

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**февраль
2013
№2**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

© Кизилов, 2012

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

№ 02 (14) 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:

Щукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

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

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

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркар'ян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (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:

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

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

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

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

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, ул. 11-ая Любинская, 79

E-mail: topispublaw@mail.ru

Address for correspondence:
Omsk, 79 11th Lyubinskaya st.,
Zip-code 644073.

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 19.03.2013 г.

Усл. печ. л. 4.06

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times font

The issue has gone to bed on the 19th of March,
2013.

Nominal print 4.06 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

•СОДЕРЖАНИЕ•

К вопросам о детерминации административной деликтности	3
Босхамджиева Н. А.	
О некоторых вопросах методологических основ исследования угроз общественной безопасности	16
Босхамджиева Н. А.	
Субъекты административной юрисдикции: структура и содержание	28
Гулягин А. Ю.	
Административно-правовой статус органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму: вопросы теории	41
Пролетенкова С. Е.	
Дисквалификация арбитражных управляющих как вид административной ответственности	51
Черемушников Н. М.	
Процессуальные аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей	62
Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б.	
Объявление о VI Всероссийской научно-практической конференции "Актуальные проблемы административной ответственности"	70
Объявление о Международной научно-практической конференции "Актуальные вопросы административного и информационного права"	71
Объявление редакции о приглашении на "Ежегодную Международную Конференцию по Высшему Образованию", проводимую Oxford Round Table	78

Босхамджиева Н. А. / Boskhamdzhieva N. A.

К ВОПРОСАМ О ДЕТЕРМИНАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТНОСТИ

ON THE ISSUES OF DETERMINATION ADMINISTRATIVE TORT

*Босхамджиева Наталья
Антоновна,*

*кандидат юридических наук,
профессор Всероссийского ин-
ститута повышения квали-
фикации МВД России, до-
цент,
142022, Московская обл., г. До-
модедово, ул. Пихтовая, д. 3.*

*Boskhamdzhieva Natal'ya
Antonovna,*

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

Административная деликтность имеет рационально объяснимые причины, условия и другие формы своего возникновения и функционирования, выяснению которых будет способствовать детерминация. Именно категория детерминации позволяет раскрыть обусловленность, выявить причины, условия и тенденции развития административной деликтности.

Ключевые слова: административная деликтность, административные правонарушения, детерминация, преступность, факторы.

Administrative tort has rationally explainable causes, conditions, and other forms of its occurrence and functioning, clarification of which would be contributed by determination. It is the category of determination can reveal conditioning, identify the causes, conditions and trends in the development of administrative tort.

Keywords: administrative tort, administrative offences, determination, criminality, factors.

При уяснении содержания административной деликтности исключительно важное значение имеет проблема детерминизма. По общему правилу, под детерминизмом долгое время понимали такую концепцию, которая предполагает жесткую причинную обусловленность одного события другим, связанную с возможностью однозначного предсказания.

Современный этап развития познания определяет дальнейшую эволюцию понятия детерминизм, идущую в направлении его большего обобщения. Выявление того, что называется статистической детерминацией, есть не просто определение нового вида или типа детерминации, а установление нового способа ее осуществления. Вид детерминации возможен тот же самый – причинность, но и причинение может существовать в форме как динамических (однозначных), так и статистических законов. Сейчас ставится вопрос не только об обогащении знания о различных способах детерминации (к которым добавляется, в частности, различие физического и информационного способов детерминации), но и о выявлении разных видов и типов детерминизма.

В философском энциклопедическом словаре детерминизм определяется как учение об объективной, закономерной взаимосвязи и взаимообусловленности разнообразных явлений материального и духовного мира, центральным ядром которого (детерминизма) служит положение о существовании причинности. Причем современный детерминизм предполагает наличие разнообразных форм взаимосвязи явлений, многие из которых выражаются в виде соотношений, не имеющих непосредственно причинного характера, т. е. прямо не содержащих в себе моментов порождения одного другим. Сюда входят пространственные и временные корреляции, функциональные зависимости, отношения симметрии, вероятностные связи и т. п. [19, 148-149]

Несмотря на то, что и сегодня категорию детерминизм определяют как учение о причинности, однако новые исследования показали, что отношения детерминации весьма многообразны и не сводимы к одному, хотя и всеобщему типу – причинности. Нельзя всякую детерминацию связывать только с причинностью. Эта точка зрения находит все большее признание и представляется сегодня адекватной реальному положению дел в мире и отражает, в том числе, и детерминацию административной деликтности.

Вместе с тем, вопрос о детерминации административной деликтности сопряжен с определенными методологическими затруднениями, связанными, прежде всего, с известной неопределенностью понятия «детерминация». Лексические толкования не проясняют вопроса. В них мы сталкиваемся с

определениями близких понятий: «детерминант» – определитель [17, 192], «детерминировать» – определять, обуславливать [17, 192], однако определения понятия «детерминация» в них не содержится.

Обращение к юридической литературе показывает, что в одних случаях детерминация рассматривается как закономерные связи между процессами, явлениями и состояниями [11, 87], в других – как различные формы зависимости между явлениями [7, 103], но при этом развернутого определения понятия «детерминация» не дается.

В рамках нашего исследования под детерминацией предлагаем понимать сложный и многообразный процесс, результат взаимодействия множества разных по мощности и форме проявления, разнонаправленных, разнодействующих факторов.

Вопросы детерминизма, детерминации достаточно хорошо разработаны в философии. В течение длительного времени философы занимались исследованием причин, условий существования различных явлений. В связи с этим накопился богатый методологический материал относительно причинности и других типов детерминационного воздействия.

Актуальность использования такого подхода к изучению административной деликтности состоит в том, что детерминизм в целом является исходным принципом, методологической основой всех познавательных и социально-преобразующих действий людей [5, 106; 2, 30], в том числе и юридической практики. Он дает возможность увидеть влияние на административную деликтность разнообразных факторов реальной действительности [7, 101]. Таким образом, при более конкретном исследовании именно детерминистское объяснение ведет к обнаружению всего комплекса событий, явлений или процессов, воздействующих на изучаемое явление.

Детерминизм – это учение о всеобщей обусловленности объективных явлений. В основе такого представления о мире лежит универсальная взаимосвязь всех явлений. Исходными категориями детерминизма являются понятия связи и взаимодействия. Взаимодействие проявляет себя во взаимном изменении вещей. В нем вещи оказываются теми факторами, через действие которых и реализуется отношение детерминации. Существование всеобщей универсальной взаимосвязи всех явлений и процессов является исходной предпосылкой принципа детерминизма. Таким образом, детерминизм есть общее учение, признающее существование универсальной взаимосвязи и отрицающее существование каких-либо явлений и вещей вне этой универсальной взаимосвязи [9, 8]. В настоящее время в административном праве при

исследовании административных правонарушений изучению подвергаются только причины и условия и не учитываются иные взаимосвязи. Либо причины и условия отдельными авторами отождествляются [14, 238]. Рассмотрение же детерминации позволяет учесть наибольшее количество взаимосвязей, в результате воздействия которых совершаются административные правонарушения.

Мы согласны с мнением Э. Е. Гензюка о том, что необходимо отказаться от выявления причин и условий административной деликтности как предлагают большинство специалистов в области административного права, а рассматривать детерминацию через факторы [3, 96], что позволит учесть наибольшее количество связей и зависимостей, которые приводят к совершению административных правонарушений.

Следует согласиться с точкой зрения К. К. Горяинова, который считает, что «под фактором надо понимать определенное свойство социальных процессов и явлений, их взаимообусловленных сочетаний, быть двигателем, переменной в формировании и изменениях состояния криминологической обстановки» [4, 24].

Причинность (каузальность), как писал В. И. Ленин, – «есть лишь малая частичка всемирной связи, но ... частичка не субъективной, а объективно реальной связи» [12, 114].

Понятие «фактор» является предельно широким по объему и используется для обозначения различных типов детерминант: причин, условий и обстоятельств, причем с помощью фактора обозначается не только явление, процесс и состояние, но также обстановка и ситуация.

Причинность хоть и считается основным, главным, детерминирующим административную деликтность фактором, но не является единственным способом воздействия на нее. Анализ литературы, позволяет выделять и такие типы детерминаций как кондициональная (условная), функциональная, инспирирующая, системная детерминации и корреляция.

Б. Ф. Кевбрин справедливо отмечает, что в понятии детерминизм «фиксируется существование детерминирующих факторов (единство действия сил, взаимодействий и пр.), благодаря которым обеспечивается процесс развития» [8, 123].

Продолжая, Б. Ф. Кевбрин указывает, что «существует множество видов социальной детерминации, которые представляют собой внутренние условия развития социального организма как системы. К числу основных можно отнести следующие: 1) интеллектуальная детерминация (или детерминация

уровнем развития науки, образования); 2) детерминация уровнем технизации; 3) информационная; 4) духовная (или детерминация уровнем развития культуры; религией); 5) детерминация менталитетом; 6) детерминация уровнем развития экономики; 7) политическая (идеологическая); 8) правовая; 9) детерминация состоянием окружающей среды; 10) организационная (властная); 11) личностная; 12) целевая» [8, 177]. Приведенный перечень видов детерминации является довольно широким, но он может быть значительно расширен и дополнен, например, детерминацией ресурсами, временем, смыслом, институтами, корпорациями, нравами, ценностями и т. д. Каждая из них определенным образом влияет на административную деликтность как системное явление.

По мере углубления познания задача исследователя состоит в определении степени и интенсивности взаимодействия, взаимовлияния выявленных факторов, установлении между ними функциональных и причинных зависимостей. В результате отдельные факторы, обладающие причинной связью с совершением правонарушений, рассматриваются в качестве ее причин, другие выступают условиями, ей способствующими.

Решение сложнейших задач, связанных с поиском путей эффективной борьбы с административной деликтностью, затруднено тем, что, во-первых, здесь действует большое число факторов; во-вторых, эти факторы, как и связи между ними, постоянно меняются; в-третьих, объективные факторы действуют, как правило, не прямо, а опосредуясь сознанием и поступками людей, их психологией. Наконец, надо признать, что многие механизмы этого действия еще не изучены, и, видимо, для разных видов правонарушений они различны.

Как отмечает М. И. Никулин, исследование факторов административной деликтности позволяет достичь две цели:

- а) показать, что выделение категории «факторов» теоретически оправдано и практически необходимо;
- б) обратить внимание на многоплановость и взаимосвязанность проблем изучения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, и разработки мер их предупреждения [14, 259].

В общественной жизни нет однозначных факторов, имеющих только положительную либо отрицательную направленность. Каждый из них имеет деликтологическую и антиделиктологическую стороны. Первая из них является своеобразным «фоном» административной деликтности, вторая – противодействующей ей стороной. Чем больше деликтологическая пораженность

того или иного социального явления, тем большая в нем опасность стать питательной почвой для административной деликтности, одной из ее причин. Однако большинство деликтологических факторов не порождает совершения правонарушений, они как бы создают предпосылки, объективно облегчают ее существование. Они действуют наряду с антиделиктологическими факторами, и чем сильнее влияние последних, тем больше они противостоят совершению правонарушений.

Как уже отмечалось, в реальной жизни нет только положительных либо отрицательных явлений. Возьмем, например, такие атрибуты современной общественной жизни, как демократия, свобода слова, информации, митингов, собраний и т. д. Их можно рассматривать как принципы жизни общества и как реальные жизненные явления, что, разумеется, далеко не однозначно. В качестве принципов жизни общества их прогрессивная и созидательная роль вполне очевидна и не требует дополнительной аргументации. Что же касается претворения этих принципов в жизнь и реальной оценки их как социальных явлений, то здесь приходится сталкиваться не только с положительными, но и с отрицательными их сторонами, которые нередко носят криминогенный характер. Известны факты, когда под лозунгами демократии, свободы провоцируются межнациональные конфликты, создаются формирования экстремистской направленности, образуются и действуют неконституционные националистические формирования с явно агрессивными целями, устраивается экономический саботаж и др.

Механизм воздействия факторов на совершение административных правонарушений весьма сложен и неоднозначен. Исходя из этого, о влиянии того или иного из них можно говорить лишь с определенной степенью условности, поскольку положительное или отрицательное воздействие той или иной стороны общественной жизни (явления, процесса) зависит от конкретной комбинации факторов.

В. Н. Карташов не дает понятие механизма детерминации, а отмечает, что применительно к любым юридическим явлениям механизм включает в себя следующие элементы: во-первых, различные типы (виды, подвиды) факторов (природные, социальные, внутренние и т. д.), которые раскрывают специфику, разнообразие детерминирующих обстоятельств; во-вторых, формы, т. е. способы воздействия на юридические явления и процессы соответствующих факторов реальной действительности (каузальную, кондициональную, инспирирующую, корреляционную, структурную, функциональную, регулятивную, гарантирующую); в-третьих, уровни, масштаб детерминирующего

воздействия; в-четвертых, силу детерминации, которая раскрывает величину, степень интенсивности и энергетичности влияния при помощи тех или иных обстоятельств (факторов и способов, форм) на определенное юридическое явление; в-пятых, этапы воздействия; в-шестых, носителей детерминации; в-седьмых, результат (юридический и иной социальный) детерминирующего воздействия [7, 102; 6, 29-30]. Вместе с тем, механизм предполагает взаимодействие в определенной последовательности не одного, а различных элементов, процессов, которые влекут возникновение каких либо явлений. В нашем же случае, детерминация предполагает воздействие на административную деликтность только факторов и поэтому можно говорить только о наличии детерминации, но не о её механизме. Наличие способов, типов, видов, стадий воздействия имеет отношение только к детерминирующим факторам, других процессов, состояний не наблюдается.

Противоправное поведение нельзя объяснить, только ориентируясь на обстоятельства, непосредственно предшествующие ему. Здесь всегда реализуется сложный комплекс субъективных (личностных) и объективных (ситуативных) взаимодействующих факторов, которые имеют различный характер и, как правило, связаны с ним.

Следовательно, все факторы различных видов детерминаций административной деликтности могут быть как объективными, так и субъективными как противоречивые, взаимодействующие стороны любой деятельности.

Объективные факторы – все те природные и общественные факторы, которые по отношению к данному действующему субъекту выступают как независимые от сознания, детерминируют его сознание и деятельность и на которые направлена его активность. В категории объективных условий общественные явления выступают со своей сущностной стороны как воплощение исторической необходимости. Субъективный фактор исторического процесса – то, что противостоит объективным условиям, что их сохраняет или изменяет, что опредмечивается в объективных условиях последующей деятельностью. Как указывает В. Н. Кудрявцев, «...конкретная ситуация порождает волевой акт не сама по себе, а лишь во взаимодействии с личностью данного человека, преломляясь через его интересы, взгляды, привычки, особенности психики и другие индивидуальные черты» [10, 15].

Как мы уже отмечали, в большинстве исследований изучению подвергаются не факторы, а причины и условия, обуславливающие административную деликтность. Вместе с тем, как каузальная (причинная) так и кондициональная (условная) детерминация это разновидности детерминации в целом.

В административной деликтологии одним из первых, осуществившим классификацию причин и условий правонарушений, можно назвать В. И. Ремнева. В соответствии с предложенной им классификацией выделяются: «общие причины и условия правонарушений (экономические, политические, идеологические, правовые, организационные, культурно-воспитательные); причины и условия, связанные с определенной служебной ситуацией (недостатки контроля, безнаказанность нарушителей, «давление сверху», попустительство нарушителям со стороны руководителей и т. п.); обстоятельства, связанные с личностью правонарушителя, во-первых, должностного лица (такие, например, как недостатки в служебной квалификации, игнорирование закона, ложное понимание «интересов дела», стремление выполнить план «любой ценой» и т. д.); во-вторых, для гражданина, не являющегося должностным лицом (низкий образовательный и культурный уровень, ценностные ориентации, пренебрежение к закону и т. д.)» [16, 13].

Так, например, А. П. Столбовой к наиболее типичным причинам административной деликтности относит: а) недостаточный уровень правовой осведомленности граждан и должностных лиц о нормах административного права и, в первую очередь, установленных в сфере управленческой деятельности государства; б) недостатки административно-правового воспитания трудящихся; в) влияние негативно антиобщественной среды; г) тунеядство; д) бытовую и трудовую неустроенность и т. п. [18, 8] Разумеется, нельзя полностью отрицать возможность влияния перечисленных явлений и процессов на административную деликтность в целом и на отдельные виды административных правонарушений.

В свою очередь И. К. Петрунина, анализируя результаты такого вида административных правонарушений, как нарушения правил торговли водкой и другими спиртными напитками, указывает, что причинами этих правонарушений являются: «связанные с личностью правонарушителя – стремление к наживе, пренебрежение установленными правилами, беспечность, желание выполнить план товарооборота любой ценой; а связанные с определенной служебной ситуацией – бесконтрольность, низкий уровень пропаганды административного законодательства, недостаточная эффективность применения мер административной ответственности» [15, 84]. И далее автор пишет, что «знание совокупности общих и конкретных причин административных проступков в торговле, выражающей сложную взаимосвязь объективных и субъективных факторов и обстоятельств при нарушениях законности, позволяет сделать вывод о непосредственных причинах

административных проступков в этой отрасли, которыми является сложившаяся ситуация» [15, 84].

В обозначенных примерах авторами смешивается каузальная и кондициональная детерминация административной деликтности.

Суть каузальной детерминации заключается в том, что она служит для обозначения необходимой генетической связи явлений, из которых одно (называемое причиной) обуславливает другое (называемое следствием) [19, 329].

Еще древние мудрецы говорили, что «истинное знание есть знание причин». Аристотель писал: «...что-нибудь есть, если есть (его причина), и что чего-нибудь нет, если нет (причины); так как причина и то, чему она служит причиной, сосуществуют, и ничто не существует без причины...» [1, 252-253].

Причины административной деликтности по нашему мнению лежат в субъективной плоскости, в личности правонарушителя.

Явление ставится в зависимость от определенных условий, которые оказывают порой более серьезное влияние, чем причина.

Условие – категория философии, обозначающая отношение предмета к окружающей действительности, явлениям объективной реальности, а также относительно себя и своего внутреннего мира. Предмет выступает как некое обусловленное, а условие – как относительно внешнее предмету многообразию объективного мира.

Условие следует отличать от понятия причины, так как в отличие от причины, непосредственно порождающей то, или иное явление, или процесс, условие составляет ту среду, в которой последнее возникают, существуют и развиваются [20].

Условия, которые могут влиять на совершение административных правонарушений также разнообразны: это и экономические, политические, социальные. В большинстве своем именно условия обозначаются вышеуказанными авторами.

В философской литературе выделяются сопутствующие, необходимые и достаточные условия. Данные категории, по нашему мнению, имеют значение и в деликтологическом исследовании. Так, «под сопутствующими условиями понимаются главным образом обстоятельства места и времени, не оказывающие прямого влияния на происходящее... Наибольшее значение имеют необходимые условия, без которых данное явление не могло бы наступить. Совокупность всех необходимых условий образуют достаточные условия. Когда есть достаточные условия и имеется причина, следствие наступает с необходимостью» [10, 18].

Э. Е. Гензюк отмечает, что возможно вести речь о следующих видах факторов, влияющих на административную деликтность: социально-демографического характера (факторы, связанные с урбанизацией, миграцией населения, изменениями половозрастной структуры населения и т. д.); экономического характера (факторы, связанные с проблемами благосостояния, уровнем безработицы, экономико-промышленной инфраструктуры и т. д.); социального, социально-психологического характера (факторы, связанные с ослаблением традиционных форм социального контроля за личностью в связи с урбанизацией, ролью семьи в воспитании детей, занятостью женщин, образовательным уровнем населения, состоянием психофизического здоровья отдельных специальных групп); организационно-правового характера (факторы, обусловленные состоянием нормативно-правового обеспечения на уровне субъектов федерации, органов местного самоуправления, профессиональной подготовленностью представителей власти, государственных служащих, должностных лиц и т. д.) [3, 98-99]. Помимо обозначенных автором групп факторов актуальными в последнее время необходимо считать политические факторы, кроме того, наибольшее значение в рамках административной деликтности играют личностные факторы, отношение личности к действующей системе правовых норм, его установки, желания, потребности, интересы.

В целом поддерживая идею замены причин и условий совершения административных правонарушений факторами Н. П. Мышляев предлагает выделить две группы факторов административной деликтности [13, 54-55]. В первую группу он предлагает включить факторы административной деликтности, которые не зависят от деятельности субъектов профилактики, в частности органов внутренних дел.

Наиболее важными из них являются:

- объективное противоречие между экономическими потребностями и возможностями современного российского общества – отдельных социальных слоев, групп, личностей;
- общее снижение уровня жизни, а в некоторых группах социума ниже границы обеспечения физиологической выживаемости;
- определенные детерминации в области социальной психологии, находящие проявления в искаженных потребностях, интересах, целях, взглядах, нравственных ценностях и правосознании лиц, совершающих правонарушения;
- разрушение традиционных для России стереотипов поведения, общепринятых норм морали и нравственности, выражающееся в росте пьянства

и наркомании, распаде семьи, правовом нигилизме, распространенности идеологии стяжательства, насилия и жестокости и др.

Другая группа факторов, способствующих совершению административных правонарушений, непосредственно связана с деятельностью органов внутренних дел и других субъектов профилактики. По содержанию эти факторы подразделяются на а) связанные с недостатками нормативного правового обеспечения профилактической деятельности всех субъектов профилактики; и б) факторы организационного характера.

В обозначенной классификации как видно автор не производит деление факторов на объективные и субъективные. К тому же считаем недостаточным выделение применительно к деятельности субъектов профилактики административной деликтности только двух факторов. Важными факторами считаем также материально-технический, кадровый и финансово-экономический, от которых во многом зависят результаты профилактической деятельности уполномоченных субъектов и соответственно уровень административной деликтности.

Важное значение имеет выделение в качестве самостоятельного фактора, который оказывает существенное влияние на административную деликтность – неразвитость механизмов обеспечения реализации административно-правовых норм.

Список литературы:

1. Аристотель. Поэтика. Риторика / Пер. с др.-греч. В. Апшелярота, Н. Платоновой. СПб., 2010.
2. Аскин Я. Ф. Философский детерминизм и научное познание. Саратов, 1977.
3. Гензюк Э. Е. Административная деликтология: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001.
4. Горяинов К. К. Криминологическая обстановка (методологические аспекты). М.: ВНИИ МВД СССР. 1991.
5. Демин М. В. Природа деятельности. М., 1984.
6. Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ярославль, 1995-2004. Части 1-10.
7. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989.
8. Кевбрин Б. Ф. Развитие. Детерминизм. Закон. М.: МУПК, 1998.

9. Кедров Б. М. Научная концепция детерминизма // Современный детерминизм. Законы природы. М., 1973.
10. Кудрявцев В. Н. Причины правонарушений. М., 1976.
11. Кудрявцев В. Н. Причинная связь в правовой сфере // Методологические проблемы советской юридической науки. М., 1980.
12. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 29. С. 114.
13. Мышляев Н. П. Теоретические и прикладные аспекты административной деликтологии: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
14. Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.
15. Петрунина И. К. К вопросу о причинах административных правонарушений в торговле // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984.
16. Ремнев В. И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984.
17. Современный словарь иностранных слов. М., 1993.
18. Столбовой А. П. Административно-предупредительные меры милиции как средство борьбы с правонарушениями в условиях развитого социализма: Автореф. дис...канд. юрид. наук. Киев, 1984.
19. Философский энциклопедический словарь. М., 1983.
20. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Условие> (дата обращения: 14.12.2012).

References:

1. Aristotle. *Poetics. Rhetoric* [Poetika. Ritorika]. Translation of V. Appel'rot, N. Platonova from ancient Greek, St. Petersburg: 2010.
2. Askin Ya. F. *Philosophical Determinism and Scientific Knowledge* [Filosofskii determinizm i nauchnoe poznanie]. Saratov: 1977.
3. Genzyuk E. E. *Administrative Science of Tort: thesis of a doctor of law* [Administrativnaya deliktologiya: dis. ... dokt. yurid. nauk.]. Moscow: 2001.
4. Goryainov K. K. *Criminological Situation (methodological aspects)* [Kriminologicheskaya obstanovka (metodologicheskie aspekty)]. Moscow: All-Union Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, 1991.
5. Demin M. V. *Nature of Activity* [Priroda deyatel'nosti]. Moscow: 1984.
6. Kartashov V. N. *Introduction to the General Theory of the Legal System of Society* [Vvedenie v obshchuyu teoriyu pravovoi sistemy obshchestva]. Yaroslavl: 1995-2004, parts 1-10

7. Kartashov V. N. *Legal Activity: Concept, Structure, Value* [Yuridicheskaya deyatel'nost': ponyatie, struktura, tsennost']. Saratov: 1989.
8. Kevbrin B. F. *Development. Determinism. Law* [Razvitie. Determinizm. Zakon]. Moscow: Moscow University of Consumer Cooperatives, 1998.
9. Kedrov B. M. Scientific Concept of Determinism [Nauchnaya kontseptsiya determinizma]. *Sovremenniy determinizm. Zakony prirody – Modern Determinism. Laws of Nature*, Moscow: 1973.
10. Kudryavtsev V. N. *Reasons for Delinquency* [Prichiny pravonarushenii]. Moscow: 1976.
11. Kudryavtsev V. N. Causal Relationship in Legal Field [Prichinnaya svyaz' v pravovoi sfere]. *Methodologicheskie problemy sovetskoi yuridicheskoi nauki – Methodological Problems of Soviet Jurisprudence*, Moscow: 1980.
12. Lenin V. I. *Omnibus Edition* [Poln. sobr. soch.]. Vol. 29, p. 114.
13. Myshlyaev N. P. *Theoretical and Practical Aspects of Administrative Science of Tort*: thesis of a doctor of law [Teoreticheskie i prikladnye aspekty administrativnoi deliktologii: dis. ... dokt. yurid. nauk]. Moscow: 2004.
14. Nikulin M. I. *Problems of Administrative Science of Tort*: thesis of a doctor of law [Problemy nauki administrativnoi deliktologii: dis. ... dokt. yurid. nauk]. Moscow: 2005.
15. Petrunina I. K. On the Issue of Causes of Administrative Offences in Trade [K voprosu o prichinakh administrativnykh pravonarushenii v trgovle]. *Aktual'nye problemy administrativnoi deliktologii – Actual Problems of Administrative Science of Tort*, Kiev: 1984.
16. Remnev V. I. Topical Issues of Administrative Science of Tort in the Current Period [Aktual'nye voprosy administrativnoi deliktologii v sovremennyi period]. *Aktual'nye problemy administrativnoi deliktologii – Actual Problems of Administrative Science of Tort*, Kiev: 1984.
17. *Modern Dictionary of Foreign Words* [Sovremenniy slovar' inostrannykh slov]. Moscow: 1993.
18. Stolbovoi A. P. *Administratively-preventive Measures of Militia as a Means of Fighting Offences in Developed Socialism*: thesis abstract of a candidate of legal science [Administrativno-predupreditel'nye mery militsii kak sredstvo bor'by s pravonarusheniyami v usloviyakh razvitogo sotsializma: Avtoref. dis... kand. yurid. nauk]. Kiev: 1984.
19. *Encyclopedic Dictionary of Philosophy* [Filosofskii entsiklopedicheskii slovar']. Moscow: 1983.
20. Available at: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Uslovie> (accessed: 14.12.2012).

Босхамджиева Н. А. / Boskhamdzhieva N. A.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВ ИССЛЕДОВАНИЯ УГРОЗ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ON SOME ISSUES OF METHODOLOGICAL FOUNDATIONS IN STUDYING THREATS TO PUBLIC SECURITY

*Босхамджиева Наталья
Антоновна,
кандидат юридических наук,
профессор Всероссийского ин-
ститута повышения квали-
фикации МВД России, до-
цент,
142022, Московская обл., г. До-
модово, ул. Пихтовая, д. 3.*

В статье исследуются источники угроз и концептуальные подходы к формированию оценки угроз общественной безопасности. Утверждается, что источниками опасности жизненно важным интересам общества будут выступать не факторы и условия, а причины и условия, которые детерминируют развитие тех или иных действий и событий, в нашей ситуации, представляющие угрозу общественной безопасности. Предлагаются к дальнейшему исследованию две основные составляющие угрозы общественной безопасности: субъективные намерения и объективные возможности причинения вреда, которые могут быть представлены как виды угроз.

Ключевые слова: общественная безопасность, методология, угроза, условия и факторы, законодательное понятие угрозы безопасности.

Boskhamdzhieva Natal'ya Antonovna, c.j.s. (PhD of jurisprudence), Professor of All-Russian Further Training Institute of the MIA RF, Associate professor, Moscow region, Domodedovo city, 3 Pikhtovaya street, zip code 142022.

This article investigates the sources of threats and conceptual approaches to the formation of public security's threats assessment. It is alleged that the sources of danger to the vital interests of society will be not factors and conditions, but causes and conditions that determine the development of certain actions and events, which in our situation constitute a threat to public safety. To further research are offered two major threats to public security: subjective intention and objective possibilities of infliction harm, which can be represented as kinds of threats.

Keywords: public security, methodology, threat, conditions and factors, legislative concept of security threat.

«Обеспечение безопасности» как правовая категория охватывает отдельные направления деятельности государства по предупреждению, выявлению и нейтрализации угроз его безопасности. Как мы уже отмечали, в действующем законодательстве Российской Федерации, к сожалению, не закреплено не только понятие «общественная безопасность», но и понятия различных видов угроз общественной безопасности.

Считаем необходимым не только разработать методологические основы исследования угроз общественной безопасности, но и уточнить источники угроз и концептуальные подходы к формированию оценки угроз общественной безопасности.

Кроме того, как справедливо отмечено в научной литературе, задача общественной безопасности не только в том, чтобы защищать интересы того или иного объекта, но и в том, чтобы снижать, ослаблять, устранять, предупреждать опасности и угрозы [12, 16]. Это значит, что общественная безопасность может обеспечиваться как путем проведения мероприятий, направленных на ее защиту от существующих угроз (рецидив правонарушений и т. д.), так и путем предотвращения, предупреждения, устранения, нейтрализации самих угроз, подрывающих общественную безопасность. Практически целесообразно использовать оба варианта обеспечения общественной безопасности.

Угрозы общественной безопасности в значительной мере определяют направления деятельности, компетенцию государственных органов, ее обеспечивающих, применение ими мер административного принуждения.

Выявление видов угроз общественной безопасности и предложение мер по их устранению невозможно без уяснения понятия угроз.

Относительно понимания угроз безопасности и его нормативного закрепления точка зрения субъектов правотворчества постоянно меняется. Вместе с тем, отсутствие единообразия позволяет сделать вывод о многоплановости и сложности угрозы не только как правовой категории, но и как явления.

Так, в Законе Российской Федерации «О безопасности» под угрозой безопасности предлагалось понимать совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности (см. ст. 3 Закона) [1]. Вполне вероятно, что законодатель использовал понятие угроз, даваемое в филологических словарях. В Толковом словаре живого великорусского языка В. И. Даля угроза – это «грозить, стараться стращать, наводить опасность, держать кого-либо под страхом, под опаской, пригораживать» [6, 470]. В четырехтомном словаре русского языка под «угрозой» понимается «обещание причинить какое-либо зло, неприятность, возложить опасность кому-либо, бедствие, несчастье, неприятное событие» [13, 462]. В другом словаре русского языка понятие угрозы формулируется в двух значениях: «запугивание, обещание причинить кому-нибудь вред, зло; возможная опасность» [10, 823].

И если действовавший ранее Закон РФ «О безопасности», содержал определенные дефиниции, то действующий в настоящее время Федеральный закон «О безопасности» [2] не содержит ни то, что понятие угроз безопасности, в нем отсутствует понятие безопасности.

Анализ юридической литературы, посвященной вопросам безопасности, угрозам безопасности также позволяет сделать вывод о многообразии подходов к определению угроз безопасности.

Так, по мнению К. А. Стрельникова, угроза представляет наиболее конкретную форму проявления социальной опасности, создаваемую целенаправленной деятельностью. Если угроза реализовалась и наступили неблагоприятные экономические, политические, социальные последствия, то можно

говорить о чрезвычайной ситуации [18, 11]. Однако представляется, что угроза может возникать не только в результате целенаправленной деятельности, но и в силу возникновения ситуаций природного и техногенного характера.

Также отдельными авторами под угрозой безопасности понимается совокупность условий и факторов определенной сферы, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства; а под рисками безопасности подразумевают возможность нежелательных последствий какого-либо процесса, явления или факта, измеряемую вероятной величиной потерь [14, 336]. Не совсем понятным представляется отграничение условий и факторов определенной сферой, и чем предлагаемая дефиниция отличается от дефиниции Закона РФ «О безопасности».

Интерес вызывают предлагаемые А. И. Стаховым определение и виды угроз общественной безопасности. Угрозу безопасности в правовой системе РФ, по его мнению, составляют природные и техногенные факторы окружающей среды, создающие опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации, а также правонарушения и юридические казусы (условия), способствующие возникновению и (или) развитию таких факторов [15].

Далее автор, исходя из логико-позитивного анализа законодательного понятия угрозы безопасности, утверждает, что данная категория, по сути, представляет собой совокупность определенных источников опасности жизненно важным интересам личности, общества и государства, именуемых условиями и факторами, создающими опасность данным интересам.

С этой точки зрения в правовой системе Российской Федерации источниками опасности жизненно важным интересам личности, общества и государства являются:

- 1) факторы, создающие опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации;
- 2) условия, создающие опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации.

Следуя своей логике, автор предполагает, что факторами, создающими опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации в правовой системе Российской Федерации, являются разнообразные проявления или действие предметов и явлений окружающей среды, создающие возможности причинения вреда конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации (далее по тексту – вредоносные воздействия).

Соответственно условиями, создающими опасность конституционным и законным интересам личности, общества, государства и нации в правовой системе Российской Федерации, являются противоправные действия (бездействие), способствующие возникновению и (или) развитию вредоносных воздействий явлений и предметов окружающей среды [16].

Впоследствии автор развивает свои положения относительно понимания угроз безопасности, суть которых можно свести к тому, что угрозу безопасности составляют формально определенные вредоносные природные и техногенные факторы окружающей среды, связанные с подлежащими официальной оценке со стороны государства правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию предметов, процессов и явлений – техногенных и природных источников опасности для конституционных и иных интересов личности, общества, государства и нации, а также правонарушения и юридические казусы, способствующие возникновению и (или) развитию данных факторов [17, 16].

То есть, автор предлагает в качестве угроз безопасности рассматривать только природные и техногенные факторы, которые могут быть вызваны различными ситуациями: правомерным использованием предметов, явлений и процессов (лицензируемой деятельности); правонарушениями, которые способствуют возникновению обозначенных факторов; юридические казусы в виде взрыва, пожара, аварии, землетрясения, наводнения и т. д.

Мы согласны с тем, что угрозу общественной безопасности могут составлять природные и техногенные ситуации. Но ведь возможность причинения ущерба возможна не только в результате действия данных явлений, но и многих других.

Вместе с тем, хотелось не согласиться с отнесением к угрозам безопасности факторов и условий, которые могут представлять опасность. А. И. Стаховым, также как и законодателем (при разработке Закона РФ «О безопасности») не учтены не только этимологическое значение данных слов, но и положения других социальных наук, исследующих детерминированность процессов и явлений.

Фактор, понятие более широкое, которое включает в себя не только условную детерминацию, но и самое главное причинную. Понятие «фактор» является предельно широким по объему и используется для обозначения различных типов детерминант: причин, условий и обстоятельств, причем с помощью фактора обозначается не только явление, процесс и состояние, но

также обстановка и ситуация. Так, Б. Ф. Кевбрин справедливо отмечает, что в понятии детерминизм «фиксируется существование детерминирующих факторов (единство действия сил, взаимодействий и пр.), благодаря которым обеспечивается процесс развития» [8, 123].

И соответственно источниками опасности жизненно важным интересам общества будут выступать не факторы и условия, а причины и условия, которые детерминируют развитие тех или иных действий и событий, в нашей ситуации, представляющие угрозу общественной безопасности.

Представляется, что более верно поступили разработчики Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, формулируя понятие угрозы национальной безопасности, использовавшие вместо термина «опасность» словосочетание, представляющее его словарное значение «возможность причинения вреда», которое позволило более четко сформулировать не только понятие угрозы национальной безопасности, но и позволит изменить объем предполагаемых угроз, которые некоторые авторы [9, 32] предлагают ограничить только угрозами от использования объектов, представляющих повышенную опасность для общества, или наступлением стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств.

В результате, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года под угрозой национальной безопасности предлагается понимать как прямую или косвенную возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства [3].

Проведенный анализ, а также учет предложенного определения нами общественной безопасности позволяет сформулировать дефиницию угрозы общественной безопасности как возможности причинения ущерба охраняемым законом прав и свобод личности, материальных и духовных ценностей общества, конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности.

Считаем необходимым не только определиться с понятием угроз общественной безопасности, но и их видами.

Угрозы общественной безопасности можно классифицировать по разным основаниям, или критериям.

При этом необходимо учитывать сущность безопасности, которая по нашему мнению охватывает: предупреждение угроз безопасности, адекватную реакцию на возникновение угроз безопасности и ликвидацию последствий

проявления угроз безопасности, как личной, государственной, так и общественной.

За общим определением угрозы общественной безопасности следует рассматривать две его основные составляющие: субъективные намерения и объективные возможности причинения вреда, которые могут быть представлены как виды угроз.

«Возможность причинения ущерба» означает, что событие или противоправное деяние допускается, или оно непременно может произойти по отношению к объекту юридической безопасности. Определение «вполне допускается» указывает на отдаленный, а то и гипотетический характер возможности совершения противоправного деяния или наступления события. В этом случае можно говорить о потенциальной угрозе общественной безопасности. Определение «непременно может произойти» ориентирует субъекта общественной безопасности на принятие неотложных мер защиты объекта от реальной угрозы.

Представляется, что в зависимости от того, откуда исходят угрозы, они могут быть распределены на два больших класса: внутренние и внешние. Это деление в значительной мере условно, поскольку в одном случае могут доминировать внутренние характеристики, а в другом – внешние. Например, по отношению к личности можно говорить о таких ее внутренних (внутриличностных) юридических свойствах, как правовой инфантилизм, нигилизм, противоправные ориентации, установки, социально-правовая пассивность [19, 8-11, 14] и другие, наличие которых может представлять угрозу общественной безопасности. Внешними можно определить такие угрозы, которые исходят от других лиц, в частности, ввиду злоупотребления правом, социально-правовой пассивности, уклонения от исполнения правовых обязанностей, коррупционные правонарушения и др.

Мы разделяем мнение А. А. Тер-Акопова о том, что при очевидной значимости внутренних угроз доминирующее значение имеют внешние угрозы, а потому систему внешних угроз общественной безопасности следует изучать специально, т. е. как относительно отдельный объект [19, 14].

Учитывая комплексный подход к пониманию общественной безопасности как состоянию защищенности жизненно важных интересов личности, государства и общества от общественно опасных деяний, стихийных бедствий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций, причин и условий, создающих потенциальную или реальную опасность для них, их устойчивого развития, а также гарантированной реализации и защиты интересов личности,

государства и общества, урегулированное нормами административного права, считаем возможным говорить об угрозах по отношению к личности, обществу, государству и об угрозах, которые появляются в результате общественно опасных деяний, стихийных бедствий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций, причин и условий, создающих потенциальную или реальную опасность для них.

Это обусловлено тем, что общественная безопасность является базовой категорией и включает в себя безопасность личности постольку, поскольку общество состоит из людей (личностей) и обеспечение безопасности каждой личности будет способствовать общественной безопасности. В свою очередь нельзя добиться безопасности государства, не способствуя обеспечению общественной безопасности.

Угрозы общественной безопасности могут быть подразделены в зависимости от юридических фактов, в результате воздействия которых будет или может быть причинен реальный вред личности, обществу или государству.

В современной юридической науке под юридическими фактами понимают конкретные жизненные обстоятельства, с которыми правовые нормы связывают наступление определённых юридических последствий.

Мы согласны с тем, что юридическими фактами являются лишь такие фрагменты окружающей нас действительности, которые вовлечены в сферу права (по мнению Н. Г. Александрова, юридический факт – это не просто жизненный факт, а факт определённым образом расцениваемый нормами права [4, 243]) и потому выступают в виде материально – юридических явлений [7, 7], и влекут за собой необходимость применения различного рода мер (в том числе административных), направленных на их устранение или минимизацию.

В зависимости от наличия или отсутствия воли лиц в юридическом факте, юридические факты делятся на действия, события и состояния.

Юридические действия – это волевое поведение людей, внешнее выражение воли и сознания граждан, воли организаций и общественных образований. Отличительная черта рассматриваемого вида юридических фактов состоит в том, что нормы права связывают с ними юридические последствия именно в силу волевого характера юридических действий.

Юридические действия весьма разнообразны и играют далеко не одинаковую роль в процессе правового регулирования.

Юридические факты действия подразделяются, прежде всего, по признаку того, как они согласуются с предписаниями юридических норм,

требованиями правопорядка. По этому признаку юридические факты-действия, разграничиваются на две основные разновидности: а) правомерные действия; б) неправомерные действия (правонарушения). И если первые не представляют угрозу общественной безопасности, то вторая разновидность действий является одной из самых серьезных угроз общественной безопасности.

Правомерное действие – это волевое поведение, которое соответствует правовым предписаниям, согласуется с содержанием прав и обязанностей субъектов.

Правомерные действия могут быть подразделены на три основные группы: а) индивидуальный (юридический) акт; б) юридический поступок; в) правомерное поведение, создающее в законе объективированный результат, имеющий хозяйственное или культурное значение (результативное действие).

Наибольшую угрозу общественной безопасности представляет неправомерное действие, которое мы рассматриваем как волевое поведение, не соответствующее правовым предписаниям, ущемляющее субъективные права, не согласующееся с возложенными на лиц юридическими обязанностями.

Выделяется объективно-противоправное действие, под которым понимается такой акт волевого поведения, который имеет чисто внешний характер, вызван незнанием закона, противоречивостью отдельных норм и т. д. (*Примеч. автора.* Категория «объективно противоправное деяние» разработана И. С. Самощенко [11, 39]). Сюда относятся акты поведения, выражающие невиновное неисполнение юридических обязанностей, «объективные» нарушения субъективных прав (неосновательное обогащение и др.), т. е. всё то, что под несколько иным углом зрения может быть названо правовой аномалией [5, 37]. Такого рода неправомерные действия влекут за собой правовые последствия, которые, как правило, ограничиваются восстановлением нарушенного правового положения, исполнением юридической обязанности, т. е. мерами защиты.

Основное же значение среди неправомерных действий имеет правонарушение – действие (бездействие), порождающее юридическую ответственность.

Правонарушение – это виновное противоправное действие (бездействие). Признаки правонарушения находят выражение в составе правонарушения, т. е. в совокупности закрепленных в юридических нормах его сторон, элементов. Правонарушения по характеру общественной опасности подразделяются на преступления и проступки (административные деликты, дисциплинарные проступки, гражданские правонарушения и др.).

Считая проступки, как и преступления, общественно опасными правонарушениями, следует полагать, что главным при их разграничении является качество общественной опасности: преступления в отличие от проступков выражают опасность данного лица перед обществом в целом.

Список литературы:

1. Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.
2. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
3. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.
4. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961.
5. Ардашкин В. Д. О принуждении по советскому праву // Сов. гос-во и право. 1970. № 7.
6. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка в четырех томах. Том IV. М., 1991.
7. Исаков В. Б. Фактический состав в механизме правового регулирования: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1975.
8. Кевбрин Б. Ф. Развитие. Детерминизм. Закон. М.: МУПК, 1998.
9. Коренев А. П. Административная деятельность органов внутренних дел. М., 1998.
10. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1990.
11. Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963.
12. Серебрянников В., Холопьев А. Социальная безопасность России. М., 1996.
13. Словарь русского языка в четырех томах. Том IV. Под ред. А. П. Евгеньевой. М., 1988.
14. Сосунова И., Бабакаев С., Круглова И., Ряжская Т., Чепуров В. Социальная сфера жизнедеятельности государства и стратегические риски. Среда безопасности. Безопасность Евразии // Журнал личной, национальной и коллективной безопасности. 2003. № 1 (11).
15. Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности

// Административное право и процесс. 2006. № 4.

16. Стахов А. И. Безопасность в правовой системе Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2006. № 1.

17. Стахов А. И. Право безопасности как подотрасль административного права: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.

18. Стрельников К. А. Правовые аспекты экономической безопасности современного российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.

19. Тер-Акопов А. А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) // Государство и право. 2001. № 9.

References:

1. Law of the RF No. 2446-1 from 05.03.1992 "On Security" [Zakon RF ot 05.03.1992 № 2446-1 «O bezopasnosti»]. *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov Rossiiskoi Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiiskoi Federatsii – Gazette of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation*, 1992, no. 15, article 769.

2. Federal law No. 390-FL from December 28, 2010 "On Security" [Federal'nyi zakon ot 28 dekabrya 2010 g. № 390-FZ «O bezopasnosti»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 1, article 2.

3. Decree of the President of the Russian Federation No. 537 from May 12, 2009 "On the Strategy of National Security of the Russian Federation up to 2020" [Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 20, article 2444.

4. Aleksandrov N. G. *Law and Legitimacy in the Period of Full Development of Communism* [Pravo i zakonnost' v period razvernutogo stroitel'stva kommunizma]. Moscow: 1961.

5. Ardashkin V. D. About Coercion under Soviet Law [O prinuzhdenii po sovetskomu pravu]. *Sov. gos-vo i pravo – Soviet State and Law*, 1970, no. 7.

6. Dal' V. I. *Explanatory Dictionary of the Russian Language in Four Volumes. Volume IV* [Tolkovyi slovar' zhivogo velikoruskogo yazyka v chetyrekh tomakh. Tom IV]. Moscow: 1991.

7. Isakov V. B. *The Actual Composition of the Mechanism of Legal Regulation*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Fakticheskii sostav v mekhanizme pravovogo regulirovaniya: Avtoreferat dis.... kand. jurid. nauk]. Sverdlovsk: 1975.

8. Kevbrin B. F. *Development. Determinism. Law* [Razvitie. Determinizm. Zakon]. Moscow: Moscow University of Consumers' Cooperatives, 1998.
9. Korenev A. P. *Administrative Activity of Internal Affairs Bodies* [Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del]. Moscow: 1998.
10. Ozhegov S. I. *Russian Language Dictionary* [Slovar' russkogo yazyka]. Under edition of N. Yu. Shvedova, 23rd edited edition, Moscow: Rus. yaz., 1990.
11. Samoshchenko I. S. *The Concept of an Offense under Soviet Law* [Ponyatie pravonarusheniya po sovetskomu zakonodatel'stvu]. Moscow: 1963.
12. Serebryannikov V., Kholop'ev A. *Social Security of Russia* [Sotsial'naya bezopasnost' Rossii]. Moscow: 1996.
13. *Russian Language Dictionary in Four Volumes. Volume IV* [Slovar' russkogo yazyka v chetyrekh tomakh. Tom IV]. Under edition of A. P. Evgen'eva, Moscow: 1988.
14. Sosunova I., Babakaev S., Kruglova I., Ryazhskaya T., Chepurov V. *Social Sphere of State Activity, and Strategic Risks. Safe Environment. Security in Eurasia* [Sotsial'naya sfera zhiznedeyatel'nosti gosudarstva i strategicheskie riski. Sreda bezopasnosti. Bezopasnost' Evrazii]. *Zhurnal lichnoi, natsional'noi i kollektivnoi bezopasnosti – Journal of Personal, National and Collective Security*, 2003, no. 1(11).
15. Stakhov A. I. *Administrative and Public Ensuring Security* [Administrativno-publichnoe obespechenie bezopasnosti]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2006, no. 4.
16. Stakhov A. I. *Security in the Legal System of the Russian Federation* [Bezopasnost' v pravovoi sisteme Rossiiskoi Federatsii]. *Bezopasnost' biznesa Business Security*, 2006. no. 1.
17. Stakhov A. I. *Right to Security as a Sub-sector of Administrative Law: study guide for students of higher schools majoring in "Jurisprudence"* [Pravo bezopasnosti kak podotrasl' administrativnogo prava: ucheb. Posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti «Yurisprudentsiya»]. Moscow: YuNITI-DANA: *Zakon i pravo – Law and Order*, 2008.
18. Strel'nikov K. A. *Legal Aspects of Economic Security of the Modern Russian State: thesis abstract of a candidate of legal sciences* [Pravovye aspekty ekonomicheskoi bezopasnosti sovremennogo rossiiskogo gosudarstva: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Nizhny Novgorod: 2004.
19. Ter-Akopov A. A. *Legal Human Security in the Russian Federation (Basis of the Concept)* [Yuridicheskaya bezopasnost' cheloveka v Rossiiskoi Federatsii (Osnovy kontseptsii)]. *Gosudarstvo i pravo State and Law*, 2001, no. 9.

Гулягин А. Ю. / Gulyagin A. Yu.

**СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ:
СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ**

**SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION:
STRUCTURE AND CONTENT**

Гулягин Александр

Юрьевич,

*кандидат юридических наук,
заместитель Прокурора Влади-
мирской области, г. Влади-
мир,*

Gulyagin-prok@yandex.ru

Дается анализ понятий субъекта права и субъекта административной юрисдикции, имеющих место в российской правовой науке. Подчеркивается отсутствие в общей теории права единого критерия дифференциации субъектов права, что обусловило многообразие их классификаций. Утверждается о необходимости научно обоснованного определения понятия «статус субъекта административной юрисдикции», под которым автор предлагает понимать правовое состояние субъекта административной юрисдикции, характеризующееся совокупностью прав и обязанностей по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях. Через раскрытие содержания компетенции субъекта административной юрисдикции отражается сущность его статуса.

Ключевые слова: субъекты права, субъекты правоотношений, субъекты административной юрисдикции, статус субъекта административной юрисдикции, содержание компетенции субъекта административной юрисдикции.

*Gulyagin Aleksandr
Yur'evich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Deputy Prosecutor of the Vladim-
mir region, Vladimir,
Gulyagin-prok@yandex.ru*

An analysis of the concepts of subject of law and subject of administrative jurisdiction in Russian legal science is given in the article. Stresses the lack in a common law theory of a single criterion of differentiation subjects of law, what conditioned a variety of their classifications. The author alleges the need for science-based definition of the concept of "status of a subject of administrative jurisdiction", which the author proposes to understand as a legal status of the subject of administrative jurisdiction, characterized by a set of rights and duties to consider and resolve cases on administrative offenses. Disclosure of a competence of a subject of administrative jurisdiction reflects the essence of its status.

Keywords: subjects of law, subjects of legal relations, subjects of administrative jurisdiction, the status of a subject of administrative jurisdiction, the competences of a subject of administrative jurisdiction.

Общепринятый термин «административная юрисдикция» можно сформулировать следующим образом: «это рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятия решений по ним в установленный срок» [29, 7].

Понятие «субъект административной юрисдикции» должно быть производным от родового понятия «субъект административно-деликтного права» и наиболее общего понятия «субъект права». Для всех отраслей права понятие «статус субъекта права» является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты. Так, необходимо обратиться к анализу данных терминов, раскрываемых соответственно в теории административного права и в общей теории права.

В отечественной юридической литературе, как правило, не проводится принципиальное отличие между понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения». Так, С. Ф. Кечекьян отмечал, что под «субъектом права

следует понимать: а) лицо, участвующее или б) могущее участвовать в правоотношении» [11, 84].

Аналогичные положения содержатся в работах Р. О. Халфиной, которая делает вывод о том, что понятие «субъект правоотношения» является более узким, чем понятие «субъект права», поскольку носитель прав и обязанностей может и не быть участником конкретного реального правоотношения [22, 31, 114-115]. По сути, с ней солидарны и другие авторы, например, Д. М. Чечот [24, 16].

В результате получается, что под субъектами права и субъектами правоотношения понимаются конкретные органы, организации, физические лица, выступающие в качестве носителей субъективных прав и обязанностей. Следовательно, фактически речь идет об одних и тех же лицах [29, 8].

Д. Н. Бахрах подчеркивает, что «субъектами административного права следует признать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения. Правоотношения – основной канал реализации правовых норм, поэтому носитель прав и обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений и в общем кругу тех и других совпадает» [8, 41].

По мнению А. Б. Агапова, участниками (субъектами) административно-правовых отношений являются лица, наделенные административной правоспособностью [1, 47-48].

Аналогичная точка зрения высказывается и в недавних работах, посвященных вопросам теории государства и права. Так, Н. И. Матузов утверждает, что понятия «субъекты права» и «субъекты правоотношений» в принципе равнозначны [17, 263], а М. Н. Марченко констатирует, что в современной юридической литературе указанные понятия чаще всего используются в качестве синонимов [15, 138].

Таким образом, в отечественной юридической науке превалирует точка зрения, что понятие «субъект права» нужно трактовать следующим образом: это реальный (а не абстрактный) носитель субъективного права (равно и обязанности).

Однако к решению данного вопроса имеется иной, принципиально отличный подход.

В этой связи представляется уместным привести суждение Л. С. Явича о том, что для советской юридической науки характерен подход, в соответствии с которым субъектами права являются вполне реальные участники

общественных отношений – отдельные люди или соответствующие коллективы (общности, комплексы, организации), в то время как буржуазная юриспруденция обычно рассматривает понятие субъекта права как чисто юридическую конструкцию, порожденную самим правом (К. Савиньи, Р. Иеринг, Н. М. Коркунов, Э. Дженкс, Г. Кельзен и др.) [28, 214-215].

Современная российская юридическая наука после переломного периода 90-х годов, связанного с разрушением оснований теории социалистического права, начинает возвращаться к истокам российского правового либерализма и гуманизма, к тем идеям, которые сформировались в рамках указанного течения. Исходя из этих идей, можно утверждать, что не субъект права является принадлежностью правовых отношений, а, наоборот, правовые отношения и связи являются принадлежностью субъекта права, его атрибутами. Субъект – это та ось, вокруг которой формируются правовые связи, отношения [4, 17].

Отсутствие в общей теории права единого критерия дифференциации субъектов права обусловило многообразие их классификаций, что, естественно, не прибавило ясности и в данном вопросе. Например, В. М. Сырых выделяет «три большие группы субъектов права: физические лица, организации и социальные общности. В первую группу входят граждане, иностранцы, лица без гражданства. В число организаций входят государственные органы, государственные учреждения и предприятия, органы местного самоуправления, а также общественные объединения и хозяйственные организации. Группа социальных общностей состоит из таких субъектов права, как народ, нация, народность, население региона и трудовой коллектив. Особым субъектом права выступает само государство» [20, 318].

Другая классификация предлагается М. Н. Марченко. Автор полагает, что «субъектами права могут быть физические (частные) лица и юридические лица. К физическим лицам относятся все граждане (при монархическом строе – подданные), иностранцы и лица без гражданства. В качестве юридических лиц – субъектов права, участников гражданско-правовых отношений – выступают государственные и общественные организации и учреждения» [15, 592]. Очевидно, что в позиции автора превалирует гражданско-правовой аспект, и поэтому государство, его органы как участники административно-правовых отношений в данной классификации попросту не участвуют.

Целая плеяда ученых-административистов, таких, как А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, А. П. Коренев, Н. Ю. Хаманева, выделяет следующие субъекты административного права: органы (должностные лица) исполнительной власти, органы (должностные лица) местного самоуправления,

государственные и муниципальные служащие, коммерческие и некоммерческие организации, в том числе общественные и религиозные объединения, граждане [2, 58; 13, 67-146; 3, 67].

А. Б. Агапов подразделяет субъекты административного права на индивидуальные и корпоративные. В рамках данной классификации к корпоративным субъектам автор относит «публично-правовых участников административно-правовых отношений» и «частноправовых участников». К публично-правовым участникам ученый относит органы государственной власти и муниципальные органы, организации, учреждения. В эту же группу входят так называемые негосударственные органы, организации, к которым относятся общественные объединения (политические партии, религиозные и иные общественные объединения, действующие в сфере публично-правовых отношений) [1, 47-50].

Используя правовой постулат «субъект права – это абстрактный участник абстрактного правоотношения» и учитывая особенности административно-правового регулирования, основанием классификации субъектов административного права правильнее было бы рассматривать их правовое положение в механизме государственного управления. Поэтому в науке административного права полезнее было бы говорить о субъектах, наделенных государственно-властными полномочиями, и субъектах, таковыми не наделенных, т. е. первая группа субъектов – это властные субъекты (субъекты административной юрисдикции), а вторая группа – невластные.

Таким образом, представляется возможным сформулировать следующее определение субъекта административной юрисдикции: «Субъект административной юрисдикции – это определенное нормативным правовым актом лицо, наделенное полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленных порядке и формах» [30, 11].

Для того, чтобы грамотно определить критерии отнесения того или иного органа к субъектам административной юрисдикции, необходимо дать научно обоснованное определение понятия «статус субъекта административной юрисдикции».

Латинское слово «status» означает состояние, правовое положение (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей) гражданина или юридического лица [27, 285].

В научной среде сложилась практика вычленения различных видов правового статуса применительно к личности. При этом Н. В. Витрук предлагает

ввести понятия «общий правовой статус личности» и «специальные правовые статусы личности». Последние представляют собой совокупности прав и обязанностей, которые конкретизируют и дополняют общие права и обязанности применительно к разными людям, характеризующимся специфическими чертами служебного, семейного и иного положения [10, 186-187].

Аналогичную точку зрения высказывают и ученые-административисты. Так, И. И. Веремеенко отмечает, что административно-правовой статус личности в сфере охраны общественного порядка является частью административно-правового статуса в целом, а последний является частью правового статуса личности [9, 35]. Д. Н. Бахрах, в свою очередь, акцентирует внимание на том, что существует огромное разнообразие специальных административно-правовых статусов, например, статусы субъектов разрешительной системы, субъектов административной опеки [7, 19].

Таким образом, применительно к административной юрисдикции, общий статус субъекта административной юрисдикции устанавливает место этого субъекта в механизме правоохраны. Он представляет собой правовое состояние субъекта административной юрисдикции, характеризующееся совокупностью прав и обязанностей по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

Наряду с общим имеет смысл выделить и специальный статус субъекта административной юрисдикции, который определяет место соответствующего вида в системе указанных субъектов и конкретизирует его правовое состояние по отношению к участникам производства по делам об административных правонарушениях.

Общий статус субъекта административной юрисдикции определяется его универсальными обязанностями и правами по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию соответствующих решений, а специальный в свою очередь тем, что он уполномочен рассматривать и разрешать, осуществляя определенные законом действия, определенные категории дел об административных правонарушениях.

Очевидно, что понятие общего статуса охватывает все субъекты данного рода, понятие специального статуса может использоваться для определенной разновидности субъектов, понятие правового положения применимо к конкретному персонально индивидуализированному лицу (органу, представителю власти), занимающемуся административно-юрисдикционной деятельностью и определяется как потенциальными правами и обязанностями, так и реальными [29, 103-104].

Вышеперечисленные элементы правового статуса рассматриваются в юридической литературе в том числе и для определения основных критериев отнесения государственных органов и должностей, являющихся исходной организационно-структурной единицей государственного органа [14, 72; 6, 10], к субъектам административной юрисдикции.

Д. Д. Цабрия, справедливо подчеркивая, что статус государственного органа, будучи явлением юридическим, может состоять лишь из правовых элементов, выделяет такие элементы как название органа, порядок и способ его образования, территория деятельности, цели деятельности, задачи и функции, объем и характер властных полномочий, ответственность и др. [23, 126-127].

При этом Д. Н. Бахрах считает целесообразным сгруппировать элементы правового статуса, объединив их в блоки. Применительно к административно-правовому статусу коллективных субъектов предлагается выделение следующих главных блоков элементов:

- целевой;
- структурно-организационный;
- компетенционный [5, 25].

Целевой блок элементов занимает в правовом статусе государственного органа (и должности) особое место, поскольку: 1) государственный орган должен руководствоваться возложенными на него задачами и не вправе уклоняться от их достижения; 2) данный блок является юридической основой для определения объема полномочий, необходимых для решения соответствующих задач; 3) этот блок служит юридической основой для установления ответственности, которую влечет невыполнение данных задач [12, 44].

Целью деятельности субъекта административной юрисдикции является защита объектов правоохраны (личности, ее прав и свобод, собственности, окружающей среды и др.) от противоправных посягательств в виде административных правонарушений.

Эта цель решается путем решения таких задач, как всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений (КоАП РФ, ст. 24.1) [19].

Исходя из изложенного выше подхода к правовому статусу государственного органа, необходимо проанализировать содержание компетенции субъекта административной юрисдикции, которую можно определить как

нормативно закреплённую совокупность полномочий по рассмотрению дел об определенных административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленных порядке и формах. В этой связи представляется возможным сгруппировать полномочия субъекта административной юрисдикции, выделив четыре составные части (элементы) административно-юрисдикционной компетенции:

1) «функциональная компетенция». Функциональная компетенция, входящая в состав специального статуса субъекта административной юрисдикции, имеет значительные особенности, которые определяют место того или иного субъекта в их системе.

В научной литературе выделяются такие специфические функции административной юрисдикции, как рассмотрение дел об административном правонарушении (выяснение обстоятельств дела и личности лица, привлекаемого к административной ответственности, квалификация правонарушения) и принятие решения по делу [26, 12].

Используя в качестве критерия возможность применения и вид административного взыскания, Н. Н. Титов выдвинул гипотезу о существовании штрафной функции административной юрисдикции [21, 6].

Помимо указанных функций субъекта административной юрисдикции следует выделить и дополнительную – обеспечение исполнения вынесенного решения по делу. Данная функция находит свое отражение как и в организации исполнительного производства, так и в непосредственном исполнении постановления по делу. К полномочиям субъекта административной юрисдикции по организации исполнительного производства относятся: обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению (ст. 31.3 КоАП РФ), отсрочка, рассрочка, приостановление и прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания (соответственно ст. 31.5, 31.6, 31.7 КоАП РФ) и разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания (ст. 31.8 КоАП РФ).

2) «предметная компетенция», представляет собой полномочия субъекта административной юрисдикции по рассмотрению установленного круга дел об административных правонарушениях [25, 67].

Предметная компетенция играет исключительную роль в специальном статусе субъекта. Именно благодаря ей происходит разумное распределение функций по осуществлению административно-юрисдикционной деятельности между различными видами субъектов [29, 37].

К предметной компетенции относятся полномочия по рассмотрению дел о конкретных видах административных правонарушений, совершенных определенными категориями лиц. Так, в ст. 23.5 КоАП РФ закреплена предметная компетенция налоговых органов. А в соответствии со ст. 23.2 КоАП РФ комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают практически все дела об административных правонарушениях несовершеннолетних.

3) «территориальная компетенция». Территориальная компетенция обусловлена наличием у субъекта административной юрисдикции полномочий, связанных с территорией, на которой функционирует данный субъект. По общему правилу подавляющее большинство субъектов административной юрисдикции рассматривают дела об административных правонарушениях по месту их совершения. Вместе с тем, административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних разрешают дела указанной категории по месту жительства нарушителя.

4) «процессуальная компетенция». Процессуальная компетенция является содержанием административно-юрисдикционной деятельности [16, 73-112]. Она включает в себя полномочия субъекта административной юрисдикции как участника административного процесса [18, 16]. Эти полномочия обусловлены процессуальными особенностями осуществления административной юрисдикции. К ним относятся порядок подготовки дела к рассмотрению, сроки рассмотрения дела, формы актов, фиксирующих процессуальные действия и др. Процессуальная компетенция является основной характеристикой специального статуса субъекта административной юрисдикции.

Таково содержание компетенции субъекта административной юрисдикции, отражающей сущность его статуса. Предметная, территориальная и отчасти функциональная компетенция играют важную роль в организации системы субъектов административной юрисдикции, а также в установлении критериев определения органа как субъекта административной юрисдикции. Что касается процессуальной компетенции, то она раскрывает содержание административно-юрисдикционной деятельности.

Еще одной составной частью статуса субъекта административной юрисдикции является организационный блок элементов. Имеются в виду положения, определяющие порядок образования и состав органа, порядок установления должности, порядок избрания (назначения) в состав коллегиального органа и замещения соответствующей должности.

Шергин А. П. подчеркивает, что ответственность также является «неотъемлемой частью правового статуса субъекта административной юрисдикции, который обязан нести правовую ответственность в случае нарушения законности, прав личности в процессе осуществления своих функций» [25, 70].

Таким образом, структура статуса субъекта административной юрисдикции представляет собой совокупность следующих компонентов:

- целевой блок элементов;
- компетенция (функциональная, предметная, территориальная, процессуальная);
- организационный блок элементов;
- ответственность.

Список литературы:

1. Агапов А. Б. Административное право: Учебник. М., 2004.
2. Административное право РФ / Отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М.: Юристъ, 2004.
3. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. М., 2001.
4. Архипов С. И. Субъект права в центре правовой системы // Государство и право. 2005. № 7.
5. Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник. М., 1993.
6. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12.
7. Бахрах Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3.
8. Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2.
9. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М., 1982.
10. Витрук В. Н. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.
11. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958.
12. Ковачев Д. А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. 1985. № 4.
13. Коренев А. П. Административное право России. М., 1996.

14. Манохин В. М. Советская государственная служба; Служащий советского государственного аппарата // Государство и право. 1996. № 12.
15. Марченко М. Н. Теория государства и права. М., 2004.
16. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990.
17. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Учебник. М., 2001.
18. Петухов П. А. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Л., 1981.
19. СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч 1). Ст. 1.
20. Сырых В. М. Теория государства и права. М., 2004.
21. Титов Н. Н. Основания и порядок наложения милицией административных штрафов: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Киев, 1986.
22. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.
23. Царбия Д. Д. Статус органов управления // Советское государство и право. 1978. № 2.
24. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 16.
25. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979.
26. Шергин А. П., Саввин М. Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977.
27. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1997.
28. Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976.
29. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999.
30. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация). М., 1996.

References:

1. Agapov A. V. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: Uchebnik]. Moscow: 2004.
2. *Administrative Law* [Administrativnoe pravo]. Editor-in-chief N. Yu. Khamaneva, Moscow: Yurist, 2004.

3. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A., Kozlov Yu. M. *Administrative Law of the RF* [Administrativnoe pravo RF]. Moscow: 2001.
4. Arkhipov S. I. Subject of Law in the Center of Legal System [Sub"ekt prava v tsentre pravovoi sistemy]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2005, no. 7.
5. Bahrah D. N. *Administrative Law. Textbook* [Administrativnoe pravo. Uchebnik]. Moscow: 1993.
6. Bakhrakh D. N. Public Service: Basic Concepts, its Constituents, Content, and Principles [Gosudarstvennaya sluzhba: osnovnye ponyatiya, ee sostavlyayushchie, soderzhanie, printsipy]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1996, no. 3.
7. Bakhrakh D. N. Individual Subjects of Administrative Law [Individual'nye sub"ekty administrativnogo prava]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1994, no. 3.
8. Bakhrakh D. N. System of Subjects of the Soviet Administrative Law [Sistema sub"ektov sovetskogo administrativnogo prava]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1986, no. 2.
9. Veremeenko I. I. *The Mechanism of Administrative and Legal Regulation in the Sphere of Public Order Protection* [Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka]. Part 2, Moscow: 1982.
10. Vitruk V. N. *Fundamentals of the Theory on the Legal Status of an Individual in a Socialist Society* [Osnovy teorii pravovogo polozheniya lichnosti v sotsialisticheskom obshchestve]. Moscow: 1979.
11. Kechek'yan S. F. *Relations in a Socialist Society* [Pravootnosheniya v sotsialisticheskom obshchestve]. Moscow: 1958.
12. Kovachev D. A. Functions, Tasks, Competence and Legal Capacity of a Public Authority [Funktsii, zadachi, kompetentsiya i pravosposobnost' gosudarstvennogo organa]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1985, no. 4.
13. Korenev A. P. *Administrative Law of Russia* [Administrativnoe pravo Rossii]. Moscow: 1996.
14. Manokhin V. M. Soviet Public Service; an Employee of the Soviet State Apparatus [Sovetskaya gosudarstvennaya sluzhba; Sluzhashchii sovetskogo gosudarstvennogo apparata]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1996, no. 12.
15. Marchenko M. N. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: 2004.
16. Maslennikov M. Ya. *Administrative and Jurisdictional Process* [Administrativno-jurisdiktsionnyj protsess]. Voronezh: 1990.

17. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Theory of State and Law: Textbook* [Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnik]. Moscow: 2001.
18. Petukhov P. A. *Administrative Process for Jurisdictional Activity of the Soviet State Administration Bodies*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativnyi protsess v yurisdiktsionnoi deyatel'nosti organov sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk]. St. Petersburg: 1981.
19. SZ RF – *Collection of Laws of the RF*, 2002, no. 1 (part 1), article 1.
20. Syrykh V. M. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: 2004.
21. Titov N. N. *The Grounds and Procedures for Imposing Administrative Fines by the Militia*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Osnovaniya i poryadok nalozheniya militsiei administrativnykh shtrafov: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk]. Kiev: 1986.
22. Halfina R. O. *General Doctrine on Legal Relations* [Obshhee uchenie o pravootnoshenii]. Moscow: 1974.
23. Carbiya D. D. The Status of Administration Bodies [Status organov upravleniya]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1978, no. 2.
24. Chehot D. M. *Subjective Right and the Forms of its Protection* [Sub'ektivnoe pravo i formy ego zashchity]. St. Petersburg: 1968, p. 16.
25. Shergin A. P. *Administrative Jurisdiction* [Administrativnaya yurisdikcija]. Moscow: 1979.
26. Shergin A. P., Savvin M. Ya. *Administrative and Jurisdictional Activity of Internal Affairs Bodies and the Ways to Increase its Effectiveness* [Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del i puti povysheniya ee effektivnosti]. Moscow: 1977.
27. *Legal Encyclopedia* [Yuridicheskaya entsiklopediya]. Under edition of M. Yu. Tikhomirov, Moscow: 1997.
28. Yavich L. S. *General Theory of Law* [Obshhaya teoriya prava]. St. Petersburg: 1976.
29. Yakimov A. Yu. *Status of a Subject of Administrative Jurisdiction and Problems of its Realization* [Status sub'ekta administrativnoi yurisdiksii i problemy ego realizatsii]. Moscow: 1999.
30. Yakimov A. Yu. *Subjects of Administrative Jurisdiction (Legal Status and its Realization)* [Sub'ekty administrativnoi yurisdiksii (pravovoi status i ego realizatsiya)]. Moscow: 1996.

Пролетенкова С. Е. / Proletenkova S. E.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕЛИГИОЗНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF INTERNAL AFFAIRS BODIES
IN THE FIELD OF COUNTER RELIGIOUS EXTREMISM:
THE ISSUES OF THEORY**

Пролетенкова Светлана

Евгеньевна,

*кандидат юридических наук, доцент, докторант ФГКУ
«ВНИИ МВД России»,
123995, Москва, Г-69 ГСП-5,
ул. Поварская, д. 25.*

Proletenkova Svetlana

Evgen'evna,

*c.j.s. (PhD of jurisprudence), Associate professor, Doctoral student of Federal State Owned Institution "All-Russian Research Institute of the MIA of the RF»,
Moscow, G-69 GSP-5 (official municipal post #5), 25 Povarskaya street, zip code 123995.*

В статье анализируются теоретические подходы к определению понятия «административно-правовой статус» в преломлении на деятельность полиции по противодействию религиозному экстремизму в Российской Федерации. Автор выделяет основные элементы данного понятия и раскрывает их содержание.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, религиозный экстремизм, преступление, элемент, право.

The article analyzes the theoretical approaches to the concept of "administrative and legal status" regarding the activity of the police to combat religious extremism in the Russian Federation. The author highlights the main elements of this notion and reveals their contents.

Keywords: administrative and legal regulation, religious extremism, crime, element, law.

Многочисленность научных исследований посвященных, в последние годы, вопросу противодействия экстремизму и радикализму в современном обществе, доказывает тот факт, что данный сегмент правоохранительной деятельности представляет собой сложное социальное явление, рассмотрение которого возможно с различных сторон.

С позиции организации и деятельности административно-юрисдикционных органов оно может быть определено, как урегулированная правовыми нормами правоохранительная, правоприменительная деятельность по профилактике, выявлению, пресечению правонарушений экстремистской направленности, нейтрализации их последствий, а также привлечению к ответственности лиц, виновных в их совершении, в целях обеспечения в государстве законности, общественного порядка, общественной и национальной безопасности.

В настоящее время самым многочисленным субъектом противодействия экстремистской деятельности, в том числе и религиозного характера, является МВД России, которое использует для этих целей свои основные силы – органы внутренних дел и внутренние войска. Указанное обусловлено тем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. Указов Президента РФ от 01.03.2011 № 254, от 05.09.2011 № 1158) [2], на органы внутренних дел возложена функция головного координатора всей деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений экстремисткой направленности.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [1] обязанность по предупреждению, выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан возложена на полицию.

В отличие от многих других административно-юрисдикционных органов, участвующих в противодействии экстремистской деятельности, полиция имеет развитую территориальную систему и опыт гибкого внесения в нее изменений, налаженную повседневную связь с населением; обладает массивом информации о состоянии преступности и о лицах, склонных к их совершению; располагает теоретическими разработками и богатейшим практическим опытом противодействия правонарушениям различной направленности, накопленными в ходе деятельности, и широкими ресурсными возможностями для осуществления непрерывной и своевременной борьбы, как с преступлениями, так и с административными правонарушениями.

В связи с указанным, актуальным представляется вопрос об административно-правовом статусе органов внутренних дел в рассматриваемой сфере.

Анализ научной литературы, увидевшей свет в последние годы, убедительно показывает – в юридической науке в настоящее время формируется представление о том, что «органы внутренних дел в качестве участника обеспечения различных видов безопасности, как в целом, так и их структурные подразделения, представляют собой коллективные субъекты права, компоненты исполнительной власти, государственного аппарата» [26, 95]. Каким же образом происходит реализация их прав и обязанностей в различных сферах деятельности?

Наукой теории государства и права признано, что «законодательно установленные государством и взятые в единстве права, свободы и обязанности субъекта правоотношений составляют его правовой статус» [15, 137].

При этом субъективное право рассматривается, как возможность притязать на определенную линию поведения и соответствующее поведение контрагентов (государственных органов, должностных лиц, юридических лиц и граждан, а также любых других участников общественных отношений), опираясь при этом на действие законов и подзаконных нормативных правовых актов [21, 49; 27, 298]. Юридическая обязанность в свою очередь представляет собой вид и меру государственно-целесообразного, разумного, полезного, объективно обусловленного поведения субъекта права, призванного вносить порядок в жизнь общества [20, 306].

М. Н. Марченко совершенно верно указывает на то, что именно правовой статус является сердцевинной нормативного выражения основных принципов взаимоотношений между субъектом права и государством. «По своей сути он представляет собой систему эталонов, образцов поведения субъектов, поощряемых и защищаемых от нарушения государством и, как правило, одобряемых обществом» [28].

Поскольку любая правовая норма носит представительство-обязывающий характер, она предусматривает как возможное, так и должное поведение. В этом случае обязанность – способ обеспечения реализации прав, условие их реальности и эффективности, а право – сфера власти и свободы деятельности субъекта права, ограниченное лишь рамками закона.

Применительно к определению правового статуса целесообразно отметить, что в результате большого количества исследований, посвященных этому вопросу, многие общетеоретические понятия о данном явлении со временем приобрели общепризнанный характер и стали аксиоматичными

[31, 126-127; 11; 24; 8; 9; 19; 22]. Указанное освобождает от необходимости лишних раз останавливаться на отдельных моментах, не требующих дополнительного подтверждения.

Совершенно логичным представляется указание Д. П. Звоненко на то, что «административно-правовой статус конкретного участника правоотношений представляет собой неотъемлемый элемент общего правового статуса данного субъекта, сочетается со статусами, устанавливаемыми нормами иных отраслей права, во многих случаях выступая в качестве приоритетного» [18].

Разработке концепции административно-правового статуса было посвящено значительное количество исследований. Так, различные теоретические аспекты основополагающих категорий административно-правовой науки, в том числе и административно-правового статуса подробно исследовались в работах широко известных отечественных учёных-административистов: Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, И. И. Веремеенко, Ю. А. Тихомирова и др. [7; 10; 29; 14; 3; 4; 6; 17; 16; 23; 30; 5].

Не останавливаясь подробно на сравнении тех или иных подходов к указанной проблеме, отметим лишь мнение о том, что в целом этот вопрос претерпел серьезную эволюцию. С течением времени в работах уточнялось количество элементов административно-правового статуса и их место в общей структуре. Работа ученых в названном направлении позволила перейти от простого перечисления элементов указанного явления, имевшего место на начальных этапах, до выработки методологии в его изучении (Например, Цабия Д. Д. в числе структурных элементов правового статуса органа управления называет: наименование, порядок и способ образования, территорию деятельности, задачи и функции, объем и характер полномочий, формы и методы деятельности, источник финансирования, ответственность и др. При этом, несмотря на упоминание отдельных элементов, такой основополагающий элемент как «компетенция» не называется [31]).

Существовавший на ранних этапах исследований, формальный подход позволил впоследствии уточнить перечень типичных аспектов, необходимых для выявления административно-правового статуса любого государственного органа [22, 61; 24, 61].

Так, на сегодняшний день можно говорить о том, что, не называя отдельных элементов в его структуре, изучение указанной категории должно давать ответ на следующие вопросы: органом какого государства выступает данная структура; к какому виду организационно-правовых форм по основному содержанию своей деятельности относится данный орган; кто этот

орган учреждает, образует и формирует; перед кем орган несет ответственность и является ли он самостоятельной единицей или включен в более сложную организацию; какова компетенция данного органа; какова юридическая сила актов данного органа и каковы их наименования; какими государственными символами обладает данный орган; каковы источники его финансирования; обладает ли он правами юридического лица, и некоторые другие.

Все это важные составляющие административно-правового статуса, однако, их пусть даже и полный «подбор» не создает исчерпывающего представления о рассматриваемой научной категории.

В этом случае считаем целесообразным присоединиться к мнению доктора юридических наук Ю. В. Степаненко о том, что «правовой статус – сложная юридическая конструкция. Составляющие его элементы при исследовании не укладываются в рамки простейших перечней» [33, 99]. Таким образом, для формирования полного представления об административно-правовом статусе любого государственного органа в той или иной сфере необходим особый методологический подход.

В результате проведенного исследования, при сравнении мнений различных ученых, наиболее оптимальной по отношению к рассматриваемой проблеме представляется позиция Д. Н. Бахраха.

В его работах [12, 57; 13, 89] предложена следующая схема административно-правового статуса государственного коллективного субъекта. А именно он выделяет три блока: а) целевой; б) структурно-организационный; в) компетенционный (компетенцию).

При этом, применительно к противодействию религиозному экстремизму, целевой блок элементов составляют юридически закрепленные цели, задачи и функции органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму. В структурно-организационный блок правового статуса входят: нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации отдельных структурных подразделений, осуществляющих такое противодействие в рамках органов внутренних дел, их подчиненности, установления и изменения организационных структур, а также право на внедрение перспективных организационных методов работы, способствующих активизации деятельности в указанном направлении. Компетенционный блок элементов состоит из совокупности властных полномочий, как в целом органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму, так и их отдельных подразделений и служб. При этом в теоретическом плане следует заметить, что компетенционный блок включает

два элемента: первый – совокупность прав и обязанностей в рассматриваемой сфере, связанная с участием в государственно-властных отношениях (в том числе право издавать определенные акты); второй – подведомственность, правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия.

В целом, опираясь на подход, предложенный Д. Н. Бахрахом, следует отметить, что достаточно спорным представляется вопрос о том, что за пределами административно-правового статуса остается такой элемент, как ответственность субъекта административно-правовых отношений за неправомерные действия, либо за недобросовестное выполнение возложенных на него обязанностей.

Отмечая особую актуальность и необходимость неукоснительного совершенствования и внедрения антиэкстремистских мер в практической деятельности органов внутренних дел и тяжесть возможных последствий при попустительстве и формализме в данной работе, мы считаем, что подотчетность и ответственность за принятие управленческих решений в этом направлении является частью компетенционного элемента административно-правового статуса органов внутренних дел. В этом смысле следует согласиться с мнением некоторых ученых [25, 169; 32, 34], рассматривающих ответственность коллективного субъекта права именно таким образом.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3.
4. Административная ответственность граждан в СССР. М., 1989.
5. Административное право и процесс. Полный курс, второе издание. М., 2008.
6. Административное право России. М., 2001.
7. Административное право. Учебник РАГС. М., 2003.

8. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1997.
9. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М., 2000.
10. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 1997.
11. Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000.
12. Бахрах Д. Н. Государственная служба России. / Изд-во. Проспект, 2007.
13. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. Учебник для ВУЗов. Изд. «Норма». М., 2007.
14. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969.
15. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. - М.: Юриспруденция, 2000.
16. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Дис... докт. юрид. наук. М., ВНИИ МВД СССР. 1982.
17. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1993. № 5.
18. Звоненко Д. П., Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Административное право: Учебник. М., Юстицинформ, 2007.
19. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988.
20. Матузов Н. И. Юридические обязанности // Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001.
21. Общая теория прав человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1996.
22. Органы Советского общенародного государства / Под ред. Б. Н. Топорнина, Б. М. Лазарева, М. А. Шафира. М., 1979.
23. Правоотношения в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Киев, 1982.
24. Пронина В. С. Центральные органы управления народным хозяйством. М., 1971.
25. Сергиенко Л. А. О статусе субъектов права в условиях формирования информационного общества // Институты административного права России. М., ИГиП АН РФ, 1999.

26. Степаненко Ю. В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте: Дис. докт. юрид. наук. - М.: ВНИИ МВД России, 2004.
27. Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001.
28. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. М., Зерцало, 2004.
29. Теория государственного управления. Курс лекций. 4-е издание. М., 2006.
30. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001.
31. Цабия Д. Д. Статус органа управления // Советское государство и право. 1978. № 2.
32. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М. 1999.

References:

1. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" [Federal'nyj zakon ot 7 fevralja 2011 g. № 3-FZ «O politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Decree of the President of the Russian Federation No. 1316 from September 06, 2008 "On Some Issues of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 6 sentyabrya 2008 g. № 1316 «O nekotorykh voprosakh Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Administrative Power as a Type of State Power [Administrativnaya vlast' kak vid gosudarstvennoi vlasti]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1992, no. 3.
4. *Administrative Responsibility of Citizens in the Soviet Union* [Administrativnaya otvetstvennost' grazhdan v SSSR]. Moscow: 1989.
5. *Administrative Law and Process. Full Course, second edition* [Administrativnoe pravo i protsess. Polnyi kurs, vtoroe izdanie]. Moscow: 2008.
6. *Administrative Law of Russia* [Administrativnoe pravo Rossii]. Moscow: 2001.
7. *Administrative Law. Textbook of Russian Academy of Public Administration* [Administrativnoe pravo. Uchebnik RAGS]. Moscow: 2003.

8. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A., Kozlov Yu. M. *Administrative Law of the Russian Federation* [Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 1997.
9. Atamanchuk G. V. *State Administration (organizational and functional issues)* [Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funktsional'nye voprosy)]. Moscow: 2000.
10. Atamanchuk G. V. *Theory of State Administration* [Teoriya gosudarstvennogo upravlenija]. Moscow: 1997.
11. Bahrah D. N. *Administrative Law in Russia* [Administrativnoe pravo Rossii]. Moscow: 2000.
12. Bakhrakh D. N. *State Service of Russia* [Gosudarstvennaya sluzhba Rossii]. Publishing House Prospect, 2007.
13. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law. Textbook for Higher Schools* [Administrativnoe pravo. Uchebnik dlya VUZov]. Moscow: Publishing House «Norma», 2007.
14. Bakhrakh D. N. *Soviet Legislation on Administrative Responsibility* [Sovetskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti]. Perm: 1969.
15. Vengerov A. B. *Theory of State and Law: Textbook for Law Schools. 3rd edition* [Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov. 3-e izd.]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2000.
16. Veremeenko I. I. *The Mechanism of Administrative and Legal Regulation in the Sphere of Public Order Protection*. Thesis of a Doctor of law [Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka. Dis... dokt. jurid. nauk]. Moscow: All-Union Research Institute of the MIA of the USSR, 1982.
17. Issues of Legality in Public Administration [Voprosy zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii] *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1993, no. 5.
18. Zvonenko D. P., Malumov A. Yu., Malumov G. Yu. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: Uchebnik]. Moscow: Yustitsinform, 2007.
19. Lazarev B. M. *Public Administration at the Stage of Perestroika* [Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroika]. Moscow: 1988.
20. Matuzov N. I. Legal Duties [Yuridicheskie obyazannosti]. *Teoriya gosudarstva i prava – Theory of State and Law*, under edition of N. I. Matuzov, A. V. Mal'ko, Moscow: 2001
21. *General Theory of Human Rights* [Obshchaya teoriya prav cheloveka]. Under edition of E. A. Lukasheva, Moscow: 1996.

22. *Bodies of the Soviet State of the Whole People* [Organy Sovetskogo obshchenarodnogo gosudarstva]. Under edition of B. N. Topornin, B. M. Lazarev, M. A. Shafir, Moscow: 1979.

23. *Legal Relations in the Mechanism of Administrative and Legal Regulation in the Sphere of Public Order Protection* [Pravootnosheniya v mekhanizme administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka]. Kiev: 1982.

24. Pronina V. S. *Central Bodies of National Economy Administration* [Tsentral'nye organy upravleniya narodnym khozyaistvom]. Moscow: 1971.

25. Sergienko L. A. On the Status of the Subjects of Law in the Formation of Information Society [O statuse sub"ektov prava v usloviyakh formirovaniya informatsionnogo obshchestva]. *Instituty administrativnogo prava Rossii –Institutes of Administrative Law of Russia*, Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 1999.

26. Stepanenko Yu. V. *Theoretical and Applied Problems of Activity of Internal Affairs Bodies in Transport*: thesis of a Doctor of law [Teoreticheskie i prikladnye problemy deyatel'nosti organov vnutrennikh del na transporte: Dis. dokt. jurid. nauk]. Moscow: All-Russian Research Institute of the MIA of Russia, 2004.

27. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Under edition of N. I. Matuzov, A. V. Mal'ko, Moscow: 2001.

28. *Theory of State and Law: Textbook* [Teorija gosudarstva i prava: Uchebnik]. Under edition of M. N. Marchenko, Moscow: Zercalo, 2004.

29. *Theory of Public Administration. Course of lectures. 4th edition* [Teorija gosudarstvennogo upravlenija. Kurs lekcij. 4-e izdanie]. Moscow: 2006.

30. Tihomirov Yu. A. *Theory of Competence* [Teorija kompetentsii]. Moscow: 2001.

31. Tsabiya D. D. The Status of a Management Body [Status organa upravleniya]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1978, no. 2.

32. Yakimov A. Yu. *Status of a Subject of Administrative Jurisdiction and Problems of its Realization* [Status sub"ekta administrativnoi yurisdiktsii i problemy ego realizatsii]. Moscow: 1999.

Черемушников Н. М. / Cheremushnikov N. M.

**ДИСКВАЛИФИКАЦИЯ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ КАК ВИД
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**DISQUALIFICATION OF COURT-APPOINTED TRUSTEES AS A KIND OF
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY**

*Черемушников Никита
Михайлович,
помощник судьи в Арбитражном суде Омской области, аспирант кафедры административного и финансового права ЧОУ ВПО «Омская юридическая академия», г. Омск,
cheremushnikov@mail.ru*

Дается критический анализ норм КоАП РФ и правоприменительной практики арбитражных судов Российской Федерации относительно применения к арбитражному управляющему видов административной ответственности. Проводится сравнение дисквалификации арбитражных управляющих с нормами законодательства о банкротстве об отстранении арбитражного управляющего от исполнения обязанностей конкурсного, внешнего, административного управляющего должника. Рассматриваются проблемные вопросы применения дисквалификации к арбитражному управляющему.

Ключевые слова: арбитражный управляющий, ответственность арбитражного управляющего, дисквалификация, административная ответственность, банкротство.

*Cheremushnikov Nikita
Mikhailovich,
Assistant judge at the arbitration court of the Omsk region, Postgraduate, Department of administrative and financial Law, Private educational institution of Higher vocational education «Omsk Law Academy», Omsk,
cheremushnikov@mail.ru*

In the article is given a critical analysis of the norms of the Code on Administrative Offences of the RF and law-enforcement practice of arbitration courts of the Russian Federation regarding the application kinds of administrative responsibility to a court-appointed trustee. Takes place the comparison of disqualification of court-appointed trustees with the norms of legislation on bankruptcy about court-appointed trustee's suspension from the duties of a winding up, external, administrative manager of a debtor. Considered problematic issues of applying disqualification to a court-appointed trustee.

Keywords: court-appointed trustee, responsibility of a court-appointed trustee, disqualification, administrative responsibility, bankruptcy.

Согласно пункту 8 части 1 статьи 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее по тексту – КоАП РФ) дисквалификация является одним из видов административных наказаний, устанавливаемых за совершение административных правонарушений.

Законом определено, что «дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ).

Таким образом, дисквалификация представляет собой ограничение права на труд и права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности.

«Судебным решением о дисквалификации устанавливается запрет на осуществление:

- организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций в органе юридического лица;

- полномочий члена совета директоров;
- предпринимательской деятельности по управлению юридическим лицом» (ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 32.11 КоАП РФ постановление о дисквалификации должно быть немедленно после вступления в законную силу исполнено лицом, привлечённым к административной ответственности, путём прекращения управления юридическим лицом.

Статьёй 14.13. КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неправомерные действия при банкротстве. Санкция данной статьи предусматривает наказание для арбитражного управляющего в виде административного штрафа в размере от 2500 руб. до 5000 руб. или дисквалификацию на срок от шести месяцев до трёх лет.

С учётом вышеизложенного, представляется ошибочным мнение Ю. В. Кравченко [7] о том, что в отношении арбитражного управляющего дисквалификация может быть применена судом за фиктивное или преднамеренное банкротство (см. ст. 14.12 КоАП РФ).

По нашему мнению, арбитражный управляющий не является субъектом административного правонарушения, предусмотренного статьёй 14.12 КоАП РФ, исходя из следующего.

В силу пункта 4 статьи 20.3 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [2] (далее по тексту – Закон о банкротстве) при проведении процедур банкротства арбитражный управляющий, утверждённый арбитражным судом, обязан действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества.

По смыслу Закона о банкротстве важной задачей арбитражного управляющего является обеспечение баланса интересов кредиторов и должника, а также реализация их законных прав [8].

«Основной круг прав и обязанностей конкурсного управляющего определён в статье 129 Закона о банкротстве. Пункт 2 статьи 20.3 Закона о банкротстве устанавливает, что арбитражный управляющий в деле о банкротстве обязан выявлять признаки преднамеренного и фиктивного банкротства в порядке, установленном федеральными стандартами, и сообщать о них лицам, участвующим в деле о банкротстве, в саморегулируемую организацию, членом которой является арбитражный управляющий, собранию кредиторов и в органы, к компетенции которых относятся возбуждение дел об административных правонарушениях и рассмотрение сообщений о преступлениях. Указанная норма права носит общий характер для всех арбитражных

управляющих. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 855 [3] утверждены Временные правила проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства (далее по тексту – Правила). Пунктом 14 Правил установлено, что по результатам проверки арбитражный управляющий составляет заключение о наличии (отсутствии) признаков фиктивного и преднамеренного банкротства, которое представляется собранию кредиторов, в арбитражный суд, а также не позднее 10 рабочих дней после подписания в орган, должностные лица которого уполномочены в соответствии с КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 14.12 КоАП РФ для принятия решения о возбуждении производства по делу об административном правонарушении (пункт 15 Правил). В соответствии с пунктом 11 Правил определение признаков фиктивного банкротства производится в случае возбуждения производства по делу о банкротстве по заявлению должника» [6].

Таким образом, в качестве субъекта правонарушения, предусмотренного статьёй 14.12 КоАП РФ могут выступать руководитель должника, учредитель (участник) юридического лица, индивидуальный предприниматель.

Действующая редакция Закона о банкротстве устанавливает, что «арбитражный управляющий является субъектом профессиональной деятельности и осуществляет регулируемую настоящим законом профессиональную деятельность, занимаясь частной практикой» (см. п. 1 ст. 20 Закона о банкротстве).

Положения части 3 статьи 14.13 КоАП РФ, предусматривающие ответственность за правонарушения в области предпринимательской деятельности, направлены на обеспечение установленного порядка осуществления банкротства, являющегося необходимым условием оздоровления экономики, а также защиты прав и законных интересов собственников организаций, должников и кредиторов.

Согласно части 1 статьи 3.1 КоАП РФ административное наказание является «установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Между тем, применение дисквалификации к арбитражным управляющим не всегда является оправданным. Обусловлено это наличием в законодательстве о банкротстве института отстранения арбитражного

управляющего от исполнения обязанностей конкурсного, внешнего, административного управляющего должника.

Основания для отстранения арбитражного управляющего от исполнения обязанностей по осуществлению процедуры конкурсного производства установлены статьёй 145 Закона о банкротстве.

Согласно пункту 1 статьи 145 Закона о банкротстве конкурсный управляющий «может быть отстранён арбитражным судом от исполнения обязанностей конкурсного управляющего:

1) на основании ходатайства собрания кредиторов (комитета кредиторов) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на конкурсного управляющего обязанностей;

2) в связи с удовлетворением арбитражным судом жалобы лица, участвующего в деле о банкротстве, на неисполнение или ненадлежащее исполнение конкурсным управляющим возложенных на него обязанностей при условии, что такое неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей нарушило права или законные интересы заявителя жалобы, а также повлекло или могло повлечь за собой убытки должника либо его кредиторов;

3) в случае выявления обстоятельств, препятствовавших утверждению лица конкурсным управляющим, а также в случае, если такие обстоятельства возникли после утверждения лица конкурсным управляющим».

Согласно разъяснениям, данным в пункте 56 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2012 № 35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве» [4], «отстранение арбитражного управляющего по ходатайству собрания кредиторов либо лица, участвующего в деле о банкротстве, связано с тем, что арбитражный управляющий утверждается для осуществления процедур банкротства и обязан при их проведении действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества (ст. 2 и п. 4 ст. 20.3 Закона о банкротстве), а неисполнение или ненадлежащее исполнение арбитражным управляющим своих обязанностей, выражающееся в нарушении им законодательства при осуществлении своих полномочий, приводит к возникновению обоснованных сомнений в способности данного управляющего к надлежащему ведению процедур банкротства. Принимая во внимание исключительность названной меры, недопустимость фактического установления таким образом запрета на профессию и необходимость ограничения во времени риска ответственности за совершенные нарушения, суд должен также учитывать, что основанием для отстранения не могут служить

нарушения, допущенные управляющим по неосторожности, несущественные нарушения, нарушения, не причинившие значительного ущерба, а также нарушения, имевшие место значительное время (несколько лет и более) назад».

Конкурсный управляющий не может быть отстранён в связи с нарушениями, которые не являются существенными. Отстранение конкурсного управляющего должно использоваться в той мере, в какой оно позволяет восстановить нарушенные права или устранить угрозу их нарушения [5].

Под убытками, причинёнными должнику, а также его кредиторам, понимается любое уменьшение или утрата возможности увеличения конкурсной массы, которые произошли вследствие неправомерных действий (бездействия) конкурсного управляющего, при этом права должника и конкурсных кредиторов считаются нарушенными всякий раз при причинении убытков [5].

Таким образом, в случае установления судом факта возможного причинения кредиторам убытков в результате признанных судом действий (бездействия) конкурсного управляющего, не соответствующих требованиям Закона о банкротстве и нарушающих права и законные интересы кредитора, конкурсный управляющий на основании пункта 1 статьи 145 Закона о банкротстве подлежит отстранению от исполнения возложенных на него обязанностей при проведении процедуры конкурсного производства в отношении должника.

«В соответствии с абзацем третьим пункта 3 статьи 65, абзацем восьмым пункта 5 статьи 83, абзацем четвёртым пункта 1 статьи 98 и абзацем четвёртым пункта 1 статьи 145 Закона о банкротстве арбитражный управляющий может быть отстранен судом от исполнения своих обязанностей в случае выявления обстоятельств, препятствовавших утверждению лица арбитражным управляющим (пункт 2 статьи 20.2 Закона), а также в случае, если такие обстоятельства возникли после утверждения лица арбитражным управляющим. В тех исключительных случаях, когда совершение арбитражным управляющим неоднократных грубых умышленных нарушений в данном или в других делах о банкротстве, подтвержденное вступившими в законную силу судебными актами (например, о его отстранении, о признании его действий незаконными или о признании необоснованными понесённых им расходов), приводит к существенным и обоснованным сомнениям в наличии у арбитражного управляющего должной компетентности, добросовестности или независимости, суд вправе по своей инициативе

или по ходатайству участвующих в деле лиц отказать в утверждении такого арбитражного управляющего или отстранить его. Указанный вопрос рассматривается судом в судебном заседании, о котором извещаются должник, заявитель (при утверждении или отстранении временного управляющего), арбитражный управляющий либо лицо, кандидатура которого предложена для утверждения таким управляющим, а также саморегулируемая организация арбитражных управляющих, членом которой он является, представитель собрания (комитета) кредиторов, представитель собственника имущества должника – унитарного предприятия или представитель учредителей (участников) должника, орган по контролю (надзору). В определении о назначении судебного заседания участвующим в деле (арбитражном процессе по делу) лицам предлагается сообщить своё мнение по соответствующему вопросу, которое подлежит учёту при решении его судом, и представить имеющиеся у них сведения, касающиеся случаев нарушения законодательства арбитражным управляющим» [4].

Как указано выше, лицо, к которому применена такая мера наказания как дисквалификация, не вправе исполнять обязанности арбитражного управляющего при осуществлении всех процедур банкротства.

Соответственно, возможно возникновение ситуации, когда дисквалификация арбитражного управляющего в связи с привлечением к административной ответственности за нарушения при осуществлении определённой процедуры банкротства приводит к тому, что данное лицо не может исполнять обязанности по всем процедурам, в которых он утверждён в качестве арбитражного управляющего.

Между тем, это может нарушить интересы должников и кредиторов. В частности, если арбитражный управляющий надлежащим образом исполняет обязанности во всех других процедурах, либо процедура близится к завершению, а в связи с дисквалификацией арбитражного управляющего, необходимо утвердить нового конкурсного управляющего, что в итоге приводит к затягиванию процедуры банкротства, и как следствие, нарушению интересов, в том числе и имущественных кредиторов.

Как указано выше, законодательство о банкротстве предусматривает эффективный механизм отстранения арбитражного управляющего, который позволяет учесть мнение всех заинтересованных лиц, прежде всего кредиторов должника.

Как показывает практика, дисквалификация применяется в качестве наказания не так часто. Например, Арбитражным судом Омской области в 2009

году наказание в виде дисквалификации назначено в пяти случаях, в 2010 году – в двух [9].

Дисквалификация, как правило, применяется к лицам, ранее привлечённым к административной ответственности, и, как представляется, обустраивается незначительным размером штрафа.

Так, если лицо неоднократно привлекалась к административной ответственности в виде штрафа в размере 5000 руб., соответственно, целесообразно назначить более суровое наказание при очередном нарушении законодательства о банкротстве, а санкция части 3 статьи 14.13 КоАП РФ предусматривает наказание для арбитражного управляющего в виде административного штрафа в размере от 2500 руб. до 5000 руб. или дисквалификацию на срок от шести месяцев до трёх лет.

Соответственно, назначается наказание в виде дисквалификации.

При этом необходимо учитывать, что каждый из дисквалифицированных утверждён в качестве арбитражного управляющего одновременно, как правило, в 10-15 процедурах банкротства различных должников.

Соответственно возникает вопрос, если арбитражным управляющим допущены нарушения при осуществлении одной из нескольких процедур, в которых он утверждён конкурсным управляющим, всегда ли соответствует интересам кредиторов отстранение его от исполнения обязанностей в других процедурах.

Конечно, нельзя допускать к осуществлению такой важной функции как осуществление банкротства недобросовестных лиц, либо лиц, в профессионализме которых имеются сомнения. Очевидно, что если арбитражный управляющий допускает серьёзные нарушения при проведении одной из процедур, можно усомниться в надлежащем исполнении обязанностей при проведении иных процедур.

Предлагается, увеличить размер административного штрафа за правомерные действия при банкротстве, дифференцировать наказание в зависимости от последствий (наличие причинения имущественного вреда кредиторам). В настоящее время состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ является формальным, то есть для привлечения лица к административной ответственности за данное правонарушение не имеет значение наступление негативных последствий от неисполнения конкурсным управляющим обязанностей, установленных законом о банкротстве и не требуется доказывать ущерб, причиненный правонарушением.

Дисквалификация арбитражного управляющего должна являться основанием для отказа в утверждении в качестве арбитражного управляющего на будущее время, вопрос об отстранении от иных процедур должен разрешаться собранием кредиторов.

Кроме того, учитывая возможность отстранения и освобождения арбитражного управляющего от исполнения обязанностей по результатам рассмотрения соответствующих заявлений в рамках дел о несостоятельности (банкротстве), представляется целесообразным установить различные виды наказания за совершение административных правонарушений в сфере осуществления банкротства.

Более того, сама процедура утверждения арбитражного управляющего предусматривает учёт мнения кредиторов, поэтому если арбитражный управляющий ненадлежащее выполняет свои обязанности, то очевидно, что часть ответственности за это ложится и на кредиторов.

В данном случае, чтобы защитить права кредиторов и иных лиц, участвующих в деле о банкротстве, необходимо сделать более открытой информацию о наличии удовлетворенных жалоб и заявлений о привлечении к административной ответственности арбитражного управляющего, с тем, чтобы кредиторы могли более обоснованно предлагать ту или иную кандидатуру арбитражного управляющего для утверждения в деле о банкротстве.

Список литературы:

1. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 855 «Об утверждении Временных правил проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2012 № 35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 22.05.2012 № 150 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 13.01.2012 по делу № А46-10821/2011 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Кравченко Ю. В. «Дисквалификация арбитражного управляющего как вид административной ответственности» // Проблемы права. 2012. № 7.

8. Липкин И. Б., Гареев А. «Обеспечение прав и законных интересов» // Арбитражный управляющий. 2012. № 2.

9. URL: <http://pravo.ru/news/view/49564/> (дата обращения: 12.02.2013).

References:

1. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation, [Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal law no. 127-FL from October 26, 2002 “On Insolvency (bankruptcy)” [Federal’nyj zakon ot 26 oktjabrja 2002 g. № 127-FZ «O nesostojatel’nosti (bankrotstve)»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Decree of the Russian Federation Government No. 855 from December 27, 2004 “On approval of the Temporary Rules of the Court-appointed Trustees’ Check for Signs of Fictitious and Deliberate Bankruptcy” [Postanovlenie Pravitel’sтва RF ot 27 dekabrya 2004 g. № 855 «Ob utverzhdenii Vremennykh pravil proverki arbitrazhnym upravlyayushchim nalichiya priznakov fiktivnogo i prednamerennogo bankrotstva»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Resolution of the Plenum of the HAC RF No. 35 from 22.06.2012 “On some procedural matters related to the consideration of cases on bankruptcy” [Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 22.06.2012 № 35 «O nekotorykh protsessual’nykh voprosakh, svyazannykh s rassmotreniem del o bankrotstve»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Informational letter of the Presidium of the HAC RF No. 150 from 22.05.2012 [Informatsionnoe pis’mo Prezidiuma VAS RF ot 22.05.2012 № 150]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Resolution of the Eighth Arbitration Court of Appeal from 13.01.2012 on the case No. A46-10821/2011 [Postanovlenie Vos'mogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 13.01.2012 po delu № A46-10821/2011]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Kravchenko Yu. V. "Disqualification of a Court-appointed Trustee as a Kind of Administrative Responsibility" [«Diskvalifikatsiya arbitrazhnogo upravlyayushchego kak vid administrativnoi otvetstvennosti»]. *Problemy prava - Problems of Law*, 2012, no. 7.

8. Lipkin I. B., Gareev A. "Ensuring Rights and Legitimate Interests" [«Obespechenie prav i zakonnykh interesov»]. *Arbitrazhnyi upravlyayushchii - Court-Appointed Trustee*, 2012, no. 2.

9. Available at: <http://pravo.ru/news/view/49564/> (accessed: 12.02.2013).

Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б. / Yuritsin A. E., Lavrov Yu. B.

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВКЛЮЧЕНИЕ В
ДОГОВОР УСЛОВИЙ, УЩЕМЛЯЮЩИХ ПРАВА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ**

**PROCEDURAL ASPECTS OF BRINGING LEGAL PERSONS TO
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR INCLUSION TO A TREATY
CONDITIONS INFRINGING ON THE RIGHTS OF CONSUMERS**

*Юрицин Андрей
Евгеньевич,
кандидат юридических наук,
Омская академия МВД Рос-
сии.*

*Лавров Юрий
Борисович,
аспирант ОмГУ им. Ф.М.
Достоевского, г. Омск.*

Рассматриваются вопросы государственного регулирования договорных отношений частных субъектов права с целью защиты прав потребителей в виду отсутствия возможности потребителя в большинстве случаев влиять на условия договоров по продаже товара, предоставления услуг, кредита и т. п. Выявляются проблемы привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей. Исследуются вопросы определения вины юридических лиц.

Ключевые слова: административная ответственность юридических лиц, привлечение к административной ответственности юридических лиц, вина юридического лица, права потребителя, ущемление прав потребителей, ответственность за нарушение прав потребителей, условия договоров с потребителями.

Процессуальные аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей

*Yuritsin Andrei
Evgen'evich,
c.j.s. (PhD in law), Omsk Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs,*

*Lavrov Yurii
Borisovich,
graduate student of Omsk State University behalf of F. M. Dostoevskii, Omsk*

Here are considered the issues of state regulation of contractual relations of private subjects of law to protect the rights of consumers in the absence of the possibility of consumers in most cases to affect the terms of contracts for the sale of goods, rendering services, granting loans, and so on. The authors identify the problem of bringing legal persons to administrative responsibility for the inclusion in a contract conditions infringing on the rights of consumers. Examined the issues of determining the guilt of legal persons.

Keywords: administrative responsibility of legal persons, bringing legal persons to administrative responsibility, guilt of a legal person, consumer's rights, infringement on the rights of consumers, responsibility for the infringement on the rights of consumers, terms of treaties with consumers.

Принцип юридического равенства участников гражданско-правовых отношений, закрепленный в ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации [1] (далее – ГК), не всегда означает, что стороны обязательств экономически равны. Несмотря на то обстоятельство, что в настоящее время установлена свобода сторон в выборе и согласовании условий договора, в ряде случаев, руководствуясь необходимостью обеспечения прав потребителей, подобную свободу объективно необходимо ограничить. Так, гражданское законодательство отдельно устанавливает юридические конструкции, направленные на защиту интересов экономически «слабой» стороны правоотношений, к которым относится публичный договор, а также договоры, где одной из сторон является потребитель (договор розничной купли-продажи, договор бытового подряда).

Одним из наиболее значимых нормативно-правовых актов в сфере защиты интересов участников правоотношений – физических лиц является Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» [2] (далее – Закон

о защите прав потребителей), в преамбуле которого указано, что потребитель – это гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. В соответствии с п. 1 ст. 16 Закона о защите прав потребителей условия договора, ущемляющие права потребителя, по сравнению с правилами, установленными законами или иными нормативными актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными.

Следует заметить, что договоры с участием гражданина-потребителя в большинстве случаев представляют собой договоры присоединения, заключаая которые, потребитель не может повлиять на включение тех или иных условий в договор. В этой связи, помимо гражданско-правовых способов защиты прав потребителей, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [3] (далее – КоАП) в соответствии с ч. 2 ст. 14.8 предусмотрена административная ответственность за включение в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя.

Факты подобных нарушений прав потребителя отмечаются в различных сферах при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг. Сюда можно отнести случаи включения в стоимость товара услуг продавца по его доставке и сборке; включение в договор условия о невозврате сумм, уплаченных за образовательные услуги; включение банками в кредитный договор условий, ущемляющих права потребителей: право банка на одностороннее расторжение договора и изменение процентной ставки по кредиту; выплата необоснованных комиссий за предоставление кредита, выбор подсудности по месту нахождения банка.

При привлечении юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей, важным является установить наличие вины в совершении данного правонарушения.

Вопрос об определении вины юридических лиц весьма актуален, поскольку в условиях свободного рынка действует огромное количество организаций, вступающих в различного рода правоотношения, в том числе связанные с нарушением норм права. Проблема заключается в том, что вина представляет собой психическое отношение субъекта к совершаемым им действиям. При этом юридическое лицо является некоей производной личностью, которая объективно не обладает сознанием и, соответственно, каким-либо

отношением к совершаемым действиям. В этой связи понятие вины применительно к юридическим лицам интерпретируется иначе, чем в отношении физических лиц.

Наиболее детально вина юридических лиц была описана профессором В. Д. Сорокиным, который сформулировал следующие концепции:

- субъективное (психологическое) направление;
- поведенческая концепция;
- поведенческо-психологическая теория вины;
- концепция социальной вины (ответственность юридических лиц за вину работника).

Авторы первой концепции вину юридических лиц рассматривают как вину его должностных лиц и коллектива. Вина представляется как психологическая категория и проявляется в виде отношения организации в лице её представителей к совершённому этой организацией противоправному деянию. Указанное направление нашло своё выражение в Налоговом кодексе Российской Федерации [4], где в ст. 110 вина юридического лица определяется в зависимости от вины его должностных лиц либо его представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение правонарушения.

Поведенческая концепция строится на том, что вина считается субъективным основанием ответственности. Вина юридического лица определяется как комплекс негативных элементов, обусловленных дезорганизацией деятельности юридического лица, непринятием им необходимых мер для надлежащего исполнения возложенных на него обязанностей, а также неприменением усилий для предупреждения правонарушений и устранения их причин.

Сторонники поведенческо-психологического подхода полагали, что для подтверждения вины организации достаточно установить, что правонарушение было результатом дефекта самой организации, её неорганизованности; что причиной невыполнения возложенных на организацию обязанностей послужила недостаточность усилий коллектива данной организации, поскольку объективное выражение вины может охватывать только неосторожную форму её проявления. Таким образом, субъективное понимание вины может применяться в случае привлечения организаций к ответственности за правонарушения, имеющие материальный характер; объективное же понимание вины должно охватывать только неосторожную форму проявления и распространяется на формальные составы коллективных поступков.

Концепция социальной вины (или теория социальной ответственности) отражена в законодательстве США, Голландии и др. Согласно ей вина физического лица имеет психологическое содержание, а вина юридических лиц – социально-этическое.

Обобщая положения вышеназванных концепций можно вывести в понимании вины в административном праве объективный и субъективный подходы. Объективная вина представляет собой вину организации в зависимости от характера конкретного противоправного деяния юридического лица, совершившего и (или) не предотвратившего это деяние. Субъективная вина заключается в отношении организации в лице её представителей к противоправному деянию, совершенному этой организацией. При этом следует согласиться с мнением Д. И. Черканова о том, что выбор подхода к вине (субъективного или объективного) в настоящее время во многом зависит от специфики правоотношений [9].

По мнению М. В. Пучковой действия, предусмотренные нормой ч. 2 ст. 14.8. КоАП, с субъективной стороны могут быть только умышленными [6, 460]. В соответствии с ст. 2.2. КоАП административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Таким образом, в том случае, когда субъектом указанного правонарушения является юридическое лицо, представляется весьма затруднительным доказать умышленную форму вины при подобном регулировании умысла со стороны законодателя.

Выяснение виновности юридических лиц в совершении административного правонарушения является обязательным условием для принятия постановления о привлечении к административной ответственности. Оно осуществляется на основании:

- данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении;
- объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (в том числе об отсутствии возможности соблюдения соответствующих правил и норм, принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению);
- иных доказательств, предусмотренных ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ.

Из этого следует вывод о том, что юридические лица не лишены права

и возможности доказать отсутствие вины в совершении административного правонарушения [5].

Носков Б. П. и Тимошин А. В. верно замечают, что субъективный подход к вине и вытекающее из него конструирование вины юридического лица через представителей можно обосновать тем, что правоспособность юридического лица реализуется через его органы [7]. Иными словами, если юридическое лицо – это юридическая фикция, то почему бы и вину юридического лица не сконструировать путем ступенчатой конструкции вины представителей юридического лица, в основании которой лежит вина как психическое отношение физических лиц [9].

На наш взгляд, необходимо на законодательном уровне разрешить как проблему вины юридических лиц во включении в договор условий, ущемляющих права потребителей, так и проблему определения вины юридических лиц в совершении административных правонарушений вообще. При этом за основу следует взять объективный критерий и определять вину юридического лица в связи с фактом совершения им правонарушения и наличия причинно-следственной связи между действиями (бездействием) юридического лица и наступившими общественно-вредными последствиями. Профессором В. Д. Сорокиным было совершенно точно отмечено, что необходимо «сказать прямо, что мы за объективное вменение в отношении привлечения к ответственности юридических лиц» [8, 47].

Подобный подход к правовому регулированию крайне важен применительно к административному правонарушению, предусмотренному ч. 2. ст. 14.8 КоАП. Принятие объективного критерия при определении вины юридического лица за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей, позволит надлежащим образом выстроить правоприменительную практику и привести публичные и частные интересы в правоотношениях с участием граждан-потребителей в надлежащий баланс.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 140.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 31. 1998. Ст. 3824.

5. Белова Л. В. Вина юридического лица по административному праву // Вестник Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа. 2007. № 4.

6. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Издание седьмое // Под общ. ред. к.ю.н., профессора, заслуженного юриста РФ Н. Г. Салищевой. М., 2011.

7. Носков Б. П., Тимошин А. В. Административное право и процесс // 2008. № 6.

8. Сорокин В. Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юридическая мысль. 2002. № 4 (10).

9. Черканов Д. И. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. 2002. № 6.

References:

1. Civil Code of the Russian Federation, No. 51-FL part 1 of November 30, 1994, [Grazhdanskiy kodeks Rossiiskoi Federatsii. Chast' pervaya ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1994, no. 32, article 3301.

2. Law of the Russian Federation No. 2300-1 from February 07, 1992 "On Protection of Consumers' Rights" [Zakon Rossiiskoi Federatsii «O zashchite prav potrebiteli» ot 7 fevralya 1992 g. № 2300-1]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1996, no. 3, article 140.

3. Code on Administrative Offences of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravona-rusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2002, no. 1 (part 1), article 1.

4. Tax Code of the Russian Federation (Part 1) from July 31, 1998, No. 146-FL [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) ot 31 iyulya

1998 г. № 146-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1998, no. 31, article 3824.

5. Belova L. V. Guilt of a Legal Person under Administrative Law [Vina yuridicheskogo litsa po administrativnomu pravu]. *Vestnik Federal'nogo arbitrazhnogo suda Zapadno-Sibirskogo okruga – Bulletin of the Federal Arbitration Court of the West Siberian District*, 2007, no. 4.

6 *Comments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation. 7th edition* [Kommentarii k Kodeksu Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Izdanie sed'moe]. Under general edition of PhD in Law, Professor N. G. Salishcheva, Moscow: 2011.

7. Noskov B. P., Timoshin A. V. *Administrative Law and Process* [Administrativnoe pravo i protsess]. 2008, no. 6.

8. Sorokin V. D. Comments to Separate Articles of the Code on Administrative Offences of the RF [Kommentarii izbrannykh mest Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Yuridicheskaya mysl' – Juridical Thought*, 2002, no. 4 (10).

9. Cherkanov D. I. Administrative Responsibility of Legal Entities [Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits]. *Zakonodatel'stvo – Legislation*, 2002, no. 6.

ОБЪЯВЛЕНИЕ О VI ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ», ПРОВОДИМОЙ 24 МАЯ 2013 г. В ОМСКОЙ
ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ ПРИ ПОДДЕРЖКЕ ОМСКОГО
РЕГИОНАЛЬНОГО ОТДЕЛЕНИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ «АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ».

Уважаемые коллеги!

Приглашаем профессорско-преподавательский состав юридических вузов, сотрудников юридических научно-исследовательских учреждений, правоприменительных и правоохранительных органов, представителей судебных органов принять участие в VI всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности», которая состоится 24 мая 2013 г. на базе Омской юридической академии при поддержке Омского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

Доклады и выступления участников конференции будут опубликованы отдельным сборником.

Тезисы выступления или статьи в электронном виде в формате *Win Word* шрифт *Times New Roman* (кегель 14), интервал – полуторный, принимаются до 6 мая 2013 г. E-mail: kositsin.ia@omua.ru с пометкой «Конференция».

Начало работы конференции в 10.00, регистрация участников с 9.30.

Место проведения конференции: 644010, г. Омск, ул. Короленко, 12.

Информацию об организации и проведении конференции можно получить по телефонам: (3812) 31-92-45 кафедра административного и финансового права, 8-962-034-06-84 – Косицин Игорь Алексеевич – доцент кафедры административного и финансового права.

Организационный комитет

ОБЪЯВЛЕНИЕ

Кафедра «Административное и информационное право» юридического факультета ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» приглашает принять участие в Международной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, научных и практических работников «Актуальные вопросы административного и информационного права», которая состоится 12 апреля 2013 года.

Конференция будет проходить в здании Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, по адресу: 109456, г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, д. 4; телефоны для справок: 8(499)7965320, 8(909)6991752.

Начало регистрации в 10:00.

Время проведения конференции с 11:00 до 16:00.

Цель: Разработка актуальных направлений совершенствования административного и информационного права.

Задачи:

- научно обсудить основные вопросы административно-правового регулирования системы государственного управления;
- проанализировать вопросы таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС;
- обсудить направления совершенствования административно-правового регулирования невластных субъектов;
- обсудить направления совершенствования информационного права и правового регулирования информационной безопасности;
- проанализировать административные и информационные правоотношения в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Ожидаемый результат – разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию административного, информационного, таможенного и экологического законодательства.

Желающих принять участие в работе конференции просим заполнить форму заявки с указанием темы доклада и направить форму заявки в электронном виде до 23 марта 2013 г. для формирования программы конференции на электронный адрес: kafarvгна@inbox.ru

По итогам конференции планируется издание сборника.

ТРЕБОВАНИЯ ПО ОФОРМЛЕНИЮ ТЕЗИСОВ ДОКЛАДОВ:

Доклады принимаются объемом до 12 стр. (шрифт – Times New Roman, 14 пт., 1,5 интервал, поля – 2 см., сноски постраничные).

Доклады предоставляются на кафедру «Административное и информационное право» в электронном виде, на e-mail kafarvgn@inbox.ru до 10 марта 2013 года.

СТРУКТУРА ТЕЗИСОВ:

1. Фамилия, имя, отчество участника (полностью).
2. Страна, город.
3. Место работы, должность.
4. Ученая степень, ученое звание.
5. Контактный телефон, факс (при наличии).
6. Адрес электронной почты.
7. Почтовый адрес, индекс.
8. Название тезисов.
9. Текст тезисов.
10. Список использованной литературы.

Оргкомитет конференции.

Организаторами настоящей конференции уже проводилось научное мероприятие подобного рода 16 мая 2012 года, когда во Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации состоялась Всероссийская научно-практическая конференция «Административная юрисдикция». Материалы по конференции от 16 мая 2012 года были опубликованы в журнале «Юридический мир», № 8, 2012. Однако до широкой научной общественности не были донесены рекомендации данной конференции. Поэтому редакция журнала считает своим долгом довести до всех читателей журнала текст выработанных рекомендаций Всероссийской научно-практической конференции «Административная юрисдикция».

РЕКОМЕНДАЦИИ
ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ»

Конференция организована кафедрой административного права юридического факультета Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации

16 мая 2012 года

Рекомендации конференции могут быть использованы для эффективного и результативного функционирования системы органов исполнительной власти, для разработки унифицированного административно-юрисдикционного законодательства и процессуально-правовых механизмов его реализации, для создания и применения правовых механизмов налогового администрирования, а также для решения других задач.

Наука административного права и процесса является наиболее востребованной областью юридических знаний.

Вместе с тем, отрасль административного права и процесса развивается противоречиво, задачи в административно-правовой и административно-процессуальной сферах требуют новых научных подходов и решений.

Практика административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти далека от совершенства.

Так, согласно аналитической записке к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2011 г. доля дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, по которым требования заявителей были удовлетворены, составила в среднем 52 %. Чаще отменялись решения органов, осуществляющих контроль за использованием земли (64 %), органов, осуществляющих контроль в сфере охраны окружающей среды (63 %), налоговых органов (62 %).

Из анализа приведенных статистических данных следует вывод о необходимости участия юридической науки в нормотворческом процессе, особенно касающегося совершенствования законодательства, регулирующего осуществление административной юрисдикции в России, а также необходимости проведения ревизии на предмет целесообразности мер административного принуждения в тех или иных случаях проявления деликтности субъектами предпринимательской деятельности.

Участники конференции констатировали слабую либо недостаточную разработанность наиболее значимых проблем, выступающих в качестве объектов исследования науки административного права и процесса. Кроме того, признали необходимость переосмысления ранее полученных научных результатов в связи с новыми экономическими, социально-политическими и правовыми (в том числе и международно-правовыми) реалиями.

На фоне модернизации управленческих процессов, происходящих в системе государственного управления, административный процесс выходит на ведущее место.

Именно, административный процесс призван системно регулировать государственное управление – деятельность преимущественно органов исполнительной власти, осуществляющих управленческий процесс при помощи административно-процессуальных норм.

Сформулированные участниками конференции рекомендации носят как теоретический, так и практический характер.

Участники конференции отмечают:

1. Имеющиеся в России концепции административного процесса не позволяют комплексно и целостно охватить современную систему административного процесса, что, в свою очередь, снижает эффективность функционирования в целом государственной власти, органов государственного управления.

Для унификации основных понятий и институтов системы административного процесса предлагается взять за основу **Объединенную концепцию системы административного процесса**.

Согласно Концепции система **административного процесса** включает в себя три составляющих его института – административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию.

Административные процедуры регламентируют правотворческую или позитивную правоприменительную (неюрисдикционную) деятельность широкого круга исполнительных органов публичной власти по реализации прав и обязанностей индивидуальных и коллективных субъектов в сфере управления, осуществляемую в административно-процессуальной форме.

В процессе реализации функций государственного управления органами исполнительной власти могут возникнуть противоречия – споры, конфликт интересов, включая служебные споры в системе государственной службы, конфликтные явления при взаимодействии с гражданами, юридическими лицами и т. д. Такие конфликтные ситуации чаще всего могут

разрешаться административно-правовыми способами при помощи административных производств, применяемых во внесудебном или досудебном порядке, т. е. института «Административной юрисдикции».

Административная юстиция – это осуществление правосудия, главным образом, по делам об административных правонарушениях и осуществление судебного контроля за законностью нормативных и ненормативных правовых актов, принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами.

В рамках института административной юстиции *судебный административно-юрисдикционный процесс* разрешает административные дела и споры. Он осуществляется в форме правосудия посредством административного судопроизводства.

2. Входящий в систему административного процесса институт «Административная юрисдикция» требует единого концептуального подхода к своему пониманию.

Во-первых, необходима дальнейшая разработка теории административной юрисдикции во всех ее составляющих. Важно определить основные ее понятия и, прежде всего, ключевое – «административная юрисдикция».

В целом можно констатировать, что большая часть ученых, определяя понятие «административная юрисдикция» солидарны в определении ее субъекта, исходя из предмета административного права. Вместе с тем законодательное определение исследуемого понятия позволило бы выработать единый подход правоприменителей к ее реализации, что в конечном итоге будет способствовать соблюдению прав и свободы человека, повышать качество жизни населения.

Во-вторых, научные разработки проблем административной юрисдикции должны способствовать совершенствованию ее нормативной базы.

Административно-юрисдикционная деятельность состоит из административных производств юрисдикционного характера по рассмотрению и разрешению административных дел, споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного и иного), осуществляемых в административно-процессуальной форме.

Каждая разновидность административного производства должна быть основана исключительно на нормах права, содержащихся в законах Российской Федерации или ее субъектов.

В-третьих, производство по делам об административных правонарушениях требует дальнейшей законодательной кодификации.

Материально-правовые нормы об административной ответственности должны составить содержание Кодекса РФ об административной ответственности. Он должен определять основания и меры данного вида юридической ответственности.

Кодификация процессуальных норм, определяющих механизм реализации материальных норм об административной ответственности, должна быть решена путем подготовки и принятия Административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации.

3. Правовая природа налоговых правонарушений является административной, а целый ряд определенных законодателем их составов совпадает с аналогичными составами административных правонарушений до степени смешения.

Наличие двух параллельно действующих, нормативно обособленных, но постоянно пересекающихся систем юридической ответственности усложняет как само законодательное регулирование, так и правоприменительную практику.

На данный момент времени в законодательстве образованы две почти не различимые между собой системы санкций за деяния, имеющие одинаковую правовую природу, которые применяются одновременно одним и тем же федеральным органом исполнительной власти.

Такое положение создает дуализм не только в практическом правоприменении, но и «размывает» доктрину, подвигая искусственно искать основания для обособления налоговой ответственности от административной, хотя они, в сущности, отсутствуют. Эти научные усилия целесообразно было направить в более позитивное и рациональное русло, то есть на совершенствование системы административной ответственности в области налогов и сборов.

Применение единых подходов к формулированию материально-правовых и процессуально-правовых норм не только упорядочит эти отношения, но и позволит в большей мере реализовать в данной сфере общественных отношений важнейший общеправовой принцип – принцип законности, одной из граней которого является концентрация совокупности санкций единой правовой природы в крупном кодифицированном акте, применение общих подходов к дифференциации санкций в зависимости от тяжести содеянного,

формирование общей теории таких отношений, общего категориального аппарата и т. п.

4. Институт административной юрисдикции налоговых органов взаимосвязан с так называемым налоговым администрированием. С переходом к рыночной системе хозяйствования теория и практика налогообложения приобрела термин «налоговое администрирование». Более корректным и имеющим право на жизнь в современных условиях развития нашей государственности является определение «*Государственное администрирование* в области налогов и сборов», под которым понимается 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.

5. Важность института административной юрисдикции в охране существующих общественных отношений, сложность и масштабность норм административно-деликтного законодательства, трудности в их применении судьями и другими уполномоченными органами (должностными лицами) диктуют необходимость существенных корректив в программах высшего юридического образования.

Текст рекомендаций представлен к публикации зав. кафедрой административного и информационного права юридического факультета ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», д.ю.н., профессором М. А. Лапиной.

ОБЪЯВЛЕНИЕ ОТ РЕДАКЦИИ

В адрес главного редактора поступило письмо из Манчестерского Колледжа Харриса в Университете Оксфорда, содержание которого в переводе на русский язык решено опубликовать в журнале в связи с тем, что проводимые конференции Круглым столом могут заинтересовать авторов и читателей журнала, работающих в сфере образования.

«Мы хотели бы напомнить вам, что регистрация на 15-ю Ежегодную Международную Конференцию по Высшему Образованию, проводимую с 17 по 21 марта 2013 года в Манчестерском Колледже Харриса в Университете Оксфорда, Оксфорд, Англия, закрывается 15го февраля 2013 года. Манчестерский Колледж Харриса, являющийся одним из 38 колледжей, которые составляют Оксфордский Университет, был основан в 1786 году. Мы с радостью приглашаем вас принять участие в этом Круглом Столе. Членство ограничено приблизительно тридцати пятью междисциплинарными учеными, которые заинтересованы в данной теме. Мы проводим программы в Оксфорде с 1989 года.

Так же в 2013 году мы проводим несколько других собраний, которые могут привлечь ваше внимание:

Март 10 - 14, 2013 – Подростковое Образование и Литература

Март 17 - 21, 2013 – Женщины и Образование

Июль 28 - август 01, 2013 – Острые Общественные Вопросы

Июль 28 - август 01, 2013 – Религия

Август 04 – 08, 2013 – Здоровье, Старение и Питание

Август 04 – 08, 2013 – Общее Образование

Вы приглашены и вам предлагается выступить с докладом, представить работу по схожим аспектам темы, однако ваше участие в круглом столе не обусловлено, и вы можете выступать в составе группы или как лидер дискуссии. Работы, представленные на Круглом Столе, могут быть соответственно поданы для публикации в *Форуме*, журнал Оксфордского Круглого Стола. Работы, рассматриваемые для публикации в *Форуме*, оцениваются рецензентами с позиции технического оформления и предметной содержательности,

а так же учитывается потенциальность внесения значительного вклада новых знаний в сферу.

Если вы примите это приглашение, вы будете присоединены к программе доктором **Ричардом Магрейвом**, который является старшим специалистом в сфере политики и связи с общественностью, обладает прямым опытом в журналистике, законодательной и политической сфере, выработке национальной и международной политики. Он напрямую работал со многими политиками в Соединенном Королевстве и Европейском Парламенте, включая Дistinguished Джека Строу (член Парламента), бывшего министра внутренних дел, министра иностранных дел и министра юстиции под руководством премьер-министров Дistinguished Тони Блэр и Дistinguished Гордона Браун. Доктор Магрейв получил степень бакалавра экономических наук в Колледже Университета, Лондон и степень кандидата экономических наук в Лондонской Школе Экономики и Политической Науки. Он член Международного Союза журналистов, Королевского Института Общественных отношений в Соединенном Королевстве и Королевского Союзного Общества.

Темы конференции будут включать:

Руководство и администрация университета

- Реформирующие инициативы в образовании
- Стандарты исполнения
- Подотчетность
- Пропаганда и новые технологии
- Социальные сети
- Глобализация академических талантов
- Повышение квалификации
- Повышение стоимости и понижение качества
- Обеспечение доступности и равенства
- Баланс стоимости
- Рейтинги Колледжей и университетов
- Коммерческие университеты

Развитие

- Ответ на значительный спад
- Координирование программ

- Обеспечение прогресса и ежегодного предоставления
- Стимулирование корпоративных связей
- Поддержание интереса выпускников
- Программы основных инициатив
- Тактика основной кампании

Дела студентов

- Рассмотрение студенческих долгов
- Планирование карьеры
- Постоянное проживание: Оксфордская модель
- Процент учеников при определении качества
- Стратегии повышения успеха первокурсника
- Переработка внеклассных мероприятий
- Уменьшение стресса финансовой помощи
- Совмещение учебной работы и студенческих дел

Людские ресурсы

- Удержание сотрудников
- Вербовка и набор
- Рабочие отношения
- Кадровая политика
- Коллективные переговоры
- Дискриминация в области занятости
- Многообразие на рабочем месте
- Здоровоохранение и занятость

Участники Оксфордского Круглого Стола имеют доступ к большому количеству академических, культурных и общественных ресурсов, включая Дискуссионное Общество Оксфордского Союза, колледжи и помещения Оксфорда датируемые с 1204 года, музеи, театры, книжные магазины, часовни колледжей, лодочные прогулки, литературные кружки, политические клубы и по рекомендации могут стать почтенными читателями Бодлеанской библиотеки университета, основанной Графом Хумфрей около 1440 и открытой вновь Сэром Томасом Бодлей в 1602. Во вторник вторая половина дня будет свободна для поездки в Лондон (один час к югу от Оксфорда), Стратфорд-на-Эйвоне, Бат, на Стоунхендж, Солсбери, Кембридж или многие другие культурные достопримечательности Англии.

Конференция будет проходить с вечера воскресенья до утра вторника. Мы будем проводить прием и ужины вечером воскресенья, понедельника и среды в Старом Обеденном Зале, там, где обедают профессоры и студенты Оксфорда, когда университет находится на сессии. Ланчи предоставляются в понедельник, вторник и среду наряду с перерывами на кофе или чай во время встреч. Вы так же можете зарезервировать комнату в общежитии Оксфордского Университета в Манчестерском Колледже Харриса, где останавливаются студенты во время семестра. Более подробную информацию о расписании событий и регистрационном взносе можно найти на нашем веб-сайте.

Для того чтобы совершить регистрацию вовремя и правильно, мы рекомендуем зарегистрироваться на нашем сайте www.oxfordroundtable.co.uk. Если Вы не сможете присутствовать, мы будем приветствовать выдвигание вами коллеги для участия на вашем месте. С нетерпением ждем вашего ответа.

Пожалуйста, отправляйте все запросы на:

Coordinator Oxford Round Table

6216 East Pacific Coast Highway, Suite 230

Long Beach, California 90803

Tel: 866-ORT-3411

Fax: 866-244-8833

E-mail: coordinator@oxfordroundtable.com

Web Site: www.oxfordroundtable.co.uk

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