,2 %), раненых 258 618 (рост 2,7 %), социальный риск – 18,6 погибших на 100 тыс. населения [7]. Полагаем, что, с учетом принятия Концепции Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах», сегодня необходимо вести речь, прежде всего, о совершенствовании концепции безопасности дорожного движения [1].

Можно согласиться с мнением многих авторов, которые определяют концепцию безопасности дорожного движения как систему взглядов и представлений об охране жизни, здоровья и имущества граждан, защите их прав и законных интересов в сфере дорожного движения, а также защите интересов общества и государства посредством предупреждения причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий [3; 6; 9]. Верно отмечает В. И. Майоров, что применительно к современному состоянию концепции безопасности дорожного движения можно констатировать следующее:

1) отсутствие в правовой науке единого понимания категорий «угроза», «приоритеты», «критерии безопасности дорожного движения» и их значений, несмотря на их широкое использование;

2) игнорирование отечественной правовой наукой зарубежного опыта изучения проблем безопасности дорожного движения, что значительно ограничивает аналитический аппарат в настоящей сфере;

3) несовершенство аналитических инструментов, которые в процессе научного исследования вызывают наличие нерешенных до настоящего времени вопросов:

- об экономико-математических моделях, как основании определения индикаторов безопасности человека в дорожном движении;
- о результатах региональных сравнительных статистических исследований;
- об экспертных оценках или индивидуальных предпочтениях исследователей;
- об интенсивности угроз и их зависимости от различных условий;

- о критериях для государств, учитывающих их национальные интересы [9, 54].

Одним из центральных вопросов концепции безопасности дорожного движения стало определение безопасности, которое приобрело отраслевой характер (продовольственная, сырьевая, технологическая и т. д.). Вследствие этого произошло формирование, как и в случае с дорожным движением, «собственных» отраслевых концепций безопасности, однако первая среди них заняла ведущее положение.

Следует отметить, что «безопасность» имеет следующее значение. В толковом словаре русского языка Д. Н. Ушакова отмечается, что безопасность – это «отсутствие опасности», «предупреждение опасности, условия, при которых не угрожает опасность» [14, 113]. Словарь русского языка С. И. Ожегова дает однозначное определение безопасности – это «положение, при котором не угрожает опасность кому-нибудь, чему-нибудь» [11, 38].

Наличие одновременно нескольких источников опасности и их потенциальных жертв при этом не исключается. Безопасность последних обеспечивается в случаях, когда: 1) конкретные жертвы парируют все опасности или 2) для них они вообще отсутствуют. Опасность же, наоборот, предполагает возможность причинения какого-либо ущерба. Иначе говоря, давая системную характеристику безопасности, следует учитывать, что это способность одних объективно угрожать, а других – парировать такие угрозы, уклоняясь, защищаясь от них, а порой и уничтожая их в превентивном порядке [3].

Как справедливо отмечают некоторые авторы, концепция предполагает количественное определение вероятности наступления рискованных событий и их последствий, оценку уровня риска и его допустимого предела. Использование современных методов существенно расширяет возможности получения количественных оценок и увеличивает достоверность прогнозов природных, техногенных и социальных катастроф. Однако особенностью современного развития является увеличение опасностей, угрожающих человеку постоянно [9, 54].

Поскольку измерение многих аспектов безопасности человека носит условный характер, то не всегда можно установить количественно выраженный предельный уровень, нарушение которого свидетельствует о наличии угроз безопасности человека и риске возникновения кризисов, хотя такие попытки предпринимаются [4, 135-141]. Необходимо также учитывать, что «предельная величина» и определение ее математическими методами не всегда может быть социально приемлемым. Поэтому в отношении некоторых

показателей используют метод сравнения с достигнутым уровнем, например: с прошлым периодом, другим государством. Безопасность как качество дорожного движения во всех странах имеет количественную оценку, которая охватывается понятием аварийности. Ее состояние определяется абсолютными и относительными показателями. Важно отметить, что эти показатели имеют универсальный и международный характер. Их изменения посредством сопоставления в разные периоды позволяют судить об обеспечении безопасности дорожного движения в различных территориях и государствах.

В Российской Федерации, по официальным данным, в 2012 г. зарегистрировано 203597 дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло 27953 и ранено 258618 человек. Уровень риска гибели в дорожно-транспортных нарушениях в стране составляет 21,1 погибших на 100 тыс. жителей, коэффициент тяжести последствий (число погибших в расчете на 100 пострадавших) в целом по России составил в среднем 10 [7], что значительно превышает аналогичный показатель для экономически развитых стран [1]. Учитывая эти критерии, полагаем нецелесообразным анализировать неравномерность распределения подвижного состава автотранспорта, плотности дорожной сети в мире и отдельных странах, и делать выводы о преимуществах систем управления того или иного государства. Как представляется, необходимо учитывать существующие различия в системах регистрации и учета дорожно-транспортных происшествий, в частности в применяемом в статистике определении погибшего. По определению ЭК ООН, погибшим считается любое лицо, скончавшееся на месте происшествия или умершее от последствий дорожно-транспортного происшествия в продолжение последующих 30 дней [13, 55]. Однако в разных странах этот срок различен, например: в Испании и Японии он составляет 1 день, в Австрии и Греции – 3 дня, в России, Китае и Латвии – 7. В Португалии погибшими в дорожно-транспортном происшествии считаются лица, смерть которых наступила на месте происшествия, во время перевозки в лечебное учреждение или немедленно после перевозки, в остальных случаях лица, смерть которых наступила позднее, учитываются как раненые. В последнем случае дорожно-транспортное происшествие не будет учитываться как со смертельным исходом, а только наличием раненых. Абсолютная точность может быть соблюдена при учете травм, причиненных дорожно-транспортным происшествием независимо от срока наступления смерти [5]. Вместе с тем, полагаем, осуществить такой учет вряд ли возможно. Все это, как

представляется, затрудняет сравнительный анализ зарегистрированной информации, исключает возможность получения достоверных выводов об уровне риска в дорожном движении, о транспортном средстве и передвижениях населения [12]. В этой связи в зарубежной и отечественной правовой науке ведется поиск оптимальной модели, которая объяснила бы причину происшествий и позволила сформулировать теорию возникновения причин происшествий.

Анализируя экономические потери в разных странах мира, В. Ф. Бабков отмечает, что величины потерь от дорожно-транспортных происшествий колеблются в широких пределах, суммы потерь от дорожно-транспортных происшествий крайне условны, так как невозможно оценить в денежном эквиваленте жизнь и здоровье пострадавших, но эти потери могут быть использованы в экономических расчетах для обоснования дорожных работ и планирования мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения [2, 12-17].

Следует согласиться с А. А. Бахаевым, что набор показателей системы предупреждения угроз безопасности человека в дорожном движении разнообразен. Соответствующий перечень индикаторов и система раннего предупреждения определяются в конкретном случае на основе целей и возможности получения необходимой статистической информации. Некоторые из них до сих пор остаются невостребованными для отечественной социальной статистики [3]. Кроме того, можно согласиться с указанным автором, что к причинам недостаточно эффективного мониторинга безопасности человека в сфере дорожного движения, наряду с несовершенством и ограниченной статистической информацией, относится игнорирование сущности механизма реально происходящих событий [3]. Думается, В. В. Лукьянов верно полагал, что именно по этой причине более чем вековые усилия выявления подлинного состава дорожно-транспортных происшествий не принесли желаемого результата [8, 24]. Важно отметить, что в зарубежных исследованиях пока нет единого представления о дефиниции «безопасность дорожного движения». В. И. Майоров выделяет несколько основных подходов к его определению, где дефиниция рассматривается как:

- условие реализации социально-экономической политики;
- условие устойчивости участника дорожного движения к угрозе аварийности в дорожно-транспортных происшествиях;
- приоритет международной безопасности;
- условие пресечения незаконной экономической деятельности.

Подход к безопасности дорожного движения как *условию реализации социально-экономической политики* совпадает с определением безопасности дорожного движения через призму интересов. Хотя имеет место и более широкая интерпретация, связанная с условиями (принципами) государственной политики в области управления безопасности дорожного движения [9, 62].

Представляется, что политики должны определять, какие цели общество должно ставить перед собой в целях сокращения количества происшествий, смертей и ранений в дорожном движении, какие нужно проводить мероприятия, куда закладывать средства для достижения поставленных целей.

Список литературы:

1. Концепция Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах» // СЗ РФ. 2012, № 45. Ст. 6282.
2. Бабков В. Ф. Дорожные условия и безопасность движения. Учебник для вузов. М.: Транспорт. 1993.
3. Бахаев А. А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности: дисс. канд. юрид. наук. М. 2009.
4. Биктимирова З. З. Безопасность в концепции развития человека // Общественные науки и современность. 2002. № 6.
5. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения. Омск, 2009.
6. Головкин В. В., Майоров В. И. Основы безопасности дорожного движения. М., 2009.
7. Госавтоинспекция МВД России. Обзор новостей. Статистика аварийности в Российской Федерации за 2012 год // Официальный Интернет-сайт ГУОБДД МВД России. URL: <http://www.gibdd.ru/news> (Дата обращения : 23.02.2013).
8. Лукьянов В. В. Состав и квалификация дорожно-транспортных преступлений и административных правонарушений. Специальные вопросы уголовного и административного права / В. В. Лукьянов. М.: Дашков Ко. 2003.
9. Майоров В. И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы / В. И. Майоров. Челябинск: ГОУ ВПО ЧЮИ МВД России. 2008.

10. Майоров В. И. К вопросу о понятии «безопасность дорожного движения» // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию проф. А. П. Шергина / отв. ред. А. С. Дугенец и В. И. Майоров. М.: ВНИИ МВД России, ЮУрГУ. 2008.
11. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 24-е изд. М., 2007.
12. Справочник по безопасности дорожного движения. Осло-Москва-Хельсинки, 2001. URL: <http://www.madi.ru> (Дата обращения: 25.09.2011).
13. Статистика дорожно-транспортных происшествий в Европе. Нью-Йорк, 1972. Т. VIII.
14. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / сост. В. В. Виноградов, Г. О. Винокур, Б. А. Ларин и др.; под ред. Д. Н. Ушакова. М., 2003. Т. 1.

References:

1. Concept of the Federal Targeted Program "Increasing of road safety in 2013-2020" [Kontseptsiya Federal'noi tselevoi programmy «Povyshenie bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v 2013-2020 godakh»]. SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation, 2012, no. 45, article 6282.
2. Babkov V. F. *Road Conditions and Traffic Safety. Textbook for Higher Schools* [Dorozhnye usloviya i bezopasnost' dvizheniya. Uchebnik dlya vuzov]. Moscow: Transport, 1993.
3. Bakhaev A. A. *Administrative and Legal Regulation of Road Traffic: Issues of Safety and Responsibility*: thesis of a candidate of legal sciences [Administrativno-pravovoe regulirovanie dorozhnogo dvizheniya: voprosy bezopasnosti i otvetstvennosti: diss. kand.yurid. nauk]. Moscow: 2009.
4. Biktimirova Z. Z. Safety in the Concept of Human Development [Bezopasnost' v kontseptsii razvitiya cheloveka]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' – Social Sciences and Modernity*, 2002, No. 6.
5. Golovko V. V. *Administrative and Jurisdictional Activity of Internal Affairs Bodies in the Field of Road Traffic* [Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del v oblasti dorozhnogo dvizheniya]. Omsk: 2009.
6. Golovko V. V., Maiorov V. I. *Fundamentals of Road Safety* [Osnovy bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya]. Moscow: 2009.
7. Traffic Police of Russia. News review. Car accidents statistics in the Russian Federation for 2012 [Gosavtoinspektsiya MVD Rossii. Obzor novostei.

Statistika avariinosti v Rossiiskoi Federatsii za 2012 god]. Official web-site of the General Administration of Road Safety of the Russian MIA, available at: <http://www.gibdd.ru/news> (accessed: 23.02.2013).

8. Luk'yanov V. V. *Composition and Qualification of Road Traffic Crimes and Administrative Offenses. Special Issues of Criminal and Administrative Law* [Sostav i kvalifikatsiya dorozhno-transportnykh prestuplenii i administrativnykh pravonarushenii. Spetsial'nye voprosy ugolovnogo i administrativnogo prava]. Moscow: Dashkov Co., 2003.

9. Maierov V. I. *State and Legal Ensuring of Road Safety in the Russian Federation: Theoretical and Practical Issues* [Gosudarstvenno-pravovoe obespechenie bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-prikladnye problem]. Chelyabinsk: SEI HVE ChJyI of the Russian MIA, 2008.

10. Maierov V. I. Towards the issue on the concept of "road safety" [K voprosu o ponyatii «bezopasnost' dorozhnogo dvizheniya»]. *Aktual'nye voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya v sovremennoi Rossii: Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 75-letiyu prof. A. P. Shergina – Topical issues of administrative and legal regulation in modern Russia: Proceedings of the international scientific-practical conference dedicated to the 75th anniversary of Professor A. P. Shergin*, Editors-in-chief are A. S. Dugenets and V. I. Mayorov, Moscow: All-Russian Research Institute of the Russian MIA, JuUrSU, 2008.

11. Ozhegov S. I. *Russian Language Dictionary* [Slovar' russkogo yazyka]. Under edition of N. Yu. Shvedova, 24th edition, Moscow: 2007.

12. *Handbook on Road Safety* [Spravochnik po bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya]. Oslo-Moscow-Helsinki: 2001. Available at: <http://www.madi.ru> (accessed: 25.09.2011).

13. *Statistics of Road Traffic Accidents in Europe* [Statistika dorozhno-transportnykh proisshestvii v Evrope]. New-York: 1972, Vol. VIII.

14. *Explanatory Dictionary of Russian Language in 4 volumes* [Tolkovyi slovar' russkogo yazyka: V 4 t.]. Compilers: V. V. Vinogradov, G. O. Vinokur, B. A. Larin and others, under edition of D. N. Ushakov, Moscow: 2003, Vol. 1.

Воронов А. М. / Voronov A. M.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ¹

PUBLIC ADMINISTRATION IN TAX FIELD

Воронов Алексей

Михайлович,

*доктор юридических наук,
профессор, директор Центра
правовых основ развития гос-
управления и гражданского
общества ФГБОУ ВПО «Фи-
нансовый университет при
Правительстве Российской
Федерации»,
alex_voronoff@mail.ru*

Рассматривается налоговое администрирование, как в узком, так и широком смысле. Определяется цель и задачи налогового администрирования. Отмечается недостаточное уделение внимания вопросам предупредительной деятельности налоговых органов, предотвращения угроз финансовой стабильности государства. Утверждается, что административно-налоговая юрисдикция не может быть составной частью налогового контроля.

Ключевые слова: налоговое администрирование, администрирование в налоговой сфере, административная юрисдикция в области налогов и сборов, административно-налоговая юрисдикция.

¹Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

Voronov Aleksei

Mikhailovich,

Doctor of law, Professor, Director of the Center of the legal basis for the development of public administration and civil society at Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Vocational Education "Financial University under the Government of the Russian Federation",

alex_voronoff@mail.ru

Tax administration is considered both in a narrow and a broad sense. The author defines the aim and objectives of tax administration. Here is noted insufficient attention to the issues of preventive activity of tax authorities and prevention of threats to financial stability of the state. In the article argue the fact that administrative and tax jurisdiction cannot be part of tax control.

Keywords: tax administration, administration in tax field, administrative jurisdiction in the area of taxes and fees, administrative and tax jurisdiction.

В современных условиях развития российской государственности, на наш взгляд, исследование вопросов государственного администрирования, в частности в налоговой сфере (налоговое администрирование), определение его сущности и содержания, а также соотношения с административной юрисдикцией в области налогов и сборов является весьма важным как для теории, так и формирующей ее практики.

Изучение вопросов государственного администрирования в налоговой сфере (налогового администрирования) находится на начальной стадии в правовой науке, более того, в современных официальных документах отсутствует легальное определение данного понятия.

Государственное администрирование в налоговой сфере как организационно-управленческая система реализации налоговых правоотношений включает совокупность форм и методов, использование которых призвано обеспечить налоговые поступления в бюджетную систему России.

Здесь уместно отметить, что главным побудительным мотивом уплаты налогов всегда была отнюдь не сознательность налогоплательщиков, а меры принуждения, которые могут быть применены к ним при выявлении уклонения от уплаты налогов и сборов либо уплаты их в неполном объеме. Со временем такие меры были оформлены в соответствующие правовые нормы, регулирующие материальные и процессуальные вопросы применения подобных мер принуждения. Их перечень в действующем российском налоговом законодательстве обширен: это право налоговых органов производить

безакцептное списание сумм налогов и санкций, начислять пени, приостанавливать операции по счетам и т. д.

Однако связанная с налоговыми нарушениями судебная практика неоднозначна, а порой и противоречива. Это, с одной стороны, объясняется периодическим изменением налогового законодательства, введением новых налоговых платежей, но с другой – требует внимательного анализа, как этих изменений, так и самого института права, обеспечивающего правомерное поведение всех участников налоговых правоотношений.

В пользу актуальности данной проблематики говорит и тот факт, что в последнее время в финансово-правовой науке стал ставиться вопрос о существовании такой правовой категории как «налоговый процесс», как самостоятельного вида деятельности, отличного от административного процесса. Безусловно, что данная точка зрения представляется весьма спорной, требующей серьезного теоретического обоснования, и, соответственно, дальнейших научных дискуссий. Вполне возможно, что своему возникновению она обязана закреплению в Налоговом кодексе РФ процессуальных правовых норм.

Такое положение приводит к дублированию норм, возникновению правовых неопределенностей и иным негативным последствиям, препятствующим реализации выработанных длительной эволюцией развития права принципам привлечения к юридической ответственности.

Дублирование ряда материальных и процессуальных норм КоАП РФ и НК РФ вносит путаницу в правоприменение, дезориентирует граждан и юридических лиц, являющихся налогоплательщиками и влечет за собой массу негативных последствий.

Кроме того, особенностью принятия решения по делу о правонарушении в области налогов и сборов и назначении наказания, является то, что за одно и то же административное правонарушение в налоговой сфере ответственность несут сразу несколько субъектов правоотношений: юридическое лицо (как правило, в соответствии с нормами НК РФ), должностное лицо или просто физическое лицо (в соответствии с нормами КоАП РФ). А при наличии в составе признаков преступления – то и физическое лицо (в соответствии с УК РФ).

Вышесказанное приводит к необходимости теоретического осмысления формирования новой правовой парадигмы, поиска методологических оснований, установления причинно-следственных связей происходящих изменений с целью упорядочения правоотношений, возникающих в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, а также унификации

привлечения к ответственности за данные правонарушения. Учитывая, что административное право охватывает поистине необъятный перечень общественных отношений, данная работа требует усилий со стороны ученых многих специальностей.

Между тем в теории административного права имеются проблемы, в отношении которых споры ведутся не одно десятилетие. К их числу относится проблема так называемых широкого и узкого определений категории «административный процесс», содержания понятий «административные процедуры и производства». В обоснование различных концепций опубликовано много работ, приведено большое число аргументов и т. д. Однако если ранее эти споры носили теоретический характер и не затрагивали правоприменительную деятельность, то в современных условиях научная дискуссия перешла в практическую плоскость. Необходимость разобраться в причинах спора и выстроить на основе их анализа новые логические конструкции, отвечающие общим тенденциям развития отечественной юриспруденции, является одной из актуальных задач для науки административного права на современном этапе.

К настоящему времени можно говорить о наличии двух концепций в подходе к разрешению данной научной проблемы: «юрисдикционной» и «управленческой».

Сущность «юрисдикционной» концепции (Н. Г. Салищева) понимания категории «административный процесс» заключается в том, что он воспринимается в качестве деятельности органов исполнительной власти по разрешению споров, вытекающих из административно-правовых отношений. Иными словами, в основе понимания такой деятельности лежит конфликт, который необходимо разрешить в определенном порядке. В том числе с последующим применением юридической санкции.

Обращаясь к аргументам, приводимым в обоснование «широкого» понимания административного процесса, следует отметить, что еще в 1949 г. С. С. Студеникин отмечал, что «исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых составляет административный процесс» [15, 44].

Г. И. Петров полагал следующее: «Административный процесс в широком смысле – это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле – это процесс деятельности государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции» [12, 30].

Чуть в более поздний период Д. Н. Бахрах высказал следующее мнение: «Особенностью административного процесса является то, что он регулирует не только юрисдикционную деятельность, т. е. деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, но и деятельность по реализации регулятивных норм, деятельность, так сказать, положительного характера» [5, 276]. А. П. Коренев вообще не различал «узкого» и «широкого» понимания рассматриваемой категории, полагая следующее: «Советский административный процесс есть деятельность, состоящая в реализации полномочий по осуществлению функций государственного управления и применению норм материального административного права, протекающая в порядке и формах, установленных законодательством» [10, 67-68].

На наш взгляд, высказанная аргументация мэтров административно-правовой науки представлялась вполне убедительной. Ведь сущность административной деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц заключается именно в исполнительно-распорядительном характере их деяний, в рамках определенной законодательством компетенции. В одних случаях – при реализации функций исполнительной власти во всех сферах государственного управления, в других – по разрешению споров, вытекающих из административно-правовых отношений. Иными словами, в основе понимания такой деятельности лежит правовой конфликт, который необходимо разрешить в определенном порядке.

Таким образом, представлялась вполне убедительной позиция, что административный процесс представляет собой подзаконную, исполнительно-распорядительную деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, осуществляемую в пределах своей компетенции по реализации задач и функций исполнительной власти во всех сферах государственного управления, а также при разрешении правовых споров имеющих конфликтный характер, в рамках действующего административно-процессуального законодательства.

Именно интеграция в данное понятие как управленческой, так и, несомненно, юрисдикционной составляющей, позволяла говорить об административном процессе как комплексном, межотраслевом образовании.

Представляется, следует согласиться с А. В. Кириным в том, что еще в 1988 г., примиряя антагонистов из разных «процессуальных» лагерей, Б. М. Лазарев утверждал, что «в сфере государственного управления, по сути дела, нет единого процесса, а существует множественность видов процессов, каждый из которых имеет свою роль и относительную самостоятельность. Более

того, исполнительно-распорядительная деятельность имеет, в отличие от правосудия, более сложную структуру и состоит из разнообразных самостоятельных форм нормотворческой, правоприменительной, юрисдикционной и иной деятельности, правосудие же состоит исключительно в разрешении конкретных дел. Отсюда и разнообразие управленческих процедур по сравнению с судебными.

Кроме того, порядок рассмотрения уголовных и гражданских дел в судах всегда строго регламентирован законодательством. Порядок же деятельности органов государственного управления не имеет такой детальности и строгости. Административным правом к тому же установлено большое число процедур, приспособленных к различным видам управленческой деятельности и даже к решению определенных специфических и конкретных вопросов. Наконец, на управленческий процесс сильное влияние оказывает не только разнообразие управленческой деятельности, но и построение аппарата, созданного для ее осуществления, а этот аппарат, в свою очередь, характеризуется множественностью видов органов и различиями их компетенции. Структура же судебной власти значительно проще. К тому же каждый суд «автономен», так как при решении конкретных дел независим и подчиняется только закону» [11, 11-12].

К сожалению, при всей современности аргументов Б. М. Лазарева, его очень разумное и актуальное и сегодня предложение коллегам-процессуалистам не «зацикливаться» на методологически тупиковом пути в своем стремлении объединить все чрезвычайное разнообразие в большинстве случаев абсолютно не схожих между собой специфических процедур и производств в сфере государственного управления в единую кодифицированную отрасль законодательства и общую отрасль административно-процессуального права, оказалось большинством из них практически не услышанным [8, 35].

Вместе с тем, косвенную солидарность с концепцией множества самостоятельных административных процессов выражают сегодня такие видные теоретики современного административного права как Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков, которые в 2009 г. констатировали, что узкий или широкий подход к пониманию административного процесса демонстрирует отсутствие его реального правового содержания, указывает на его «виртуальность». В этой связи разнообразные по содержанию и задачам осуществления административные производства вообще невозможно регламентировать в каком-то одном кодифицированном нормативном правовом акте [14, 662-667].

Также, следует согласиться с А. В. Кириным в том, что более определенную позицию, демонстрирующую прямую солидарность с концепцией множества административных процессов Б. М. Лазарева (правда, также без ссылок на нее), занимает в своих работах последних лет один из классиков отечественного административного права Д. Н. Бахрах, обоснованно утверждая, что чрезвычайно разнообразные виды деятельности в сфере государственного управления не могут находиться в рамках одного процесса. А потому для прекращения бесплодных споров процессуальных антагонистов ученый предлагает объединять все многочисленные административные процессы под единым нейтральным названием «административно-процессуальная деятельность», а конкретные процессуальные нормы «привязывать» к определенным базовым для них институтам и подотраслям материального административного права [8, 36].

По данному вопросу, с учетом реалий современной России, у автора имеется своя, принципиально новая и на наш взгляд, наиболее оптимальная и корректная позиция.

Следует отметить, что в современной правовой доктрине прочно входит в оборот термин «государственное администрирование», на наш взгляд, своим содержанием охватывающее управленческую концепцию административного процесса. Думается, данный методологический посыл содержит именно то рациональное зерно к разрешению давней научной дискуссии в отношении сущности и содержания административного процесса, а также соотношения его «юрисдикционной» и «управленческой» концепций.

Представляется целесообразным абстрагироваться от несущественных сторон данного феномена, что на наш взгляд позволит выделить его наиболее характерные признаки, тенденции, закономерности и аргументировать нашу позицию на примере исполнительно-распорядительной деятельности налоговых администраций, а именно государственного администрирования в налоговой сфере.

Реформы, проводимые в российском обществе в последние годы, обусловили необходимость совершенствования налогового законодательства, обеспечения его эффективной реализации, а также потребность совершенствования механизма именно государственного администрирования в налоговой сфере, форм реализации государственной налоговой политики исходя из того, что налоговая политика, являясь частью финансовой политики государства, представляет собой совокупность управленческих, нормативных, экономических и политических мероприятий государства в налоговой сфере.

В связи с этим обстоятельством правовое содержание государственного администрирования в исследуемой сфере приобретает новый смысл, наполняется особым содержанием.

С переходом к рыночной системе хозяйствования теория и практика налогообложения приобрела термин «налоговое администрирование». Трактовка данного термина многогранна при достаточно четком определении задач налогового администрирования. Если обратиться к современному экономическому словарю, то администрирование трактуется как «преобладание в управлении формальных, чисто административных, приказных форм и методов» [13, 16].

На наш взгляд более корректным и имеющим право на жизнь в современных условиях развития нашей государственности является определение данное основателем теории администрирования А. Файолем сформулированное еще в 1916 г.: «Администрировать – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, руководить, контролировать» [17].

Налоговое администрирование – новое понятие в методологии налогообложения, нашедшее широкое распространение в законодательных актах, научных трудах и практике. Однозначного легального определения данного термина на сегодняшний день не существует, точки зрения ученых по данному вопросу различны. Однако данный термин достаточно основательно входит в научный оборот. Введенный впервые Федеральным закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ [1], принятым, как следует из его названия, в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования, внесены существенные изменения в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации. В его развитие также принимается Федеральный закон от 27.07.2010 № 229-ФЗ [2], направленный на урегулирование задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования. Указанные законы направлены на совершенствование налогового контроля, упорядочение налоговых проектов и документооборота в налоговой сфере, улучшение условий для исполнения налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов.

Так, М. Н. Кобзарь-Фролова трактует налоговое администрирование как деятельность налоговых органов, направленную на выявление, пресечение и предупреждение нарушений законодательства о налогах и сборах. Под налоговым администрированием автором понимается деятельность налоговых органов и их должностных лиц, направленная на своевременную и полную уплату налогоплательщиками налогов, сборов и иных обязательных

плательщиков в бюджет государства. Соответственно в рамках налогового администрирования происходит превенция нарушений законодательства о налогах и сборах [9, 6].

Следует согласиться с мнением А. С. Титова, который справедливо отмечает, что при решении задач, возлагаемых на налоговое администрирование, необходимо выделять его взаимообусловленную триаду: само налоговое администрирование, механизм его реализации и налоговую политику. Соотношение приведенных понятий имеет важное методологическое значение для понимания сути осуществления налогового администрирования.

На наш взгляд, налоговое администрирование подразумевает управление в области налогообложения исходя из того, что управление в самом широком понимании означает целенаправленное воздействие на тот или иной объект или руководство действиями этого объекта. При этом следует учитывать, что управляющий субъект может быть как лицом, выступающим от имени государства (в случае государственного управления), так и лицом, выражающим частные интересы (в случае негосударственного управления).

В связи с чем, автор предлагает определение налогового администрирования как совокупности норм (правил), методов, приемов и средств, при помощи которых специально уполномоченные органы государства осуществляют управленческую деятельность в налоговой сфере, направленную на контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей [16, 14].

Таким образом, можно предположить, что налоговое администрирование, в узком смысле, это совокупность действий, а точнее деятельность должностных лиц государственных органов исполнительной власти в области налоговых правоотношений. В свою очередь, механизм налогового администрирования представляет собой совокупность правовых мер и организационных мероприятий налогового контроля, проводимых государственными органами исполнительной власти направленных на достижение целей и решение задач в той же области.

В широком смысле, налоговое администрирование предполагает управление налоговыми правоотношениями с помощью проведения определенной

государственной финансово-экономической политики, с учетом ответственности за порученное дело, при непосредственном участии специальных государственных органов. Механизм же налогового администрирования состоит из свода законодательных, подзаконных и инструктивных правил поведения в обозначенной сфере государственного управления, возлагаемых на каждого участника этих правоотношений.

Целью налогового администрирования является достижение максимально возможного эффекта для бюджетной системы в отношении налоговых поступлений при минимально возможных затратах, в условиях оптимального сочетания методов налогового регулирования и налогового контроля.

При таком подходе задачами налогового администрирования являются:

- сбор и обработка информации;
- налоговое планирование и прогнозирование;
- налоговое регулирование;
- налоговый контроль [4],
- превенция налоговых правонарушений.

Эти же задачи включаются в состав налогового механизма, посредством которого осуществляется воздействие субъекта налоговых отношений (государственных органов власти и управления) на объект (налоговую систему). На наш взгляд, представляется целесообразным рассмотрение каждой из задач.

Сбор и обработка информации является базовой задачей налогового администрирования, без реализации которой невозможно осуществление прочих задач. Информация, необходимая для проведения налогового администрирования, включает в себя различные формы бухгалтерской, налоговой и статистической отчетности. По собранным данным производится анализ налоговых поступлений в разрезе налогов, бюджетов, налогоплательщиков. Также анализ проводится по показателям эффективности налогового контроля, то есть по количеству и качеству проведенных камеральных и выездных проверок, качеству реализации иных форм налогового контроля. Сбор и анализ информации необходим для оценки текущей ситуации и разработки на ее основе направлений совершенствования процесса налогового администрирования.

В качестве субъектов налогового администрирования могут выступать государственные органы власти и управления, которые можно классифицировать так:

- налоговые органы;

- органы, обладающие полномочиями налоговых органов (органы управления государственных внебюджетных фондов, финансовые органы, таможенные органы);
- правоохранительные органы (с позиций обеспечения экономической безопасности).

В практике субъекты налогового администрирования получили название налоговых администраторов (администраций). Налоговыми администрациями признаются налоговые и иные уполномоченные органы исполнительной власти, на которые возложены функции по организации налогового администрирования в отношении налогоплательщиков, расположенных на подведомственной им территории в разрезе подконтрольных им налоговых поступлений.

Однако основной из рассмотренных выше задач налогового администрирования является налоговый контроль. Следует особо отметить, что некоторые специалисты в этой области даже отождествляют эти понятия. Налоговому контролю и оценке его результативности (эффективности) уделяется значительное внимание, как в теории, так и в практической деятельности, так как осуществление налогового контроля дает исходные материалы для административно-юрисдикционной деятельности налоговых органов. В ходе налогового контроля выявляются правонарушения, собираются и фиксируются доказательства.

Также следует отметить, что в условиях действия Концепции планирования выездных налоговых проверок, утвержденной приказом Федеральной налоговой службы от 30 мая 2007 года № ММ-3-06/333@, ее доступности для налогоплательщиков, имеющих возможность самостоятельно оценивать свои налоговые риски, произошло существенное усиление предварительного налогового контроля, или так называемого – предупредительного. С позиции эффективности реализации цели налогового администрирования предупредительные меры являются менее затратными при сохранении достаточного уровня налоговых поступлений в бюджетную систему.

Анализ статистических данных по результатам контрольных мероприятий, проводимых налоговыми органами в 2011 году, позволяет сделать вывод об общем повышении показателей эффективности налогового администрирования в Российской Федерации. Разработанная концепция с критериями самостоятельной оценки рисков налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, дала положительные результаты, которые привели к снижению

затрат по организации контрольных мероприятий за счет усиления предварительного контроля, повышающего сознательность налогоплательщиков.

Однако вопросам предупредительной деятельности налоговых органов, предотвращения угроз финансовой стабильности государства не уделено должного внимания. Данное направление в современной налоговой политике России еще не стало приоритетным, а превентивная деятельность налоговых органов не получила должного развития, не смотря на то, что в пункте 6.6. Положения от 30 сентября 2004 г. № 506 «О Федеральной налоговой службе Российской Федерации» [3] эта функция прописана в числе основных. Вопросы пресечения и предупреждения нарушений законодательства о налогах и сборах как наиболее важный правовой институт не получили нормативного закрепления ни в Налоговом кодексе Российской Федерации, ни в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Как справедливо отмечает М. Н Кобзарь-Фролова, наличие огромного количества совершаемых налоговых деликтов, базирующихся частично на нормах налогового, а частично на нормах административного и уголовного права, требует выработки мер правового воздействия, основанных на научных исследованиях и законодательном регулировании. Отсутствие научно обоснованной методики изучения налоговой деликтности не позволяет успешно решать такие прикладные аспекты, как: повышение уровня и качества работы налоговых органов, предупреждение и нейтрализация деликтности, увеличение объема налоговых поступлений в бюджет государства. Очевидными являются дефицит знаний в области причин, условий и предпосылок налоговой деликтности, недостаточность методических рекомендаций по организации работы налоговых органов, направленных на совершенствование налогового администрирования и повышение объема сбора налогов и сборов [9, 7].

Основная нагрузка мероприятий по осуществлению налогового администрирования возложена на налоговые органы. Кроме того функции налогового администрирования возложены на государственные внебюджетные фонды, финансовые органы, таможенные и правоохранительные органы.

Налоговое администрирование нуждается в постоянном совершенствовании, с целью создания оптимального баланса прав и обязанностей налогоплательщиков и государства в лице налоговых органов, чтобы, с одной стороны, избавить налогоплательщиков от излишнего административного воздействия, а с другой – сохранить за налоговыми органами достаточные полномочия по контролю за соблюдением законодательства.

Резюмируя вышеизложенное, на наш взгляд уместно отметить, что налоговому администрированию присущи практически все характерные признаки, определяющие вопросы организации порядка управления государственных администраций в области налогов и сборов. Налоговое администрирование в области налогов и сборов представляет собой организационно-управленческую систему реализации налоговых отношений и включает совокупность форм и методов, использование которых призвано обеспечить налоговые поступления в бюджетную систему России, а также превенцию налоговой деликтности.

Изучение существующих авторских позиций, действующего законодательства по вопросам налогового администрирования и практического опыта его осуществления позволяет автору сформулировать данное понятие.

Государственное администрирование в области налогов и сборов – интегрированная система установленных законом мер и мероприятий, проводимых государственными органами исполнительной власти в пределах своей компетенции, направленных на получение полной и достоверной информации о текущих и потенциально возможных объемах налоговых поступлений, планирование и прогнозирование налоговых поступлений, налоговое регулирование, налоговый контроль, а также превенцию налоговой деликтности и осуществляемых с целью совершенствования механизма налоговых поступлений в бюджетную систему при оптимизации затрат.

Таким образом, управленческая концепция административного процесса по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности государственных администраций в различных сферах государственного управления, в частности в области налогов и сборов, находит свое выражение в контексте правовой категории «государственное администрирование». По смыслу – это именно деятельность государственных администраций, да и представление данной деятельности в виде процесса скорее уместно в рамках административно-юрисдикционной деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях, регламентированной административно-процессуальными нормами законодательства.

Также, на наш взгляд, важное теоретическое и практическое значение имеет выяснение соотношения налогового администрирования и административно-налоговой юрисдикции (административной юрисдикции в налоговой сфере) уполномоченных государственных органов. Данное понятие сложилось в теории административно-юрисдикционного процесса и вошло в научный оборот как синоним административной юрисдикции в налоговой

сфере [6]. Принимая во внимание, что административно-налоговая юрисдикция является неотъемлемой (наделенной собственным содержанием) частью единого административного процесса, следует отметить, что данные правовые категории – абсолютно нетождественные друг другу понятия, так как это две различные функции государственного управления.

Как нами отмечалось выше, сущность налогового администрирования состоит в совокупности норм (правил), методов, приемов и средств, при помощи которых специально уполномоченные органы государства осуществляют управленческую деятельность в налоговой сфере, направленную именно на контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов

Таким образом, административно-налоговая юрисдикция не может быть составной частью налогового контроля. Налоговый контроль – часть государственного контроля, осуществляемого контрольно-надзорными органами исполнительной власти, к ним, безусловно, относятся налоговые органы. Контрольно-надзорная деятельность сама по себе не может выполнять функции возложения ответственности.

Как справедливо отмечает в своем исследовании А. П. Шергин, административная юрисдикция выходит за рамки надзорной деятельности и представляет собой самостоятельную форму административной деятельности, которую осуществляют контрольно-надзорные органы исполнительной власти [18, 33].

Бесспорно, наделение налоговых органов контрольными и юрисдикционными полномочиями в налоговой сфере способствует эффективному решению оперативных задач государственного управления. Автор поддерживает позицию А. В. Иванова в том, что законодатель должен следовать не по пути сужения сферы административной юрисдикции и сокращения субъектов, осуществляющих ее, а по пути усиления гарантий реализации прав граждан и организаций, вовлеченных в сферу административной юрисдикции [7, 28].

Такой подход нашел отражение в Налоговом кодексе Российской Федерации (НК РФ), определяющем отношения, регулируемые законодательством о налогах и сборах. В ст. 2 НК РФ разделены отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, и отношения по обжалованию актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц и привлечению к ответственности за совершение налоговых правонарушений.

Статья 82 НК РФ закрепляет, что налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территории, используемых для извлечения дохода (прибыли) а так же в других формах, предусмотренных НК РФ.

В статьях 87–89 и 100 НК РФ, определяющих полномочия должностных лиц налоговых органов при проведении налоговых проверок, не включаются контрольные полномочия по разрешению, возникающих в ходе проверки, споров и привлечение к ответственности за нарушения налогового законодательства. Эти действия осуществляются в процессе самостоятельного вида деятельности – административной юрисдикции государственных органов в налоговой сфере.

Следовательно, налоговое администрирование и административно-налоговая юрисдикция уполномоченных государственных органов в налоговой сфере тесно связаны между собой, но являются самостоятельными, последовательными видами деятельности.

В отличие от налогового администрирования, в рамках которого происходит осуществление налогового контроля, являющегося первичным и обязательным для налоговых органов, административно-налоговая юрисдикция имеет факультативный и вторичный характер, так как будет иметь место не всегда, а только при возможном возникновении правового спора по результатам налогового контроля.

Думается, приведенные суждения автора могут послужить основанием для скорейшего разрешения рассматриваемой проблемы, либо поводом для дальнейших научных дискуссий.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ (ред. от 29.11.2010) «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» // СЗ РФ. 2006. Вып. 31.1. Ст. 3436.
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации,

а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4198.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

4. Аветисян К. Р. Налоговое администрирование и административно-налоговая юрисдикция как правовые категории // ЭКОНОМИКА. НАЛОГИ. ПРАВО. 2012. № 2.

5. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь. 1969.

6. Воронов А. М., Кокурина И. В. и др. Административно-налоговая юрисдикция: Учебное пособие. М.: ВГНА Минфина России, 2008.

7. Иванов А. В. Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999.

8. Кирин А. В. Теория административно-деликтного права. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012.

9. Кобзарь-Фролова М. Н. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010.

10. Коренев А. П. Кодификация советского административного права. М., 1970.

11. Лазарев Б. М., Муксинов И. Ш., Ноздрачев А. Ф. и др. Управленческие процедуры / Отв. ред. Б. М. Лазарев / Академия наук СССР. Институт государства и права. М., Наука, 1988.

12. Петров Г. И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5.

13. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999.

14. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. Учебник: 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: НОРМА, 2009.

15. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949.

16. Титов А. С. Теоретико-правовые основы налогового администрирования в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. 2007.
17. Файоль А. Основные черты промышленной администрации – предвидение, организация, распоряительство, координирование, контроль М. 1923.
18. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979.

References:

1. Federal Law No. 137-FL from July 27, 2006 (as amended on 29.11.2010) “On Amendments to Part One and Part Two of the Tax Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Implementation of Measures to Improve Tax Administration” [“Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 137-FZ (red. ot 29.11.2010) «O vnesenii izmenenii v chast’ pervuyu i chast’ vtoruyu Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i v otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s osushchestvleniem mer po sovershenstvovaniyu nalogovogo administrirovaniya»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 31.1, article 3436.
2. Federal Law No. 229-FL from July 27, 2010 “On Amendments to Part One and Part Two of the Tax Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation, as well as on the Annulment of Certain Legislative Acts (Provisions of Legislative Acts) of the Russian Federation in connection with the settlement of arrears in the payment of taxes, fees, interest for late payment and fines, and some other issues of tax administration” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2010 g. № 229-FZ «O vnesenii izmenenii v chast’ pervuyu i chast’ vtoruyu nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i nekotorye drugie zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii, a takzhe o priznanii utrativshimi silu otdel’nykh zakonodatel’nykh aktov (polozhenii zakonodatel’nykh aktov) Rossiiskoi Federatsii v svyazi s uregulirovaniem zadolzhennosti po uplate nalogov, sborov, penei i shtrafov i nekotorykh inykh voprosov nalogovogo administrirovaniya»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 31, article 4198.
3. RF Government Decree No. 506 from September 30, 2004 “On Approval of a Provision on the Federal Tax Service” [Postanovlenie Pravitel’sstva Rossiiskoi Federatsii ot 30 sentyabrya 2004 g. № 506 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal’noi nalogovoi sluzhbe»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2004, no. 40, article 3961.

4. Avetisyan K. R. Tax Administration and Administrative and Tax Jurisdiction as Legal Categories [Nalogovoe administrirovanie i administrativno-nalogovaya yurisdiksiya kak pravovye kategorii]. *EKONOMIKA. NALOGI. PRAVO – ECONOMY. TAXES. LAW.*, 2012, no. 2.
5. Bakhrah D. N. *Soviet Legislation on Administrative Responsibility* [Sovetskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti]. Perm: 1969.
6. Voronov A. M., Kokurina I. V. and others. *Administrative and Tax Jurisdiction: Study Guide* [Administrativno-nalogovaya yurisdiksiya: Uchebnoe posobie]. Moscow: All-Russian State Tax Academy of the Russian Ministry of Finance, 2008.
7. Ivanov A. V. *Administrative Jurisdiction of the Tax Authorities of the Russian Federation*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativnaya yurisdiksiya nalogovykh organov Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk]. Nizhny Novgorod: 1999.
8. Kirin A. V. *Theory of Administrative-tort Law*: thesis abstract of a Doctor of law [Teoriya administrativno-deliktnogo prava. Avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk]. Moscow: 2012.
9. Kobzar'-Frolova M. N. *Theoretical-legal and Practical Basis of Tax Tort Study*: thesis of a Doctor of law [Teoretiko-pravovye i prikladnye osnovy nalogovoi deliktologii: diss... dokt. yurid. nauk]. Moscow: 2010.
10. Korenev A. P. *Codification of the Soviet Administrative Law* [Kodifikatsiya sovetskogo administrativnogo prava]. Moscow: 1970.
11. Lazarev B. M., Muksinov I. Sh., Nozdrachev A. F. and others. *Managerial Procedures* [Upravlencheskie protsedury]. Editor-in-chief B. M. Lazarev, Academy of Sciences of the USSR, Institute of State and Law, Moscow: Nauka, 1988.
12. Petrov G. I. About Codification of the Soviet Administrative Law [O kodifikatsii sovetskogo administrativnogo prava]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1962, no. 5.
13. Raizberg B. A., Lozovskii L. Sh., Starodubtseva E. B. *Modern Economic Dictionary* [Sovremennyi ekonomicheskii slovar']. 2nd revised edition, Moscow: INFRA-M, 1999.
14. Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo. Uchebnik]. 4th revised and supplemented edition, Moscow: NORMA, 2009.
15. Studenikin S. S. Socialist System of Public Administration and Question about the Subject of Soviet Administrative Law [Sotsialisticheskaya sistema

gosudarstvennogo upravleniya i vopros o predmete sovetskogo administrativnogo prava]. *Voprosy sovetskogo administrativnogo prava – Issues of Soviet Administrative Law*, Moscow: 1949.

16. Titov A. S. *Theoretical and Legal Bases of Tax Administration in the Russian Federation*: thesis abstract of a Doctor of law [Teoretiko-pravovye osnovy nalogovogo administrirovaniya v Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis. ... dokt. jurid. nauk]. 2007.

17. Faiol' A. *Main Features of Industrial Administration – Foresight, Organization, Managerial Activities, Coordination and Control* [Osnovnye cherty promyshlennoi administratsii – predvidenie, organizatsiya, rasporyaditel'stvo, koordinirovanie, kontrol']. Moscow: 1923.

18. Shergin A. P. *Administrative Jurisdiction* [Administrativnaya jurisdiksiya]. Moscow: 1979.

Денисенко Е. В. / Denisenko E. V.

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАДЕРЖАНИЯ¹

COMPARATIVELY-LEGAL ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL-PROCEDURAL DETENTION

Денисенко Евгения

Викторовна,

*кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры уголовно-
процессуального права ФГКОУ ВПО
«Ростовский юридический ин-
ститут МВД России».*

Отмечается, что формулировка задержания подозреваемого, содержащаяся в УПК РФ, не может удовлетворить ни теоретиков, ни практиков, поскольку не раскрывает все характеризующие эту правовую категорию признаки, что приводит к различным трактовкам данного понятия и самой процедуры задержания подозреваемого.

Обосновывается, что некоторые элементы процедуры административного и уголовно-процессуального задержания не в полной мере урегулированы действующим законодательством, а также невысок научно-методический уровень разработки организационно-тактических основ задержания, что в свою очередь служит основным источником конфликтных ситуаций между должностным лицом и задержанным.

Ключевые слова: задержание, административное задержание, уголовно-процессуальное задержание, ограничение права на свободу, сроки задержания.

¹Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

*Denisenko Evgeniya
Viktorovna,
c.j.s. (PhD in law), lecturer in
criminal process at State-owned
Federal State Educational Insti-
tution of Higher Vocational Edu-
cation "Rostov Institute of Law
of the Russian MIA".*

Here is noted that the wording of detention of a suspect, which is contained in the Code of Criminal Procedure of the RF, cannot satisfy either theorists or practitioners, because it does not disclose all the signs that characterize this legal category, what leads to different interpretations of this notion and itself the procedure of detention of a suspect.

The author substantiates that some of the elements of the procedure for administrative and criminal-procedural detention are not fully regulated by the current legislation, as well as that the level of scientific-methodological development of the organizational and tactical grounds for detention is low, which in turn serves as a major source of conflicts between an official and a detainee.

Keywords: detention, administrative detention, criminal-procedural detention, restriction of the right to freedom, terms of detention.

Статья 22 Конституции Российской Федерации [1] гласит, что каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность, однако в указанной статье предусмотрены и меры по ограничению права человека и гражданина на свободу, то есть специально оговаривается, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Полиция должна осуществлять свою деятельность в точном соответствии с законом, и всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законодательством. Таким образом, применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для

выполнения обязанностей и реализации прав полиции также допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Изложенные конституционные нормы воспроизведены в соответствующих процессуальных нормах – в административном и уголовно-процессуальном законодательстве. Так, исходя из конституционной нормы о неприкосновенности личности, в ст. 10 УПК РФ [3] закреплены следующие положения:

- никто не может быть задержан по подозрению в совершении преступления или заключен под стражу при отсутствии на то законных оснований, предусмотренных УПК РФ. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов;

- суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель обязаны немедленно освободить всякого незаконно задержанного, или лишеного свободы, или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ;

- лицо, в отношении которого в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу, а также лицо, которое задержано по подозрению в совершении преступления, должны содержаться в условиях, исключающих угрозу их жизни и здоровью.

Статья 27.5 КоАП РФ [2] в отношении сроков административного задержания указывает следующее:

- срок административного задержания не должен превышать три часа, за исключением случаев, предусмотренных ч. ч. 2 и 3 статьи 27.5 КоАП РФ;

- лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы РФ и порядок пребывания на территории РФ, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов;

- лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Таким образом, нами рассматривается одна из основных мер государственного принуждения – задержание. При этом необходимо иметь в виду, что понятием «задержание» охватываются не только задержание подозреваемого, представляющее собой меру уголовно-процессуального принуждения, но и административное задержание, представляющее собой меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Как определено в п. 11 ст. 5 УПК РФ, задержание подозреваемого – это мера процессуального принуждения, применяемая органом дознания, дознавателем, следователем на срок не более 48 часов с момента фактического задержания лица по подозрению в совершении преступления. В части 1 ст. 27.3 КоАП РФ предусмотрено, что административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Однако проблема правового, процессуального и организационно-тактического обеспечения административного задержания в сравнении с институтом уголовно-процессуального задержания, а также в контексте со сравнительно-правовым анализом соответствующих правоограничительных институтов, предусмотренных нормами международного права, на уровне научных исследований изучалась не в достаточной мере. К тому же, формулировка задержания подозреваемого, содержащаяся в УПК РФ, не может удовлетворить ни теоретиков, ни практиков, поскольку она не раскрывает все характеризующие эту правовую категорию признаки, что приводит к различным трактовкам данного понятия и самой процедуры задержания подозреваемого.

Общие признаки задержания как меры государственного принуждения предусмотрены рядом отраслей законодательства и имеют конституционно-правовую основу, указывающую на его общеюридическую природу.

Иными словами, каждый вид задержания как мера государственного принуждения характеризуется определенными общеправовыми признаками. Так, задержание представляет собой меру процессуального принуждения, временно ограничивающую право человека и гражданина на свободу. К тому же непосредственные правовые основания задержания предусмотрены нормой соответствующей отрасли права (в основном нормами административного и уголовно-процессуального права). Задержание предусматривает

закрепленный в соответствующем законодательстве процессуальный порядок его осуществления и оформления (то есть, составление протокола).

Если останавливаться на общих чертах, то нельзя не отметить норму, предписывающую, что родственники задержанных должны быть уведомлены о задержании. Если ст. 96 УПК РФ закрепляет обязанность должностных лиц, производивших задержание, информировать кого-либо из близких родственников подозреваемого, причем, ограничивая данное обязательство 12 часовым сроком, исчисляемым с момента фактического задержания, то уведомление родственников задержанного в административном порядке производится лишь по просьбе самого задержанного лица. При этом о месте его нахождения в кратчайший срок могут уведомляться не только родственники, но и администрация по месту его работы или учебы, а также защитник.

Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители. Такое же правило предусмотрено и для уголовно-процессуального задержания. Административным и уголовно-процессуальным законодательством предусмотрены единые нормы по поводу уведомления о задержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, когда в обязательном порядке уведомляется военная комендатура или воинская часть, в которой задержанный проходит военную службу (военные сборы), члена общественной наблюдательной комиссии, когда уведомляются секретарь Общественной палаты Российской Федерации и соответствующая общественная наблюдательная комиссия. При этом, если в случае задержания по подозрению в совершении преступления, предусмотрены конкретные временные рамки для уведомления – 12 часов, то в случае с административным задержанием в законе сформулировано положение о том, что уведомление производится незамедлительно.

В УПК РФ закреплена также норма о том, что если подозреваемый является гражданином или подданным другого государства, то в 12 часовой срок о его задержании уведомляется посольство или консульство этого государства. В КоАП РФ такой нормы не предусмотрено.

Что касается процессуального оформления задержания, то в случае административного задержания составляется протокол об административном задержании, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания.

Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. Если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись. Копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе.

В случае уголовно-процессуального задержания также составляется протокол задержания, в котором делается отметка о том, что подозреваемому разъяснены права, предусмотренные статьей 46 УПК РФ.

В протоколе должны быть указаны дата и время составления протокола, дата, время, место, основания и мотивы задержания подозреваемого, результаты его личного обыска и другие обстоятельства его задержания. Протокол задержания подписывается лицом, его составившим, и подозреваемым.

К сожалению, некоторые элементы процедуры административного и уголовно-процессуального задержания не в полной мере урегулированы действующим законодательством, невысок научно-методический уровень разработки организационно-тактических основ задержания, что служит основным источником конфликтных ситуаций, возникающих между должностным лицом уполномоченным осуществлять административное или уголовно-процессуальное задержание и задерживаемым лицом, при применении данной принудительной меры обеспечения производства по уголовным делам и делам об административных правонарушениях.

К примеру, если говорить об уголовно-процессуальном задержании и исходить из буквального толкования нормы, регламентирующей данный правовой институт, то задержание представляет собой совокупность характеризующих его элементов, устанавливающих три последовательно осуществляемых этапа, а именно, фактическое задержание, доставление и юридическое задержание, заключающееся в составлении протокола. Обращаясь к первоисточнику – п. 15 ст. 5 УПК РФ, дающим характеристику фактического задержания, можно обнаружить, что порядок производства фактического задержания законодателем не регламентирован. Это, в свою очередь, крайне негативно сказывается на соблюдении процессуальных сроков задержания подозреваемого и реализации прав и свобод, предусмотренных не только Конституцией РФ, но и нормами международного права. По смыслу п. 11 ст. 5 и ч. 3 ст. 128 УПК РФ максимальный срок задержания подозреваемого не должен превышать 48 часов, который исчисляется с момента фактического задержания. Таким образом, в срок уголовно-процессуального задержания включается время фактического задержания, а само фактическое задержание

лица является начальной стадией применения уголовно-процессуального задержания.

В процессе применения указанной нормы УПК РФ очень сложно, а зачастую практически невозможно определить момент, с которого начинает течь срок, установленный законодательством – «не более 48 часов с момента фактического задержания». В УПК РФ отсутствует какое-либо указание на документ, определяющий момент фактического задержания, т. е. лишения лица свободы передвижения, что в значительной степени осложняет применение на практике норм о задержании. К тому же ст. 92 УПК РФ, регламентирующая содержание протокола уголовно-процессуального задержания, не содержит прямого указания отражать время фактического задержания, хотя ч. 2 ст. 92 УПК РФ и регламентирует возможность указывать иные обстоятельства задержания лица.

Таким образом, в протоколе задержания подозреваемого отсутствует термин фактическое задержание, что приводит к путанице в вопросе исчисления срока задержания на практике. Возвращаясь к буквальному толкованию нормы, срок не более 48 часов исчисляется с момента фактического задержания лица, и именно это время следует указывать в протоколе задержания в графе «дата и время задержания».

К сожалению, в практической деятельности следователей и дознавателей не редки случаи указания в протоколах задержания даты и времени задержания лица, совпадающих с датой и временем составления протокола задержания, чего, само собой разумеется, не должно быть. При этом совсем не учитывается, что лицо было фактически задержано до доставления, а затем уже перемещено в помещение органа дознания.

В ч. 1 ст. 92 УПК РФ законодатель упоминает термин «доставление», указывая, что протокол задержания надо составлять в срок не более трех часов «после доставления подозреваемого в орган дознания или к следователю». Уголовно-процессуальный закон придает существенное значение времени составления протокола задержания, ведь этот документ устанавливает момент возникновения процессуального статуса подозреваемого (предусмотрено ст. 46 УПК РФ).

И опять мы сталкиваемся с тем, что законодательно не урегулирована процедура доставления подозреваемого. Если под термином «доставление» многие авторы понимают непроцессуальную деятельность органов дознания по принудительному перемещению задержанного от места его захвата к месту производства предварительного расследования, то толкование

словосочетания «после доставления в орган дознания или к следователю» вызывает споры.

С какого момента исчисляется срок «не более трех часов», установленный УПК РФ для составления протокола? Некоторые считают, что срок исчисляют с момента, когда фактически задержанное лицо перешагнуло порог органа дознания, другие считают, что срок необходимо исчислять с момента, когда задержанное лицо фактически попало в кабинет следователя или дознавателя.

Фактическое задержание, которое всегда предваряет уголовно-процессуальное задержание и которое заключается в пресечении преступления и доставлении лица, совершившего преступление, в органы внутренних дел, производимое должностным лицом, наделенным правом уголовно-процессуального задержания, необходимо признать начальным этапом уголовно-процессуального задержания, а не самостоятельным видом задержания лица по подозрению в совершении преступления. Ведь чтобы составить протокол о задержании лица по подозрению в совершении преступления, предварительно необходимо произвести действия, о которых, собственно, и составляется протокол уголовно-процессуального задержания.

Таким образом, охраняемые уголовным законом интересы правосудия страдают при совершении заведомо незаконного как уголовно-процессуального, так и административного задержания. Конституционные права личности при заведомо незаконном административном задержании нарушаются в той же степени, что и при заведомо незаконном задержании по подозрению в совершении преступления.

Представляется также, что именно фрагментарное и не всегда отвечающее современным потребностям укрепления общественного порядка, освещение института уголовно-процессуального и административного задержания в научной литературе обуславливает многие вопросы, возникающие в правоприменительной практике, связанные с определением правовых оснований, процессуального порядка, общих положений и организационно-тактических требований к тактике осуществления данной меры административного принуждения.

Установленные в КоАП РФ и УПК РФ основания задержания содержат не только общие, но и отличительные признаки, составляющие содержание конкретной юридической природы, порядка и круга субъектов его применения, а их отраслевая дифференциация обусловлена целевым назначением того или иного вида процессуального задержания.

Отличительными признаками правовых оснований административно-правового задержания является то, что основания административного задержания предусмотрены кодифицированным административным законодательством федерального уровня – КоАП РФ, представляют собой меру административно-процессуального принуждения и носят исключительный характер, а само оно может быть осуществлено лишь в связи с совершением административного правонарушения, в то время как порядок и процедура применения задержания, как меры уголовно-процессуального принуждения, регулируется главой 12 УПК РФ.

Цель уголовно-процессуального задержания – пресечь преступную деятельность подозреваемого, предупредить сокрытие подозреваемого от следствия и суда, воспрепятствовать фальсификации подозреваемым доказательств, оказанию им воздействия на свидетелей и другим его попыткам помешать достоверному установлению обстоятельств уголовного дела, а административное задержание осуществляется лишь в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении;

По смыслу ст. 91 УПК РФ задержание производится только после возбуждения уголовного дела на основании постановления органа дознания, дознавателя, следователя. Задержание на месте совершения преступления, в отсутствие вынесенного дознавателем, следователем постановления о возбуждении уголовного дела действующим уголовно-процессуальным законом не предусмотрено. Задержание в качестве меры процессуального принуждения может быть применено только к лицам, подозреваемым в совершении такого преступления, за которое Уголовным законом РФ предусмотрено наказание в виде лишения свободы. Задержание, как и любое процессуальное действие, может производиться только при наличии предусмотренных законом поводов и оснований. Производство задержания допустимо лишь при наличии одного из следующих оснований: а) когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; б) когда потерпевшие или очевидцы укажут на лицо как на совершившее преступление; в) когда на этом лице или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления; г) при наличии иных данных, дающих основание подозревать лицо в совершении преступления, если: оно пыталось скрыться, либо не имеет постоянного места жительства, либо не установлена его личность, либо в суд направлено ходатайство об избрании в отношении указанного лица меры пресечения в виде заключения под стражу.

Надзор за обоснованностью и законностью производства задержания осуществляется соответствующим прокурором. Ст. 92 УПК РФ обязывает должностных лиц, задержавших подозреваемого в преступлении лица, сообщать об этом прокурору в письменной форме в срок, не превышающий 12 часов с момента задержания.

Сравнительно-правовой анализ правовых оснований задержания в различных отраслях российского законодательства позволяет прийти к выводу о том, общеправовое понимание задержания означает установление в законе возможности совершения юрисдикционных действий принудительного характера в целях обеспечения, как правило, административного или уголовно-процессуального производства.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. Criminal Procedural Code of the Russian Federation from December 18, 2001, Federal law No. 174-FL [Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 18 dekabrya 2001 g. № 174-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

Кизилов В. В., Маркарьян А. В. / Kizilov V. V., Markar'yan A. V.

**ДЕЛИКТНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ
МИРОВОГО СУДЬИ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛА ОБ
АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

**DELICTUAL EXERCISING OF DISCRETIONARY POWERS OF A JUSTICE
OF PEACE IN CONSIDERATION OF A CASE ON ADMINISTRATIVE
OFFENCE**

Кизилов Вячеслав

Владимирович,

*к.ю.н., главный редактор жур-
нала «Актуальные вопросы пу-
бличного права», г. Омск,
attorney1961@mail.ru*

Маркарьян Артём

Владимирович,

*ведущий юрисконсульт ЗАО
«САНАР», г. Саратов.*

Отмечается важность содержания протокола об административном правонарушении в части описания совершенного правонарушителем деликта и соответствии данного описания составу административного правонарушения, содержащегося в нормах административно-деликтного законодательства.

Акцентируется внимание на императивности норм КоАП РФ в части полномочий судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, и недопустимости дискреционного толкования судьей обстоятельств административного правонарушения, зафиксированного в протоколе об административном правонарушении органом административной юрисдикции или его должностным лицом. Анализируется случай деликтной реализации дискреционных полномочий судьи при рассмотрении дела об административном правонарушении.

*Kizilov Viacheslav
Vladimirovich,
c.j.s. (PhD in law), Editor in
chief of the magazine "The
topical Issues of Public Law",
Omsk,
attorney1961@mail.ru*

*Markar'yan Artem
Vladimirovich,
leading legal adviser of CJSS
"SANAR", Saratov.*

Ключевые слова: административное правонарушение, рассмотрение дела, полномочия мирового судьи, протокол об административном правонарушении, состав административного правонарушения.

The importance of the content of a protocol on administrative offence in part of description of tort committed by an offender and correspondence of this description to the composition of an administrative offense contained in the norms of administrative-tort legislation are noted in the article.

Authors focus their attention on the imperative nature of norms of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation concerning the powers of a judge hearing a case of administrative offense, and on inadmissibility of discretionary interpretation by judges of the circumstances of an administrative offence that has been recorded in a protocol on administrative offence by the body of administrative jurisdiction or its official. A case of delictual exercising of discretionary judge powers in considering a case concerning administrative offense is analyzed in the article.

Keywords: administrative offence, consideration of case, the powers of a justice of peace, protocol on administrative offence, composition of administrative offence.

Несмотря на то, что основной стадией производства по делу об административном правонарушении является рассмотрение дела об административном правонарушении (в ней выносится официальный акт о привлечении к административной ответственности правонарушителя), как нам представляется, процессуальные действия органа административной юрисдикции (или должностного лица), осуществляющего производство по делу на данной стадии во многом зависят от результатов (итогов) предыдущих стадий производства по делу об административном правонарушении. От того, насколько описание административного правонарушения в протоколе соответствует составу административного правонарушения, за которое предусмотрена административная ответственность, зависит, будет ли привлечен правонарушитель к ответственности или нет. Именно по письменному изложению в протоколе вменяемого в вину административному правонарушению осуществляется вывод о наличии или отсутствии состава административного правонарушения.

Имеют место и другие погрешности органа административной юрисдикции при составлении протокола об административном правонарушении. Например, отсутствие в протоколе нормы права, за нарушение которой виновное лицо привлечено к административной ответственности [7].

В соответствии с частью 1 статьи 1.6 КоАП РФ [1] лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Указанной нормой, по нашему мнению, законодатель ограничивает дискреционные полномочия суда в части производства по делам об административных правонарушениях и не допускает выход суда за пределы норм главы 29 КоАП РФ, в том числе части 1 статьи 29.4 КоАП РФ. Однако на практике бывают случаи, когда суд, следуя выражению киногероя, что вор должен сидеть, выходит за пределы дозволенного с целью обеспечения наказания административно-правового делинквента. Примером проявления такого судебного усмотрения является дело об административном правонарушении в отношении ООО «Сигнал-Недвижимость».

Согласно протоколу об административном правонарушении ООО «Сигнал-Недвижимость» вменяется в вину непредставление электронной копии декларации, предусмотренной абз. 3 п. 4 ст. 14 Федерального закона от 22.11.1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и

об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» [2], п. 18 и п. 19 правил представления деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей (утв. постановлением Правительства РФ от 9 августа 2012 г. № 815 [4]), причем привлечение к административной ответственности осуществляется по статье 19.7 КоАП РФ, а не специальной норме по ст. 14.19 КоАП РФ. Суд не придал значение данному обстоятельству, хотя при наличии специальных норм, регулирующих определенные правоотношения, подлежат применению именно специальные нормы.

В судебном заседании суд по своему усмотрению установил иной состав административного правонарушения (другую объективную сторону), который не вменялся в вину ООО «Сигнал-Недвижимость» лицом, составившим протокол об административном правонарушении, – несвоевременное представление декларации. Судом, как мы полагаем, необоснованно и незаконно отождествлены в деле два различных деяния – непредставление электронной копии декларации и несвоевременное представление декларации, а также непредоставление декларации и непредоставление сведений (отличительные черты деяний см. таблица 1 и таблица 2).

Таблица 1

КоАП РФ	
Статья 14.19. Нарушение установленного порядка учета этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Статья 19.7. Непредставление сведений (информации)
Нарушение установленного порядка учета этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции при их производстве или обороте - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от семидесяти тысяч до восьмидесяти тысяч рублей.	Непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации)

	в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением случаев, предусмотренных статьей 6.16, частью 4 статьи 14.28, статьями 19.7.1, 19.7.2, 19.7.3, 19.7.4, 19.7.5, 19.7.5-1, 19.7.5-2, 19.7.7, 19.8 настоящего Кодекса, - влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей.
--	---

Таблица 2

Комментарии юристов [8]	
Статья 14.19 КоАП РФ	Статья 19.7 КоАП РФ
Объективная сторона анализируемого правонарушения состоит в том, что виновный нарушает установленный порядок учета алкогольной продукции и этилового спирта при их производстве или обороте (т.е. поставке, розничной продаже, хранении и т.п.). При этом, в частности, нарушаются: 1) правила ст. 14 Закона об алкогольной продукции о том, что организации, осуществляющие производство, закупку и поставки этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции, обязаны представлять декларации об объеме их производства и оборота; 2) нормы Положения о представлении декларации об объемах производства, оборота и использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (утв. постановлением;	Объективная сторона анализируемого правонарушения состоит в том, что виновный: 1) не представляет совсем (т.е. полностью игнорирует исполнение своей обязанности) либо несвоевременно представляет в госорган (должностному лицу) соответствующие сведения (например, о численности работников, количестве сокращенных рабочих мест, видах правонарушений, допущенных в данном населенном пункте). При этом нужно иметь в виду, что речь идет о сведениях: а) круг (перечень, состав) которых установлен законом; б) необходимых для осуществления госорганом (должностным лицом) возложенных на него законом функций (при осуществлении им своей деятельности). Если сведения выходят за рамки указанного круга, то непредставление их

Правительства РФ от 31.12.05 № 858); Положения об учете объемов производства и оборота (за исключением розничной продажи) этилового спирта алкогольной и спиртосодержащей продукции (утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.06 № 380 в ред. от 08.01.09); 3) нормы правовых актов изданных Минфином РФ, МНС (ФНС) РФ по вопросу декларирования производства и оборота данной продукции. Оконченным данное деяние считается с момента совершения. Оно совершается как в форме действий, так и бездействия (например, когда учет не ведется совсем)	не образует состава данного правонарушения; 2) представляет в госорган (должностному лицу) упомянутые выше сведения: а) в неполном объеме (например, лишь часть требуемой информации); б) в искаженном виде (т.е., по существу, речь идет о представлении недостоверной информации). Следует отличать объективную сторону данного административного правонарушения от объективной стороны: - административного правонарушения, предусмотренного в ст. 19.7.1 (о нарушении порядка представления сведений в орган, уполномоченный в области регулирования государственных тарифов, см. комментарий к ней); - административного правонарушения, предусмотренного в ст. 19.7.2 (о непредставлении сведений в госорган, осуществляющий контроль за размещением заказов на поставку товаров, (работ, услуг) для государственных или муниципальных нужд, см. коммент. к ней); - административных правонарушений, предусмотренных в ст. 19.7.3 и 19.7.4 (о непредставлении информации в ФСФР и о заключении государственного контракта, см. комментарий к ним); - административного правонарушения, предусмотренного в ст. 19.8 (она устанавливает ответственность за непредставление информации в антимонопольный орган, в орган, регулирующий естественные монополии, см. коммент. к ст. 19.8); - административного правонарушения, предусмотренного в ст. 19.19 (она устанавливает ответственность за представление недостоверной информации о результатах сертификационных испытаний и т.п., см. коммент. к ст. 19.19);
---	--

	- преступления, предусмотренного в ст. 327 УК (она устанавливает уголовную ответственность, в частности, за изготовление, подделку и использование удостоверения, иного официального документа). Оконченным данное правонарушение считается с момента, когда оно было совершено. Оно совершается как в форме действий (например, представление неполной информации), так и бездействия (например, непредставление информации совсем)
--	--

Само по себе наличие противоправных деяний субъекта (в качестве объективной стороны в составе административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.7 КоАП РФ) не означает допустимость привлечения к административной ответственности по статье КоАП РФ вне зависимости от установленного (зафиксированного) протоколом об административной ответственности фактически совершенного правонарушения. Иначе достаточно было бы в протоколе указывать норму права, по которой субъект привлекается к ответственности, а на основании дискреционных полномочий суд самостоятельно уже обосновывал (устанавливал) бы все элементы состава административного правонарушения.

Согласно ст. 29.1 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют, правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела.

В соответствии со ст. 29.4 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении предусмотрена возможность вынесения определения о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, если установлено, что:

- протокол и другие материалы дела составлены неправомочными лицами,
- неправильно составлены протокол и неправильно оформлены другие материалы дела,

- имеет место неполнота представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела.

Соблюдая указанную норму КоАП РФ, суд, выяснив, что протокол об административном правонарушении ООО «Сигнал-Недвижимость» составлен неправильно, должен был вынести определение о возврате протокола об административном правонарушении должностному лицу. Однако судья вышел за рамки полномочий в рассматриваемом деле, и в нарушение КоАП РФ привлек ООО «Сигнал-Недвижимость» к административной ответственности за административное правонарушение, состав которого не описан в протоколе, допустив еще при этом и счетную ошибку в исчислении сроков исполнения обязанности субъектом административной ответственности.

В мотивировочной части постановления суд указал на нарушение срока подачи декларации, установленного пунктом 15 правил представления деклараций (утв. постановлением Правительства РФ от 9 августа 2012 г. № 815) – срок подачи декларации за 4 квартал не позднее 20 числа месяца следующего за отчетным периодом. Согласно описи вложения почты России, представленной в материалы дела ООО «Сигнал-Недвижимость», декларация и дискета с электронным файлом в адрес МРУ Росалкогольрегулирования по Приволжскому округу направлена 21.01.2013 года, что, по мнению суда, свидетельствует о нарушении срока предоставления декларации. Однако сам орган административной юрисдикции не считает срок нарушенным, поэтому в протоколе об административном правонарушении не отмечено нарушение п. 15 правил представления деклараций (утв. постановлением Правительства РФ от 9 августа 2012 г. № 815). Более того, в извещении о необходимости явки для составления протокола об административном правонарушении от 20 февраля 2013 года причинной возбуждения административного производства указано непредставление копии декларации за 4 квартал 2012 года в Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка в электронной форме.

Таким образом, рассматривая дело об административном правонарушении суд установил, что ООО «Сигнал-Недвижимость» подало декларацию с просрочкой на один день, то есть вместо установленного срока не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом, обязанность исполнена 21 числа, что, по мнению мирового судьи, не соответствует п. 6 ст. 6.1 НК РФ и образует состав административного правонарушения ООО «Сигнал-Недвижимость», предусмотренного ст. 19.7 КоАП РФ в части несвоевременного представления сведений в контролирующий орган. Однако двадцатое число

отчетного месяца пришлось на выходной день – воскресенье 20 января 2013 года.

При исчислении срока подачи декларации в контролирующий орган согласно п. 15 правил предоставления деклараций (утв. постановлением Правительства РФ от 9 августа 2012 г. № 815) законодателем установлен срок, определяющийся календарным днем, который имеет порядковый номер в календарном месяце.

В соответствии с федеральным налоговым календарем на 2013 год срок подачи деклараций в контролирующие органы перенесен в соответствии со ст. 6.1 НК РФ, статьей 4 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ [3], пунктом 88 положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации (утв. приказом Минфина РФ от 29 июля 1998 г. № 34н [5]), письмо Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 26 мая 2010 года № 02-02-17/237-ВД [6] на ближайший рабочий день, в случае, если последний день срока отчетности приходится на нерабочий.

В силу пункта 88 положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации (утв. Приказом Минфина РФ от 29 июля 1998 г. № 34н) день представления организацией бухгалтерской отчетности определяется по дате ее почтового отправления или дате фактической передачи по принадлежности.

Таким образом, в связи с переносом отчетного дня с 20 января 2013 года на 21 января 2013 года декларации за 4 квартал 2012 года представляются не позднее 21 января 2013, следовательно, ООО «Сигнал-Недвижимость» не нарушило установленный срок представления деклараций в контролирующий орган (поэтому орган административной юрисдикции и не вменял в вину данный вид правонарушения). Суд, как мы полагаем, применяя дискреционные полномочия, установил состав административного правонарушения по своему усмотрению там, где его нет.

Дополнительно хотелось бы отметить, что суть самого спора между органом административной юрисдикции и управляемым субъектом публичного права заключалась в том, что считать электронной формой декларации об объеме розничной продажи пива и пивных напитков. ООО «Сигнал-Недвижимость» (имеет на балансе гостиничный комплекс, обладающий лицензией на розничную продажу пива) отправило в контролирующий орган декларацию на магнитном носителе, а орган административной юрисдикции затребовал электронную версию декларации по телекоммуникационным каналам

связи с усиленной квалифицированной электронной подписью (несмотря на то, что оборот спиртосодержащей продукции, осуществляемый ООО «Сигнал-Недвижимость» предусматривает обязательную подачу декларации только в бумажном виде).

Как мы полагаем, мировой судья, рассматривая дело об административном правонарушении по протоколу, составленному МРУ Росалкогольрегулирования по Приволжскому округу, отклонился (если принимать во внимание переквалификацию судьей состава административного правонарушения, в ином случае должно было быть отказано в привлечении к административной ответственности в виду отсутствия административно-правового деликта) как от сути инкриминируемого состава административного правонарушения, так и вышел за пределы полномочий, определенных частью 1 ст. 29.4 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 22.11.1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Постановление Правительства РФ от 9 августа 2012 г. № 815 «О представлении деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Приказ Минфина РФ от 29 июля 1998 г. № 34н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Письмо Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 26 мая 2010 г. № 02-02-17/237-ВД «О предоставлении разъяснений» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 21 февраля 2008 г. № КА-А40/424-08 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

8. Гув А. Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

References:

1. Code on Administrative Offences of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Law No. 171-FL from 22.11.1995 “On State Regulation of Production and Turnover of Ethyl Alcohol and Alcohol Products and on Limitation of Alcohol Consumption (Drinking)” [Federal’nyi zakon ot 22.11.1995 goda № 171-FZ «O gosudarstvennom regulirovanii proizvodstva i oborota etilovogo spirita, alkogol’noi i spirtosoderzhashchei produktsii i ob ogranichenii potrebleniya (raspitiya) alkogol’noi produktsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 212-FL from July 24, 2009 “On Insurance Contributions to the Pension Fund of the Russian Federation, the Social Insurance Fund of the Russian Federation, the Federal Fund of Compulsory Medical Insurance” [Federal’nyi zakon ot 24 iyulya 2009 g. № 212-FZ «O strakhovykh vzosakh v Pensionnyi fond Rossiiskoi Federatsii, Fond sotsial’nogo strakhovaniya Rossiiskoi Federatsii, Federal’nyi fond obyazatel’nogo meditsinskogo strakhovaniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. RF Government Decree No. 815 from August 09, 2012 “On Submission of Declaration on the Volume of Production, Turnover and (or) Use of Ethyl Alcohol and Alcohol-containing Products, on the Use of Production Capacity” [Postanovlenie Pravitel’sstva RF ot 9 avgusta 2012 g. № 815 «O predstavlenii deklaratsii ob ob’eme proizvodstva, oborota i (ili) ispol’zovaniya etilovogo spirita, alkogol’noi i spirtosoderzhashchei produktsii, ob ispol’zovanii

proizvodstvennykh moshchnostei»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation No. 34n from July 29, 1998 "On Approval of the Provision on Accounting and Accounting Reports in the Russian Federation" [Prikaz Minfina RF ot 29 iyulya 1998 g. № 34n «Ob utverzhdenii Polozheniya po vedeniyu bukhgalterskogo ucheta i bukhgalterskoi otchetnosti v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Letter of the Federal Service for Alcohol Market Regulation No. 02-02-17/237-VD from May 26, 2010 "On Giving Explanations" [Pis'mo Federal'noi sluzhby po regulirovaniyu alkogol'nogo rynka ot 26 maya 2010 g. № 02-02-17/237-VD «O predostavlenii raz'yasnenii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Resolution of the Federal Arbitration Court of the Moscow District No. KA-A40/424-08 from February 21, 2008 [Postanovlenie Federal'nogo arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 21 fevralya 2008 g. № KA-A40/424-08]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. Guev A. N. Comments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation [Kommentarii k Kodeksu Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

Комахин Б. Н. / Komakhin B. N.

РАЗВИТИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ СЛУЖЕБНО- ПРАВОВОЙ АНАЛИТИКИ И ИННОВАТИКИ

DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL ACTIVITY OF PUBLIC SERVANTS IN THE CONTEXT OF SERVICE-LEGAL RESEARCH AND INNOVATION

Комахин Борис

Николаевич,

*кандидат юридических наук,
докторант Московского уни-
верситета МВД России.*

Komakhin Boris

Nikolaevich,

*c.j.s. (PhD in law), Doctoral
student of Moscow University
of the Russian MIA.*

В статье раскрываются правовые и организационные проблемы совершенствования деятельности государственных служащих в контексте инновационного развития страны в условиях модернизации российской экономики и необходимости развития законодательства о служебной деятельности.

Ключевые слова: государство, служба, инновация, модернизация, служащий.

The article describes legal and organizational problems of improving the performance of public servants in the context of innovation development of the country in conditions of the modernization of Russian economy and the need for development of legislation on official activities.

Keywords: state, service, innovation, modernization, servant.

В административно-правовой науке разрабатывается система приоритетов, ориентированных на модернизацию и инновационное развитие служебной деятельности и конкретизированных применительно к сектору исследований и разработок, относящихся к модели инновационного развития профессиональной служебной деятельности. При формировании приоритетных направлений развития данной науки в Российской Федерации предусматривается прозрачность (транспарентность) и публичность с учетом приоритетов инновационного развития государственной службы и долгосрочных прогнозов настоящего развития.

Целесообразно усиление императивного регулирования на государственной службе, прежде всего, необходимо различать аналитические методы регулирования управленческой деятельности государственных служащих, аналитические методы регулирования собственно служебных отношений и инновационные методы, обусловленные модернизацией. Методы связаны с реализацией государственными служащими своих полномочий внешневластного характера, их взаимодействием с физическими и юридическими лицами. Эта группа полномочий лежит за пределами предмета служебного права. Поэтому усиление исполнительной дисциплины, ответственности и результативности работы служащих, которое, безусловно, является важной задачей, собственно к служебно-правовой аналитике имеет первейшее, непосредственное отношение.

Служебно-правовая аналитика показывает, что повсеместное внедрение в практику служебной деятельности аналитических методов (методов анализа), носящих обязательный характер административных процедур, должно стать неотъемлемой частью служебно-правовой аналитики. Такие, например, вопросы, как назначение служащего на должность, привлечение его к ответственности, направление на аттестацию и т. п. должны во всех случаях иметь детальную проработку в нормативных актах и строго соответствовать установленным правилам аналитики. С другой стороны, служащие обязаны неукоснительно исполнять распоряжения вышестоящих руководителей, отданные в пределах компетенции последних.

Конечно, никакие процедуры не могут учесть всех жизненных ситуаций. Поэтому определенные дискреционные полномочия у чиновников все равно останутся. Естественно, исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного правового пространства свободного усмотрения должностных лиц, служащих, в котором объем инноваций бывает чрезмерно большим.

Однако здесь важен баланс, поскольку наличие чрезмерных дискреционных полномочий, как известно, способствует повышению уровня коррупцииогенности в государственном управлении. Поэтому если усмотрение в данном случае действительно необходимо, то в процесс принятия управленческого решения в сфере служебной деятельности конкретное должностное лицо должно быть связано несколькими альтернативными вариантами. Конечно, при наличии четко определенных критериев выбора одного из них.

Авторы Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» [4] сознательно изменили подходы к регулированию труда муниципальных служащих по сравнению с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3], установив, что прохождение службы осуществляется на основе норм трудового законодательства, с учетом некоторых особенностей. В этом видится одно из проявлений служебно-правовой инноватики.

Поэтому на муниципальной службе в большей степени используются инновационные методы трудового правового регулирования. Муниципальные служащие работают на основе трудового договора, а не служебного контракта. Проведение конкурса на замещение должности службы является необязательным. Привлечение муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности осуществляется по правилам трудового законодательства. При этом руководитель, налагающий взыскание, не связан результатами служебной проверки. Однако властные методы управления трудом имеют на муниципальной службе все же большее значение, чем в частных организациях. Условия трудового договора с муниципальным служащим обычно определяются правовыми актами органов местного самоуправления. Для муниципальных служащих также ограничены возможности защиты трудовых прав. Условия их труда также преимущественно определяются не путем договорного регулирования, а нормативными актами регионального и местного уровня.

Следовательно, при преимущественном использовании императивных методов власти подчинения и запретов в институтах служебного права большое значение имеют методы служебно-правовой аналитики и служебно-правовой инноватики.

Надо особо подчеркнуть следующее. Во-первых, определить правореализацию принципов профессионализма и компетентности как непрерывный процесс правового управления достижением новых целей и задач, использования новейших форм и методов в деятельности государственных гражданских служащих.

Во-вторых, для того, чтобы создать эффективную систему правореализации принципов инновационности, профессионализма компетентности, следует четко сказать в законодательстве, какой чиновник нового типа требуется для достижения инновационных целей государства. Предстоит ускорить разработку методов стимулирования служащих за овладение инновационными знаниями, необходимыми для поведения чиновника нового типа.

В-третьих, спроектировать концептуальную модель служащего не только нового типа, но и законодательно определить профессиональные черты и характеристики компетентного, востребованного жизнью служащего, постоянно готового поддержать профессиональные инновационные преобразования.

В этой связи, предстоит дальнейшая разработка правовой теории инновационного развития профессионализма и компетентности служащих, всего кадрового потенциала Российского государства.

Одной из ключевых стратегических задач, которые необходимо решить в ходе реализации стратегии инновационного развития службы, является правовое обеспечение воспроизводства кадрового потенциала и прежде всего науки (этот процесс включает механизмы выявления талантливой молодежи на всех этапах обучения, а также преемственности в работе научных школ без потери накопленного потенциала).

Осуществление государственных приоритетов в области науки и технологии предполагает реализацию следующих мер:

- создание благоприятных условий и стимулов для прихода в науку талантливой молодежи, склонной к исследовательской работе;
- закрепление способных молодых исследователей в науке, включая создание условий, снижающих стимулы к выезду таких исследователей на постоянное место жительства за рубеж без введения каких-либо административных барьеров для мобильности научных кадров;
- поддержка существующих и новых научных школ, объединяющих исследователей разных поколений.

Но при этом, законодатель четко определил круг правовых источников, которые имеют правовую природу актов служебно-правового свойства и менее всего раскрывают аналитический, инновационный характер. Действительно, служебное законодательство является комплексной отраслью, так как при регламентации государственной и муниципальной службы законодатель не отказывается от использования норм Трудового кодекса Российской Федерации [2].

Однако, вопрос о комплексном характере служебно-правовой аналитики и инноватики не так прост. Действительно, если брать правовое регулирование государственной службы как единый аналитический комплекс с инновациями и информационными источниками, то круг нормативных источников будет очень велик. Всё это свидетельствует об отсутствии достаточных оснований для кодификации служебного законодательства, но не развитости служебно-правовой аналитики и служебно-правовой инноватики. Подобно тому, как не имеет единого кодифицированного источника административное право Российской Федерации, что не отграничивает его, например, от управленческого права, сами отрасли и подотрасли права в законодательстве четко не выделены, а являются теоретическими конструкциями.

Одновременно служебно-правовая аналитика и служебно-правовая инноватика, нормы, по своей принадлежности, происходящие из конституционного, административного, муниципального, финансового, гражданского, уголовного права, регулируют аспекты или даже отдельные фрагменты служебной деятельности. Что же касается конституционного права, то его роль в регулировании подотраслей служебного права также весьма значима (ч. 4 ст. 32, п. «т» ст. 71 и п. «л» ст. 72 Конституции [1]). Конституционное право в силу своего основополагающего, учредительного характера вообще является базовым для любой отрасли (подотрасли) российского права. Конституционные нормы (причем во многих случаях в значительно большем объеме) можно встретить во всех аналитических и инновационных процессах, в отраслях и подотраслях служебного права.

Оправданным представляется любое мнение, в силу которого в предмете служебного права, его подотраслях – служебно-правовой аналитике и инноватики большое место занимают комплексные общественные отношения, регулируемые конституционным, трудовым, гражданским и другим правом. Это обстоятельство связано с тем, что государственные служащие выполняют весьма широкий круг полномочий, относящихся не только к управленческой, но и к юрисдикционной (правоохранительной) сфере.

Таким образом, в своем соотношении со служебным правом служебно-правовую аналитику и служебно-правовую инноватику можно соотнести как части комплексной отрасли права, которым являются ее такие подотрасли служебно-аналитическое, служебно-инновационное право. Для становления служебно-правовой аналитики и служебно-правовой инноватики как отраслей права объем законодательства пока невелик. Еще раз следует подчеркнуть, что в настоящее время служебно-правовую аналитику и инноватику

можно рассматривать как формирующиеся подотрасли российского служебного права. Наряду с тем, касаясь перспектив развития и служебно-правовой аналитики, и служебно-правовой инноватики, следует отметить расширение сфер их взаимодействия в рамках административного права.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Labor Code of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 197-FL [Trudovoi kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrya 2001 g. № 197-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 “On the Public Civil Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Law No. 25-FL from March 02, 2007 “On the Municipal Service in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 2 marta 2007 g. № 25-FZ «O munitsipal’noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

Уманская В. П. / Umanskaya V. P.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

IMPROVEMENT OF LAW-MAKING POWERS OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE CONDITIONS OF ADMINISTRATIVE REFORM

*Уманская Виктория
Петровна,*

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры администра-
тивного и финансового права
Российской правовой академии
Министерства юстиции Рос-
сийской Федерации, доцент.*

*Umanskaya Viktoriya
Petrovna,*

*c.j.s. (PhD in law), Associate
professor of chair administra-
tive and financial law at Rus-
sian Law Academy of the Min-
istry of Justice of the Russian
Federation, Associate professor.*

Рассматриваются полномочия федеральных органов исполнительной власти по изданию правовых актов, способы их закрепления и направления развития. Анализ правоприменительной практики свидетельствует о необходимости совершенствования правотворческой деятельности.

Ключевые слова: правовые акты, властные полномочия, правотворческая деятельность, федеральные органы исполнительной власти.

The article deals with the consideration of federal executive authorities' powers to issue legal acts, methods of their consolidation and directions of development. Analysis of enforcement practice demonstrates the need for improvement of law-making activity.

Keywords: legal acts, powers of authority, law-making activity, federal executive authorities.

По своей правовой природе правовые акты федеральных органов исполнительной власти составляют самую сложную и многообразную часть законодательства. Из-за своей отраслевой и функциональной направленности эти правовые акты наиболее многочисленны. Большое количество правовых актов федеральных органов исполнительной власти обуславливает актуальность проведения многих теоретических и практических исследований по данной проблеме.

Базовые полномочия по изданию правовых актов федеральными органами исполнительной власти предусмотрены Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [2] (далее Указ Президента РФ № 314).

Указ Президента РФ № 314 определяет, что федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральные службы и федеральные агентства в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты, и не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Таким образом, в качестве основных органов исполнительной власти, которые вправе издавать нормативные акты, выступают федеральные министерства.

Правовые акты федеральных министерств занимают особое место в системе законодательства. Прежде всего, это предопределено положением данного органа в государственном механизме, а также характером выполняемых им функций и задач. Акты министерств многочисленны, так как они призваны осуществлять более детальное регулирование по оперативным вопросам. Особое место правовых актов федеральных министерств определяется статусом и обширными полномочиями данного федерального органа по выработке государственной политики.

Федеральные службы и федеральные агентства наделяются полномочиями по изданию нормативных правовых актов указами Президента РФ, в случае, если руководство данными органами осуществляет глава государства.

Проблема правовых актов федеральных органов исполнительной власти особенно актуальна в связи с изменениями, произошедшими в федеральной структуре. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 [4] утвердил

современную структуру федеральных органов исполнительной власти, которая включает в себя 79 федеральных органов, 20 из которых являются федеральными министерствами, 37 федеральных служб и 25 федеральных агентств.

Анализ положений федеральных служб и федеральных агентств свидетельствует о том, что многие из них наделены нормотворческими полномочиями.

В частности, следующие федеральные службы обладают полномочиями по нормативно-правовому регулированию: Федеральная служба по техническому и экспортному контролю; Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Таким образом, из 37 федеральных служб 15 (т. е. 40 %) наделены полномочиями по изданию нормативных правовых актов.

Некоторые федеральные службы в соответствии с положениями о них не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование. Однако отдельными указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ таковые полномочия в отношении них предусмотрены. Например, в соответствии с пунктом 7 Положения [6] Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг. Вместе с тем Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля» [8] установило, что нормативно-правовое регулирование в сфере

контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов осуществляется Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору в соответствии с ее полномочиями. Этим же постановлением Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека предоставлены нормотворческие полномочия.

Отдельные положения о федеральных службах помимо простого наделяния органов полномочиями по изданию нормативных правовых актов, еще предоставляют им функции по выработке государственной политики. Например, такими широкими полномочиями обладают: Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Отдельные федеральные агентства также осуществляют функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию: Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ № 314 такие полномочия предусмотрены в отношении федеральных министерств, так как выработка государственной политики является наиболее важной функцией государственного управления. Хотя в Указе Президента РФ № 314 прямого запрета на осуществление федеральными службами и федеральными агентствами функций по выработке государственной политики не установлено, представляется, что это является прерогативой федеральных министерств.

Наделение федеральных служб и федеральных агентств функциями по выработке государственной политики в определенной сфере может привести к различного рода коллизиям. Многие правовые акты не употребляют наименование конкретного органа исполнительной власти, а используют юридическую конструкцию «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере...». Такое указание на федеральный орган, как правило, подразумевает федеральное министерство. Однако на практике данным органом может оказаться федеральная служба или федеральное агентство. Зачастую разобраться в подобных ситуациях бывает не просто.

По сравнению с федеральными службами количество федеральных агентств, наделенных нормотворческими функциями существенно меньше. Из 25 федеральных агентств только 4 (16 %) издают нормативные правовые акты.

Остальные положения о федеральных службах и федеральных агентствах содержат прямое указание на то, что данные органы не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование [5].

Таким образом, анализ действующих положений показывает, что около трети федеральных служб и федеральных агентств изначально на основании своих положений наделены нормотворческими функциями, которые в соответствии с Указом Президента РФ № 314 для них не предназначались. Практика наделения правотворческими полномочиями федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о не эффективности механического разграничения управленческих функций.

Наличие правотворческих полномочий органов исполнительной власти требует пояснения, так как зачастую трактуется как свобода усмотрения в использовании предоставленного права. Между тем обладающие государственно-властными полномочиями органы исполнительной власти одновременно наделены обязанностями их осуществления. Публичная сфера их деятельности предполагает соединенность прав и обязанностей как правообязанность, которую нельзя не реализовывать в публичных интересах.

Таким образом, исходя из того, что право издания правовых актов является одновременно и обязанностью, а также учитывая большую значимость системы правовых актов, ее влияние не только на законодательство, но и на огромный круг общественных отношений необходимо разработать комплекс мер, направленных на повышение ответственности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Первым шагом в этом направлении может стать формирование и законодательное закрепление оснований принятия правовых актов. В отдельных случаях необходимость принятия правовых актов предусмотрена законодательно.

Во-первых, обязанность принятия правовых актов прослеживается при установлении правотворческих полномочий органов исполнительной власти. Например, в соответствии с положениями федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты: в определенной сфере или области (то есть федеральный орган фактически ничем не

ограничен, кроме своей компетенции); по вопросам, относящимся к какой-либо сфере деятельности; по определенному перечню нескольких общих вопросов (например, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю осуществляет самостоятельное нормативно-правовое регулирование вопросов: обеспечения безопасности информации; противодействия техническим разведкам; технической защиты информации; осуществления экспортного контроля); на основе прямого перечня конкретных актов, который может носить как открытый (например, положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации содержит перечень из более 200 наименований нормативных правовых актов, а положение о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации – перечень из 168 пунктов), так и закрытый характер (например, Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» [7] содержит исчерпывающее перечисление нормативных правовых актов, которые принимает служба).

Во-вторых, многие федеральные законы содержат прямое указание на необходимость разработки и принятия нормативных правовых актов в развитие их положений. Например, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает издание большого количества правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации [1]. Отдельные подзаконные правовые акты до сих пор так и не приняты. В большинстве случаев именно от принятия подзаконных правовых актов зависит не только эффективность федеральных законов, но и вообще их возможность действовать, оказывать влияние на общественные отношения. Отсутствие правовых актов органов исполнительной власти зачастую парализует действие вышестоящих нормативных положений.

В-третьих, основанием для издания правовых актов могут служить поручения вышестоящих органов государственной власти, например, Президента РФ или Правительства РФ.

Таким образом, в законодательстве можно найти основания, обеспечивающие обязанность издания правовых актов федеральными органами исполнительной власти.

Другим направлением совершенствования правотворческой деятельности является уточнение видов издаваемых нормативных правовых актов.

В контексте проводимой административной реформы, совершенствование правотворческой деятельности и классификация видов правовых актов

федеральных органов исполнительной власти приобретает особую актуальность.

Вопрос унификации видов правовых актов в советские годы так и не был решен. Восполняя пробел, сохранившийся еще с советского периода, в вопросе правового регулирования видов правовых актов современные федеральные органы исполнительной власти разработали и издали собственные правила подготовки нормативных правовых актов. Многие из них повторяют положения, установленные в Постановлении Правительства РФ № 1009 [8]. Однако некоторые федеральные органы исполнительной власти либо выборочно закрепили виды правовых актов, которые они уполномочены издавать, либо дополнили перечень видов правовых актов, утвержденный Постановлением Правительства РФ № 1009. Например, Министерство природных ресурсов и экологии РФ вправе издавать приказы, постановления, правила, инструкции, положения, а также акты рекомендательного характера (указания и др.) и технические акты. Нормативные правовые акты МЧС России издаются в виде приказов, правил, инструкций и положений. Министерство внутренних дел издает нормативные правовые акты в виде приказов, директив, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов [9]. Схожая ситуация наблюдается и в Указе Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» [3]. Министр обороны России издает приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные (правовые, нормативные правовые) акты.

Виды нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, утвержденные Постановлением Правительства РФ № 1009, на практике не вполне соответствуют действительности. Федеральные министерства, службы и агентства по-своему решают проблемы правотворческой деятельности. В силу определенных обстоятельств они отказываются от некоторых видов правовых актов, либо вводят собственные виды, которые, по их мнению, в большей степени отражают содержание их деятельности.

Таким образом, проведенное исследование показывает, что полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере правотворчества нуждаются в дальнейшем совершенствовании. В законодательстве должны быть закреплены конкретные виды правовых актов, четко определены полномочия органов исполнительной власти по изданию актов, установлены сроки и ответственность за качество исполнения данной государственной функции.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 мая 2012 г. № 22 ст. 2754
5. Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
9. Приказ МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

References:

1. Federal Law No. 79-FL of July 27, 2004 "On the Public Civil Service of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Decree of the RF President No. 314 from 09.03.2004 "On the System and Structure of Federal Executive Bodies" [Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 N 314 «O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Decree of the RF President No. 1082 from August 16, 2004 "Issues of the Ministry of Defense of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta RF ot 16 avgusta 2004 g. № 1082 «Voprosy Ministerstva oborony Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Decree of the RF President No. 636 from May 21, 2012 "On the structure of the federal bodies of executive power" [Ukaz Prezidenta RF ot 21 maya 2012 g. № 636 «O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti»]. *SZ RF – Collection of laws of the Russian Federation*, from May 28, 2012, no. 22, article 2754.
5. RF Government Decree No. 300 from June 17, 2004 "On approval of the Provision on the Federal Service for Supervision in Education and Science" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17 iyunya 2004 g. № 300 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal'noi sluzhbe po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. RF Government Decree No. 327 from June 30, 2004 "On approval of the Provision on the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30 iyunya 2004 g. № 327 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Federal'noi sluzhbe po veterinarnomu i fitosanitarnomu nadzoru»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
7. RF Government Decree No. 459 from 26.07.2006 "On the Federal Customs Service" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.07.2006 № 459 «O Federal'noi tamozhennoi sluzhbe»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
8. RF Government Decree No. 1009 from December 14, 2009 "On the procedure for joint implementation by the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation and the Ministry of Agriculture of the Russian Federation of the functions of normative legal regulation in the sphere of control over the quality and safety of food products and functions of the organization of this control" ["Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 14 dekabrya 2009 g. № 1009

«О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функции по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation № 484 from June 27, 2003 "On approval the rules of preparation of normative legal acts in the central office of the the Ministry of Internal Affairs of Russia" [Приказ МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

Филиппов О. Ю., Юрицин А. Е. / Filippov O. Yu., Yuritsin A. E.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИЗГОТОВЛЕНИЕ,
РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИЛИ РАЗМЕЩЕНИЕ АГИТАЦИОННЫХ
МАТЕРИАЛОВ С НАРУШЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ВЫБОРАХ И РЕФЕРЕНДУМАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE TOPICAL ISSUES OF IMPROVING THE INSTITUTE
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR PRODUCTION,
DISSEMINATION OR POSTING CAMPAIGN MATERIALS IN VIOLATION
OF REQUIREMENTS OF THE LEGISLATION ON ELECTIONS AND
REFERENDUMS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Филиппов Олег

Юрьевич,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры администра-
тивного права и администра-
тивной деятельности органов
внутренних дел Омской акаде-
мии МВД России;*

Юрицин Андрей

Евгеньевич,

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафе-
дры административного пра-
ва и административной де-
ятельности органов внутрен-
них дел Омской академии МВД
России.*

Рассматриваются проблемы со-
вершенствования института админи-
стративной ответственности за изго-
товление, распространение или раз-
мещение агитационных материалов
с нарушением требований законода-
тельства о выборах и референдумах
в Российской Федерации, вносятся
предложения по совершенствованию
законодательства в рассматриваемой
области общественных отношений.

Ключевые слова: агитационные
материалы, административная ответ-
ственность, избирательные права гра-
ждан, незаконная предвыборная аги-
тация, выборы, референдумы, изби-
рательные комиссии.

Filippov Oleg

Yur'evich,

c.j.s. (PhD in law), Associate professor of chair administrative law and administrative activities of internal affairs bodies at Omsk Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs;

Yuritsin Andrei

Evgen'evich,

c.j.s. (PhD in law), Senior teacher of chair administrative law and administrative activities of internal affairs bodies at Omsk Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs.

The authors consider the issues of improving the institute of administrative responsibility for production, dissemination or posting campaign materials in violation of the legislation on elections and referendums in the Russian Federation, make proposals to improve the legislation in this area of public relations.

Keywords: campaign materials, administrative responsibility, electoral rights of the citizens, illegal pre-election campaigning, elections, referendums, election commissions.

В настоящее время в Российской Федерации участились случаи нарушений правил изготовления, распространения и размещения агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах, что в свою очередь приводит к ограничению избирательных прав российских граждан. По данным открытых интернет-источников [5], на выборах Президента РФ 4 марта 2012 года, было зарегистрировано 123 факта незаконной агитации, 101 факт нарушения агитации в средствах массовой информации, 120 фактов нарушений уличной и наружной агитации. В этой связи совершенствование института административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах является одной из приоритетных задач, стоящих перед государством.

Условия и порядок изготовления и распространения агитационных печатных и аудиовизуальных материалов предусмотрены статьей 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьей 61 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статьей 55 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», аналогичными нормами региональных законов о выборах и референдумах.

К печатным агитационным материалам относятся листовки, плакаты, календари и другие печатные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации. К аудиовизуальным агитационным материалам относятся агитационные материалы на аудио- и видеоносителях. К иным агитационным материалам могут быть отнесены значки, рекламные щиты, растяжки и другие. Предварительное представление в избирательную комиссию экземпляров либо фотографий агитационных материалов (в зависимости от их формы) – обязательное условие правомерности их распространения. При этом должны быть указаны сведения, предусмотренные частью 4 статьи 61 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации», пунктом 3 статьи 55 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». Отсутствие таких сведений, равно как и непредставление экземпляров агитационных материалов в избирательную комиссию, влечет за собой ответственность по статье 5.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Административно наказуемыми являются несколько составов правонарушений: изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума агитационных печатных, аудиовизуальных материалов без письменного подтверждения согласия соответствующего зарегистрированного кандидата, политической партии, общественного объединения, инициативной группы по проведению референдума, а равно изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, не содержащих установленной законом информации об их тираже и о дате выпуска, о наименовании и об адресе организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовившего агитационные печатные, аудиовизуальные материалы, о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавшего изготовление этих агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, а равно изготовление агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, в которых перечисленные данные указаны неверно или неполно.

В соответствии с п. 2 ст. 43 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», печатные агитационные материалы должны содержать выходные данные: наименования и адреса организаций (фамилии, имена, отчества и места жительства лиц), изготовивших печатные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей изготовление

данных печатных материалов, а также информацию об их тираже и о дате их выпуска. Этим законом также предусмотрено, что экземпляры агитационных печатных материалов или их копии до начала их распространения должны представляться в избирательную комиссию, зарегистрировавшую соответствующего кандидата, в комиссию референдума, зарегистрировавшую инициативную группу по проведению референдума. Вместе с данными материалами в комиссию должны быть представлены также сведения о месте нахождения (адресе места жительства) организаций (лиц), изготовивших и заказавших эти материалы. Следует учитывать также, что изготовление и распространение агитационных печатных материалов без согласия в письменной форме соответствующих зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума не допускаются. Распространение печатных агитационных материалов с нарушением указанных требований запрещается. Правонарушение может быть совершено как в форме действий, так и бездействия. Его субъектами могут быть как граждане, так и должностные лица.

Материал является агитационным, если он направлен на то, чтобы побудить (побуждает) избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов, участников референдума – поддержать инициативу проведения референдума, либо отказаться от такой поддержки, голосовать, либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать, либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос. Для более точного определения того, наличествуют ли в материале признаки предвыборной агитации, следует обратиться к пункту 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

За нарушение ряда правил изготовления и распространения агитационных материалов статьями 5.5, 5.8-5.12 и 5.18-5.20 КоАП РФ, установлена административная ответственность. За умышленное уничтожение или повреждение законно изготовленных и распространенных агитационных материалов предусмотрена ответственность по статье 5.14 КоАП РФ.

Квалифицировать деятельность в качестве агитационной можно в случае, если распространяются призывы ставить подписи в поддержку инициативы референдума, голосовать за или против вопросов, вынесенных на референдум, и т. п., либо в случае наличия факта оплаты изготовления агитационного материала из фонда референдума или его размещения в рамках специально предоставленного бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади.

В административной науке принято выделять три основания административной ответственности [1]: нормативное, фактическое и процессуальное. Другие авторы выделяют два вида оснований применения административной ответственности: нормативное и фактическое (М. Н. Бирюков, И. Н. Зубов, А. К. Мустафин, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов).

Следует подчеркнуть, что юридическое (т. е. формально-нормативное) основание административной ответственности составляет сейчас именно закон, а никакой иной правовой нормативный акт (указ, правительственное постановление и т. д.). Участие местных представительных органов и органов исполнительной власти всех уровней (включая федеральные министерства и ведомства, Правительство РФ), а также Президента РФ в установлении административной ответственности КоАП РФ исключает [3, 46].

В КоАП РФ имеется существенная неопределенность в одном из важнейших вопросов – о разграничении законодательных полномочий при установлении составов административных правонарушений. В пункте 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ сказано, что к ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Однако не ясно, что следует понимать под «федеральным значением» вопросов, по которым ответственность может быть установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Состояние нечеткой разграниченности полномочий федерального и регионального законодателей в части принятия норм особенной части законодательства об административных правонарушениях порождает и другую проблему, также имеющую конституционно-правовые корни. В частности, без ответа остается вопрос о том, вправе ли субъекты Российской Федерации принимать законы об административной ответственности по предметам совместного ведения, если такая ответственность федеральным законом не установлена.

Избирательные комиссии по взаимодействию с правоохранительными органами, судами, органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, должны принимать меры по устранению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний,

иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов в целях обеспечения законности в ходе избирательного процесса, проведение свободных и справедливых выборов, отвечающих международным избирательным стандартам и требованиям федеральных законов [4].

Исходя из анализа понятия предвыборной агитации, которое дал законодатель в подпункте 4 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под «иными действиями», необходимо понимать такие действия, которые должны одновременно обладать следующими качественными признаками:

- 1) деятельность осуществляется в период избирательной кампании;
- 2) деятельность имеет цель побудить или побуждает избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

В любом случае основным смыслом данной формулировки «иные действия» является то, что закон оставляет перечень форм предвыборной агитации открытым: любые действия, соответствующие вышеуказанным признакам, должны признаваться предвыборной агитацией.

Размещение агитационных печатных материалов с нарушением закона с объективной стороны может быть выражено в двух действиях.

Первое. Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено Федеральным законом.

Пункт 10 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», аналогичные нормы иных законов о выборах содержат запрет на вывешивание (расклеивание, размещение) печатных агитационных материалов на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от них.

Второе. Размещение агитационных печатных материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов.

Состав административного правонарушения образует любое нарушение установленного порядка.

Изготовление или распространение агитационного материала будет признано административным правонарушением, если допущено хотя бы одно из следующих нарушений:

- 1) агитационный материал не содержит следующих реквизитов:
 - информации о тираже и о дате выпуска;
 - об оплате изготовления тиража из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума;
 - информации о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации, изготовившей эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, либо информации о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовившего эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы;
 - о наименование организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих агитационных материалов;
- 2) изготовлены печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, в которых вышеуказанные данные указаны неверно;
- 3) изготовлены или распространены агитационные материалы, содержащие коммерческую рекламу;
- 4) изготовлены или распространены агитационные материалы без оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда;
- 5) распространены печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы;
- 6) распространены печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, избирательном объединении, избирательном блоке.

Процессуальным основанием административной ответственности о данном правонарушении является акт компетентного органа о наложении конкретного административного взыскания за конкретный административный проступок на конкретное виновное лицо, которые составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции), а также члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума [2]. Например, по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения (ст. 29.5. КоАП РФ). Поэтому неуказание точного места совершения административного правонарушения (вплоть до номера дома) в случае, если дело об административном

правонарушении будет рассматриваться, например, мировым судьей, может повлечь затруднения в привлечении лица к ответственности. Это объясняется тем, что согласно ст. 47 Конституции РФ никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Исходя из статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регламентирующей условия выпуска и распространения печатных агитационных материалов, нарушения при проведении предвыборной агитации названным методом могут быть двух видов: допущенные при изготовлении печатных агитационных материалов и при их распространении.

К нарушениям в сфере изготовления печатных агитационных материалов относятся:

- изготовление печатных агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда (пункт 5 статьи 54 Федерального закона);
- изготовление печатных агитационных материалов без указания необходимых реквизитов (пункт 2 статьи 54);
- изготовление печатных агитационных материалов организациями, индивидуальными предпринимателями, не выполнившими требования об опубликовании сведений о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг по изготовлению печатных агитационных материалов в определенный Федеральным законом срок и (или) не представившими такие сведения в тот же срок в соответствующую избирательную комиссию (пункт 2 статьи 54).

Подводя итоги, можно отметить, что система выявления лиц, совершающих противоправные действия, а именно изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах не совершенна. Сотрудники полиции, за которыми закрепили функции по выявлению данных правонарушений, зачастую не занимаются этим напрямую не в силу их нежелания, а по тем обстоятельствам, что они перегружены различными другими функциями и указаниями. Для улучшения выявления правонарушителей необходимо создать отделения в УМВД России по субъектам Российской Федерации, компетентные заниматься только правонарушениями в области избирательных прав граждан.

Список литературы:

1. Бахрах Д. Н. Административное право России / Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006.
2. Библиотека Центра экстремальной журналистики. СМИ и выборы. М., 2011.
3. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: Учебник. / 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003.
4. Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов. Центральная избирательная комиссия РФ. М., 2007.
5. URL: <http://www.kartanarusheniy.org/stat> (дата обращения: 14.06.2013).

References:

1. Bakhrakh D. N. *Administrative Law of Russia: Textbook* [Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik]. Second revised and enlarged edition, Moscow: Eksmo, 2006.
2. *Library of the Center of Journalism in Extreme Situations. Media and Elections* [Biblioteka Tsentra ekstremal'noi zhurnalistiki. SMI i vybory]. Moscow: 2011.
3. Manokhin V. M., Adushkin Yu. S. *Russian Administrative Law: Textbook* [Rossiiskoe administrativnoe pravo: Uchebnik]. Second revised and enlarged edition, Saratov: publishing house of State Educational Institution of Higher Vocational Education "Saratov State Law Academy", 2003.
4. *Recommendations for the election commissions of the subjects of the Russian Federation to prevent and suppress violations in the field of production and dissemination of campaign materials during election campaigns, and other violations in the sphere of information support for elections. The Central Election Commission of the Russian Federation* [Rekomendatsii dlya izbiratel'nykh komissii sub"ektov Rossii-skoi Federatsii po preduprezhdeniyu i presecheniyu narushenii v sfere izgotovleniya i rasprostraneniya agitatsionnykh materialov v period izbiratel'nykh kampanii, in-ykh narushenii v sfere informatsionnogo obespecheniyu vyborov. Tsentral'naya izbiratel'naya komissiya RF]. Moscow: 2007.
5. Available at: <http://www.kartanarusheniy.org/stat> (accessed: 14.06.2013).

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ¹

TOWARDS THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN HEALTH

Шилюк Татьяна

Олеговна,

*кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры адми-
нистративного права МГЮА
имени О. Е. Кутафина,
aspirantmgya@gmail.com*

Отмечается, что статьи, содержащие составы административного правонарушения в области здравоохранения оказались разбросаны по разным главам КоАП РФ. Подчеркивается наличие проблемы различения легкомыслия от добросовестного заблуждения при исполнении медицинским работником своих обязанностей.

Подвергается критике перечень наказаний за совершение административных правонарушений в области охраны здоровья и предлагается его расширение за счет лишения специального права.

Ключевые слова: административные правонарушения, административное правонарушение с области здравоохранения, общественные отношения в сфере охраны здоровья, субъекты правонарушений в области здоровья, административные наказания.

¹Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

Shilyuk Tat'yana

Olegovna,

*c.j.s. (PhD in law), lecturer in
administrative law at Moscow
State Legal Academy named af-
ter O. E. Kutafin,
aspirantmgya@gmail.com*

It is pointed out that articles contain-
ing administrative offences in health are
scattered in various chapters of the Code
on Administrative offences of the RF. The
author emphasizes the existence of the
problem of distinguishing frivolity from
bona fide ignorance in the performance by
medical employees their duties.

Here is criticized the list of penalties
for administrative violations in the field of
health protection and offered its expansion
through deprivation of a special right.

Keywords: administrative offences,
administrative offence in health, social
relations in the field of health protection,
subjects of offences in the field of health,
administrative penalties.

Административное правонарушение в области здравоохранения по смыслу статьи 2.1. КоАП РФ можно рассматривать как противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность, посягающее на общественные отношения, связанные с осуществлением деятельности в области здравоохранения. Правонарушение в области здравоохранения наделено юридическими признаками, к которым относятся противоправность, общественная опасность, виновность, наказуемость.

Глава 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность» закрепила следующие составы административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность:

- сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения;
- незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством);
- нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта;
- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде;
- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения;
- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения.

К данным правонарушениям также относят правонарушения, связанные с незаконным оборотом, потреблением наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов; вовлечение несовершеннолетних в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ; занятие проституцией и получение дохода в связи с этим, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией; пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров; нарушение правил оборота инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ; нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним.

Объектами рассматриваемых правонарушений выступают общественные отношения в сфере охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также общественная нравственность.

Объективная сторона характеризуется как действием, так и бездействием. Практика же свидетельствует о том, что именно противоправное бездействие медицинских работников является причиной большей части неблагоприятных последствий. В этой связи Уголовный Кодекс Российской Федерации предусматривает такое преступление как неоказание помощи больному в случае, если это повлекло по неосторожности причинение средней тяжести вреда здоровью больного или смерть либо причинение тяжкого вреда здоровью. Однако КоАП РФ подобной нормы не содержит, что является упущением со стороны законодателя.

Субъектами правонарушений в области здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности

выступают граждане, должностные лица, юридические лица, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Однако в случае совершения отдельных правонарушений, например, нарушения санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения (ст. 6.7. КоАП РФ), можно предположить, что субъектом будет выступать также руководитель воспитательного или образовательного учреждения, а часть 2 статьи 6.10. КоАП РФ определила специального субъекта – родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которые возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних.

Субъективная сторона административных правонарушений посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, характеризуется виной в форме как умысла, так и неосторожности. Например, сокрытие лицом, больным ВИЧ-инфекцией, венерическим заболеванием, источника заражения, а также лиц, имевших с лицом контакты, создающие опасность заражения этими заболеваниями (ст. 6.1. КоАП РФ), может быть совершено только умышленно, а при нарушении санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения (ст. 6.8. КоАП РФ) возможен и умысел, и неосторожность. Вопрос вины при привлечении к ответственности медицинских работников имеет особое значение в силу возможности совершения «врачебной ошибки». Сам термин «врачебная ошибка» действующим российским законодательством не предусмотрен и обстоятельством, исключаящим юридическую ответственность, не признается. Однако на практике отличить легкомыслие от добросовестного заблуждения при исполнении медицинским работником своих обязанностей не так просто, в связи с чем сами медицинские работники должны четко осознавать те юридические критерии, которые позволяют квалифицировать то или иное действие или бездействие врача как виновное.

Анализ законодательства об административных правонарушениях выявил также следующую проблему: статьи, содержащие составы административного правонарушения в области здравоохранения оказались разбросаны по разным главам КоАП РФ. Так, несмотря на то, что специальной главой признается глава 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность» указанные правонарушения можно встретить и в других главах. Ярким примером служит статья 13.14. «Разглашение

информации с ограниченным доступом», где законодатель приравнял ответственность за разглашение врачебной тайны к ответственности за разглашение информации с ограниченным доступом.

Сложность объединения данных правонарушений в одной главе обусловлена сложностью их объекта, тем не менее, создание на федеральном уровне самостоятельной главы, содержащей административные правонарушения, посягающие на отношения в области здравоохранения, представляется возможным.

В связи с чем необходимо затронуть еще одну проблему – соотношение нормотворческой компетенции в области законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения. Обзор законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях позволил сделать вывод о том, что регионы активно включились в процесс установления административной ответственности, в том числе в области здравоохранения. Почти во всех регионах уже приняты либо собственные кодексы (например, Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 года № 45) либо отдельные законы (например, Закон Рязанской области от 4 декабря 2008 года № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях»).

Однако сформировавшаяся в субъектах Российской Федерации практика регулирования административной ответственности не может не вызывать критической оценки, поскольку тенденции региональной нормотворческой деятельности свидетельствуют об установлении субъектами Российской Федерации административной ответственности в большинстве случаев за нарушения федеральных норм и правил, и как следствие о несоблюдении ими требований ст. 1.3. КоАП РФ о разграничении компетенции [4, 34]. Такая тенденция проявилась и в области здравоохранения. В качестве примера можно привести ст. 11.9 Закона Орловской области от 4 февраля 2003 года № 304-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения» [3] – «Допущение употребления наркотических средств или психотропных веществ», буквальное толкование которой означает «допущение немедицинского употребления гражданами наркотических средств или психотропных веществ в помещениях кафе, баров, ресторанов, дискотек, иных развлекательных учреждениях их собственниками или владельцами». Учитывая, что законодательство о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах состоит только из федеральных законов и любые отношения, возникающие в процессе их оборота, могут регулироваться исключительно на федеральном

уровне, можно сказать, что субъекты Федерации не имеют права устанавливать административную ответственность за правонарушения в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, и единственно законно установленной административной ответственностью за такие нарушения следует признать ответственность, которая предусмотрена нормами КоАП РФ [2].

Отдельно также следует отметить, что субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать административную ответственность за нарушения правил и ограничений, закрепленных федеральным законом и в тех случаях, когда КоАП РФ ответственность за их соблюдение не предусмотрена, на что обратил внимание и Конституционный Суд Российской Федерации [1]. Как отмечает М. С. Студеникина, это «позволило бы открыть неограниченную возможность дискретных полномочий субъектов Российской Федерации для «исправления» федерального законодательства по своему усмотрению» [6, 542].

Нужно согласиться с суждением Б. В. Россинского о том, что субъектам Российской Федерации не так необходимо иметь свои законы об административной ответственности, так как в этой сфере общественных отношений трудно найти «региональную специфику» [5, 25].

Представляется, что решить указанную проблему несоответствия региональных законов об административных правонарушениях федеральному законодательству можно с помощью установления административной ответственности в области здравоохранения только на федеральном уровне, что будет гарантировать выполнение главной задачи законодательства об административных правонарушениях – охраны прав и законных интересов граждан, в том числе и в рассматриваемой сфере.

Наконец, внимание также стоит уделить и устанавливаемым наказаниям за совершение административных правонарушений в области здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности. В соответствии с общими целями административного наказания (статья 3.1.) целью административного наказания в рассматриваемой области является предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами. В качестве санкций за указанные правонарушения предусмотрены предупреждение, административный штраф, административный арест, административное приостановление деятельности.

Однако такой перечень наказаний за совершение административных правонарушений в области охраны здоровья нельзя назвать оптимальным.

Представляется целесообразным в качестве еще одного наказания установить лишение специального права, что будет отвечать содержанию соответствующего правонарушения и сможет стать эффективной мерой ответственности. Согласно КоАП РФ суть его заключается в том, что в течение определенного срока лицу запрещено пользоваться ранее предоставленным ему правом. Данный вид наказания назначается только судьей на срок от одного месяца до трех лет. Лишение специального права может быть установлено за такое правонарушение, как незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством), за совершение которого в настоящее время установлен административный штраф.

Подчеркнем, что УК РФ предусмотрел возможность назначения такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью за совершение следующих преступлений: принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации; заражение ВИЧ-инфекцией вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей; незаконное производство аборта, если оно повлекло по неосторожности смерть потерпевшей либо причинение тяжкого вреда ее здоровью; неоказание помощи больному, если оно повлекло по неосторожности смерть больного либо причинение тяжкого вреда его здоровью. При совершении указанных преступлений лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью назначается в качестве дополнительного вида наказания при наступлении соответствующего характера последствий. Отрицательным фактором является то, что уголовная ответственность, как самый суровый вид юридической ответственности, является наиболее действующей, фактически единственным по-настоящему устрашающим фактором. Для изменения данной ситуации и следует укреплять административную ответственность, установленную за деяния, содержащие в себе меньшую степень общественной опасности, чем преступления. Это позволит еще на стадии совершения административного правонарушения предотвратить развитие ситуации, которая в дальнейшем может привести к наступлению более тяжких последствий.

Подводя итог, можно сказать следующее:

Несмотря на наличие в Особенной части КоАП РФ специальной главы, устанавливающей ответственность за совершение правонарушений в области здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности, она не включает в себя полный перечень

подобных правонарушений, нашедших отражение в других главах Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. При этом установлена такая ответственность должна быть только на федеральном уровне, ведь административная ответственность всегда связана с вторжением в сферу личной жизни граждан и предполагает ограничение их прав и свобод. И, принимая во внимание ст. 55 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, 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 обороноспособности государства, утверждение о необходимости исключительно федерального законодательного регулирования института административной ответственности преувеличением назвать нельзя.

Список литературы:

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2005 г. № 429-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Томской области о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 1.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Болотин В. С., Старостин Б. А. Проблемы правового регулирования субъектами России вопросов административной ответственности в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ // Административное право и процесс. 2010. № 4.
3. Орловская правда. 2003. 7 февраля.
4. Плеханова Т. С. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере // Административное право и процесс. 2009. № 2.
5. Россинский Б. В. О некоторых вопросах разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов РФ в области установления административной ответственности // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию А. П. Шергина. М.:ВНИИ МВД России, 2005.
6. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.

References:

1. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 429-R from 01.12.2005 "On the refusal to accept for consideration the request of the State Duma of the Tomsk region on the constitutionality check of paragraph 3 part 1 article 1.3. of the Code on Administrative Offences of the RF" [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 01.12.2005 g. № 429-O «Ob otka-ze v prinyatii k rassmotreniyu zaprosa Gosudarstvennoi Dumy Tomskoi oblasti o proverke konstitutsionnosti punkta 3 chasti 1 stat'i 1.3. Kodeksa Rossiiskoi Fed-eratsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Bolotin V. S., Starostin B. A. Problems of Legal Regulation by the Sub-jects of Russia of Administrative Responsibility Issues Concerning Narcotic Drugs and Psychotropic Substances [Problemy pravovogo regulirovaniya sub"ektami Rossii voprosov administrativnoi otvetstvennosti v sfere oborota narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv]. *Administrativnoe pravo i protsess – Adminis-trative Law and Process*, 2010, No. 4.
3. *Orlovskaya Pravda*, 07 February, 2003.
4. Plekhanova T. S. Separation of Jurisdictions of the Russian Federation and its Subjects in the Field of Legislation on Administrative Offences in Hous-ing and Utility Sector [Razgranichenie kompetentsii Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektov v oblasti zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh v zhilishchno-kommunal'noi sfere]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administra-tive Law and Process*, 2009, No. 2.
5. Rossinskii B. V. On Some Issues of the Separation of Jurisdictions of the Russian Federation and its Subjects in the Field of Establishing Admin-istrative Responsibility [O nekotorykh voprosakh razgranicheniya kompetent-sii Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov RF v oblasti ustanovleniya administrativ-noi otvetstvennosti]. *Aktual'nye voprosy administrativno-deliktnogo prava. Materialy mezhd. nauch.-prakt. konf., posvjawennoj 70-letiju Zasluzhennogo dejatelja nauki RF, dokt. jurid. nauk, prof. A. P. Shergina – The topical issues of administrative and tort law. Proceedings of the international scientifically-practical conference dedicated to 70th anni-versary of the Honored Scientist of RF, doctor of law, Professor Shergin A. P.*, Moscow: All-Russian Research institute of the MIA of Russia, 2005.
6. *The Ratio of the Legislation of the Russian Federation and Legislation of the Subjects of the Russian Federation* [Sootnoshenie zakonodatel'stva Rossiiskoi Fed-eratsii i zakonodatel'stva sub"ektov Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 2003.

ОБЪЯВЛЕНИЕ О VIII ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА», ПРОВОДИМОЙ НЕБУГСКИМ КЛУБОМ АДМИНИСТРАТИВИСТОВ, КРАСНОДАРСКИМ УНИВЕРСИТЕТОМ МВД РОССИИ И ЗАО «САНАР»

ANNOUNCEMENT OF HOLDING VIII ALL-RUSSIAN SCIENTIFIC- PRACTICAL CONFERENCE "THEORY AND PRACTICE OF ADMINISTRA- TIVE LAW AND PROCESS" CONDUCTED BY NEBUG CLUB OF LEGAL- SCHOLARS, KRASNODAR UNIVERCITY OF THE RUSSIAN MIA AND CJSC "SANAR"

Уважаемые коллеги ученые и практикующие юристы!

Приглашаем Вас принять участие в работе VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса», посвящённой памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения), которая состоится 2-7 октября 2013 года в комплексе «Газпром-Ямал» (пос. Небуг Туапсинского района Краснодарского края).

Организаторы конференции: Небугский клуб административистов, Краснодарский университет МВД России, ЗАО «САНАР».

По итогам конференции издаётся сборник материалов. Лучшие статьи публикуются в журнале «Актуальные вопросы публичного права» и его англоязычной версии «The topical issues of public law» (перевод статей осуществляется силами редакции), включенных в РИНЦ.

Организационный сбор 2500 рублей.

Расходы на проезд и проживание участники конференции несут самостоятельно.

Условия размещения участников конференции: одноместные и двухместные номера в отеле «Газпром-Ямал» с трёхразовым питанием (шведский стол).

Заявка на участие в конференции подается в произвольной форме в оргкомитет и должна содержать: название темы доклада (выступления), а также дату прибытия и вид транспорта (личный автомобиль либо номер поезда, номер вагона, время прибытия на железнодорожную станцию

Туапсе или номер рейса и время прилёта в Краснодар), контактный сотовый телефон. Заявку направлять до 25 сентября 2013 года по электронной почте: nebug.2013@mail.ru с пометкой «заявка Небуг 2013», копию – profdenisenko@mail.ru; monyaksg@mail.ru.

Контактные телефоны оргкомитета:

председатель оргкомитета конференции профессор Денисенко Виктор Васильевич - 8-929-839-18-75;

руководитель секретариата конференции Монак Снежана Геннадьевна - 8-929-839-18-73.

координатор Кизилев Вячеслав Владимирович: 8-913-600-40-58.

ПРОГРАММА
VIII ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ «ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА И ПРОЦЕССА», ПОСВЯЩЁННОЙ ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА
В. Д. СОРОКИНА (НЕБУГСКИЕ ЧТЕНИЯ)

2 октября 2013 года (среда)

Заезд участников конференции

8.00- 10.00 – завтрак

13.00-15.00 – обед

18.00-22.00 - ужин

3 октября 2013 года (четверг)

Заезд участников конференции

8.00- 10.00 – завтрак

13.00-14.30 – обед

14.45-15.25 – регистрация участников конференции

15.30-18.00 – пленарное заседание

4 октября 2013 года (пятница)

8.00- 9.45 – завтрак

10.00-11.30 – пленарное заседание (продолжение)

11.30-12.00 – кофе-брейк

12.00-13.30 – выступления участников конференции

13.30-15.00 – обед

15.00-16.30 – выступления участников конференции

16.30-17.00 – кофе-брейк

17.00-18.30 – выступления участников конференции

19.00-21.00 – ужин

5 октября 2013 года (суббота)

8.00- 9.45 – завтрак

10.00-11.30 – выступления участников конференции

11.30-12.00 – кофе-брейк

12.00-13.30 – выступления участников конференции

13.30-15.00 – обед

15.00-16.30 – выступления участников конференции

16.30-17.00 – кофе-брейк

17.00-18.30 – выступления участников конференции

19.00-21.00 – ужин

6 октября 2013 года (воскресенье)

8.00- 9.45 – завтрак

10.00-11.30 – подведение итогов конференции

13.30-15.00 – обед

Отъезд участников конференции

7 октября 2013 года (понедельник)

Отъезд участников конференции

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ

Шрифт: тип Times New Roman; размер 14; все поля 2 см; абзацный отступ 1,25 см; интервал 1,5; сноски (размер шрифта 12) постраничные. Текст на электронном (диск) и бумажном носителе объёмом до 12 страниц (докторам юридических наук – до 24 страниц) представляется участником конференции при регистрации.

Образец оформления текста доклада, выступления

Иванов Иван Иванович, профессор кафедры административного права Тиходонского государственного университета, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор (ivanov2012@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА*

Административно-деликтное законодательство, основным источником которого вот уже 10 лет выступает КоАП РФ, весьма динамично, оно постоянно обновляется. Не случайно вопросы развития законодательства об административной ответственности привлекали внимание ученых, в том числе они были предметом многочисленных обсуждений научно-практических конференций, парламентских чтений, круглых столов...

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

- а) УДК и ББК
- б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке
- в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке
- г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке
- д) пункты б)-г) на английском языке
- е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:
 - шрифт - Times New Roman
 - основной текст - кегль 14
 - межстрочный интервал 1,5
 - все поля - 2 см
 - отступ абзаца - 1 см
 - ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

[Http://www.sanar64.ru](http://www.sanar64.ru)

ЗАО "САНАР"
комплекс юридических услуг



[Http://www.kizilov-inc.ru](http://www.kizilov-inc.ru)



ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU