

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**ИЮНЬ
2013
№6**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

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

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 6 (18) 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

Кизилов 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

Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва

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

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

Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарьян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:

644073, Омск, а/я 1526

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 03.07.2013 г.

Усл. печ. л. 5.46

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного

подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

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

Chairman of the editorial board:

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

The editorial board:

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

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

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

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

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

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

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

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

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073.

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 3rd of July, 2013.

Nominal print 5.46 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

© Кизилов В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

К вопросу о понятийном аппарате административного права Аврутин Ю. Е.	3
О модели административной ответственности индивидуальных предпринимателей в сфере защиты конкуренции Башлаков-Николаев И. В.	20
Актуальные вопросы правового регулирования принципов производства по делам об административных правонарушениях Губарева Т. И.	33
Особенности административной ответственности за отдельные виды административных правонарушений в условиях формирования правового государства и его правового пространства в России Зинков Е. Г.	45
Квалификация отдельных составов административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти в Республике Казахстан Какимжанов М. Т., Филин В. В.	54
К вопросу о совершенствовании правовых норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях в области лесопользования Каплунов А. И., Яковлева Т. А.	60
Отчет о проведении международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы административного и информационного права» Лапина М. А.	74
Лицензирование и саморегулирование: перспективы развития Лебедева Е. А.	80
Административно-правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Степаненко Ю. В.	92

Аврутин Ю. Е. / Avrutin Yu. E.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИЙНОМ АППАРАТЕ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

TOWARDS THE ISSUE OF CONCEPTUAL APPARATUS OF
ADMINISTRATIVE LAW

Аврутин Юрий

Ефремович,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ.

В статье анализируются актуальные проблемы понятийного аппарата административного права, рассматривается соотношение понятий и дефиниций, раскрываются особенности юридических доктрин и государственных доктрин, формирующих доктринально-концептуальные основы государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества. Отмечается, что при отсутствии легального толкования понятий «обеспечение безопасности граждан и общественного порядка» и «содействие в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка» любые действия уполномоченных субъектов, перечисленных в п. 6 ч. 1 ст. 12 закона «О полиции», в ч. 3 ст. 5 закона «О собраниях...», при желании можно трактовать либо как надлежащее, либо как ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.

*Avrutin Yurii
Efremovich,*

Doctor of law, Professor, Professor of the Department of administrative law at St. Petersburg University of the MIA RF, Honored Worker of Science of the RF, Honored Lawyer of the RF.

Указывается на возможность возникновения проблем правоприменения в связи с неточностью использования в тексте нормативного акта тех или иных юридических конструкций.

Ключевые слова: понятия, дефиниции, доктрины, государственное управление, административное право.

The article analyzes the current problems of conceptual apparatus of administrative law, considers the ratio of concepts and definitions, and discloses the peculiarities of legal doctrines and state doctrines that form the doctrinal and conceptual foundations of state policy in various spheres of society. The author notes that in the absence of a legal interpretation of the concepts of "ensuring of public safety and public order" and "support in ensuring public safety and public order" any actions of authorized subjects listed in paragraph 6 part 1 article 12 of the Law "On Police", in part 3 article 5 of the Law "On meetings ...", if desired, can be interpreted either as proper or as improper performance of their duties.

Here is pointed to the possibility of emergence law-enforcement problems due to the inaccuracy of applying these or those legal structures in the text of a normative act.

Keywords: concepts, definitions, doctrines, public administration, administrative law.

Понятийный аппарат юриспруденции, рассматриваемый как система категорий, понятий, дефиниций, используемых в юридической науке и практике, является не только инструментарием познания тех или иных правовых явлений [22, 18-28], но и средством формирования текстов нормативно-правовых актов различного иерархического уровня – от Конституции Российской Федерации, до должностных инструкций и Правил внутреннего распорядка, например, исправительных [8] или муниципальных образовательных [24] учреждений.

В последние годы, в связи с развитием междисциплинарных исследований, возрос интерес к проблемам формирования правовых терминосистем – организованной совокупности слов или словосочетаний, вербальных конструкций, являющихся точным обозначением определенных понятий, используемых в языке юридической науки и ее отраслей [28, 67-71; 22, 18-28]. Понимая важность изучения лингвистических проблем терминологии, полагаю необходимым отметить, что с точки зрения решения наметившихся проблем в языке административно-правовой науки и законодательства важно не столько уточнить, чем, например, термин отличается от понятия и что отражает дефиниция – смысл термина или объем понятия [29, 63], сколько наметить тот круг используемых в административно-правовой науке и законодательстве научных правовых абстракций – понятий, дефиниций, которые нуждаются в уточнении и конкретизации.

В этой связи хочу представить ряд суждений, не претендуя на их бесспорность и исчерпывающее освещение обозначенной проблемы.

1. Правовые понятия – это научные представления, возникающие в процессе осмысления субъектом научного творчества образа мира вообще, роли и места в нем правовой теории и практики. Краткое определение того или иного правового понятия, раскрывающее значимые, существенные качественные признаки «скрытого» за ним явления или предмета, является дефиницией.

На общем фоне верного суждения о том, что «все правовые понятия можно рассматривать как конкретизации и рационализации идеи права» [19, 167], ошибочным считаю утверждение, что «...каждое из них отражает какую-то акциденцию права...» [19, 167], т. е. случайное, несущественное в противоположность субстанциальному, или существенному. Разумеется, правовые понятия не равнозначны с точки зрения отражения сущностных характеристик

права, поскольку не равнозначна их роль в построении объяснительных моделей и теоретических концептуализаций в понимании, толковании и реализации права. Однако большинство юридических понятий отражают именно субстанциональную характеристику права, подтверждением чему служат, например, такие правовые понятия, как свобода, собственность, правоспособность, деликтоспособность, ответственность, наказание и т. д., формирующие юридический каркас системы права в целом, ее отраслей и институтов.

Соответственно тому, где – в правовой науке или законодательстве – используются понятия и дефиниции, они могут носить научный (доктринальный) или законодательный (легальный) характер, причем практически во всех отраслях права существует значительное число доктринальных понятий и дефиниций, которые не имеют легального закрепления, например, понятие «правоохранительная деятельность» широко используется в научной литературе, но его законодательная дефиниция отсутствует.

2. Среди огромного числа феноменов социальной реальности, закрепившихся в правовой теории и законодательстве в виде понятий и дефиниций, большинство, по мнению В. И. Крусса, по своей этимологии «юридически стерильны», т. е. заимствованы из тезауруса естественных и технических наук и, в силу этого, остаются «чужеродными для юридического дискурса», представляя собой квазиправовые дефиниции [18, 199].

С такой постановкой вопроса нельзя согласиться хотя бы потому, что понятия и дефиниции, включенные в текст нормативно-правового акта, могут быть удачными или не удачными, точными или не точными, но не могут быть квазиправовыми, поскольку в этом случае весь нормативно-правовой акт становится квазиправовым, теряя свойство нормативности. Кроме того, нет и не может быть изначально очерченного круга явлений социальной реальности (если речь действительно идет о ее деятельностном, а не метафизическом понимании), «предполагающих юридизацию» или не предполагающих ее, иначе процессы правового регулирования перестали бы развиваться соответственно появлению новых видов человеческой деятельности, связанных, например, с получением, учетом, хранением, использованием и защитой информации, в том числе геномной, защитой населения от радиационной опасности, обеспечением транспортной безопасности и т. д.

3. Многообразие сфер жизнедеятельности человека и отражающих это многообразие понятий, как традиционно используемых в юриспруденции, так и вовлекаемых в ее понятийный аппарат посредством «селекционного» отбора в силу значимости этих понятий для правового регулирования или

необходимости выхода юридических исследований в иные области научного знания, приводит к расширению практики использования отраслевой, специальной, узкопрофессиональной терминологии в научных исследованиях и законодательстве. Это становится серьезной проблемой с точки зрения осмысления и точности используемых словосочетаний и дефиниций, включаемых в тексты нормативных актов.

«Заимствование» понятий и их адаптация к предмету правового регулирования характерны для всех отраслей права, но лидером, очевидно, является административное право, нормы которого обеспечивают нормированность функционирования практически всех сфер жизнедеятельности государства и общества. Это порождает объективную необходимость оперирования значительным числом общеюридических, специальных и узкопрофессиональных понятий, отражающих сущность самых различных объектов, явлений, процессов, попадающих в сферу административно-правовой регуляции.

Затруднительно дать даже приблизительный перечень понятий, «пришедших» в административное право из других отраслей права, из политологии и социологии, конфликтологии и медицины, географии и информатики, теории управления и теории безопасности, военного дела и экономики, и «получивших прописку» в законодательных актах, в том числе в КоАП РФ (например, понятия «ВИЧ-инфекция» и «венерическая болезнь» в ст. 6.1; «пестициды» в ст. 8.3; «внутренние морские воды», «территориальное море», «континентальный шельф» в ст. ст. 8.17, 8.18, 8.19; «пожарная безопасность» в ст. 8.32; «внебюджетный фонд» в ст. 15.10 «бухгалтерский учет и бухгалтерская отчетность» в ст. 15.11 и т. д.) или в тематическом законодательстве (например, понятия «оружие», «огнестрельное оружие», «холодное оружие», «метательное оружие», «пневматическое оружие») [4].

Как видим, специфика административно-правового регулирования, охватывающего различные сферы человеческой жизнедеятельности, зачастую требует от законодателя не только использования специальных терминов и понятий, но и разъяснения их смысла в тексте нормативного правового акта. В этой связи представляется сомнительным утверждение о том, что «определения ... в законодательстве являются ненужными» [30, 34]. Дефекты легальных дефиниций, многие из которых, как, например, связанные с обеспечением транспортной безопасностью, «вызывают непонимание в научном сообществе» [15, 6], не являются основанием для их исключения из текстов нормативно-правовых актов. Просто не следует забывать, что «дефиниции – это своеобразные научные изобретения, которые необходимо изыскивать,

доказывать, добиваться их признания» [30, 35]. Это значит, что появлению дефиниций в законодательных актах должно предшествовать их теоретическое конструирование, а уже имеющиеся определения, в случае необходимости, – подвергаться критическому научному анализу для выявления и устранения пробелов, противоречий и неточностей.

Так, в ст. 1 ранее действовавшего Водного кодекса РФ содержались избыточные в своей очевидности определения понятий «вода» («химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состояниях») и «воды» (вся вода, находящаяся в водных объектах) [1]. В новом Водном кодексе [2] эти дефиниции отсутствуют, ряд не очень удачных определений (например, «водный объект»), заметно улучшен, а общее число определений сократилось с 31 до 19. Иначе обстоит дело в законе «О пожарной безопасности»: выдержав более 30 редакций, он сохранил в неизменном виде тривиальное и в силу этого избыточное определение пожара – «неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства» (ст. 1) [3].

Избыточные дефиниции также вредны, как и их отсутствие там, где это необходимо. Федеральный закон «О полиции» [6] – один из образцов «скупости» законодателя в части определения важнейших понятий, связанных с реализацией полномочий полиции, а также с определением самой полиции, и его «щедрости» в части насыщения текста оценочными понятиями. Из всего многообразия предлагаемых научным сообществом определений полиции, законодатель выбрал самую аморфную и невнятную, установив в ч. 1 ст. 4 закона, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, лишив ее и организационной самостоятельности, и статуса органа исполнительной власти. В нарушение принципов организации управления и распределения персональной ответственности, руководство полицией одновременно возложено на разных субъектов: и на руководителя органа внутренних дел, и на руководителей полиции (ч. 3 ст. 4)

Определив основные направления деятельности полиции, законодатель, в отсутствие качественных доктринальных определений, не ввел легальную дефиницию такого понятия, как «обеспечение правопорядка в общественных местах» (п. 6 ч. 1 ст. 2), не уточнил круг лиц, разыскиваемых полицией (п. 4 ч. 1 ст. 2); не разъясняя сути ряда понятий, возложил на полицию обязанности «участвовать в ...» обеспечении режима военного и чрезвычайного положения (п. 29 ч. 1 ст. 12), обеспечении авиационной безопасности (п. 33 ч. 1

ст. 12), «оказывать содействие ...» органам здравоохранения (п. 35 ч. 1 ст. 12), государственным и муниципальным органам, депутатам ... (п. 36 ч. 1 ст. 12).

Пункт 6 ч. 1 ст. 12 закона «О полиции» предусматривает обязанность полиции совместно с организаторами публичных мероприятий обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан либо оказывать в этих вопросах содействие организаторам массовых мероприятий. Эта, казалось бы, безобидная юридическая конструкция, фактически содержит технико-юридическую ловушку: при отсутствии легального толкования понятий «обеспечение безопасности граждан и общественного порядка» и «содействие в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка» любые действия уполномоченных субъектов, перечисленных в п. 6 ч. 1 ст. 12 закона «О полиции», в ч. 3 ст. 5 закона «О собраниях...», при желании можно трактовать либо как надлежащее, либо как ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.

Проблемы правоприменения могут возникать и в связи неточностью использования в тексте нормативного акта тех или иных юридических конструкций. Например, в соответствии с п. 3 ч. 4 ст. 5 федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [5] организаторы публичного мероприятия обязаны «обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан...». Правовая неопределенность этого требования очевидна, поскольку ни один нормативный акт не раскрывает понятие «компетенция в сфере обеспечения общественного порядка» таких организаторов публичных мероприятий, как, например, гражданин Российской Федерации, политическая партия, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, перечисленные в ч. 1 ст. 5 закона «О собраниях...».

Еще одна проблема – использование оценочных понятий, которыми изобилует КоАП РФ, например, «вредные последствия» (ст. 2.2); «грубое или систематическое нарушение порядка пользования ...правом» (ч. 1 ст. 3.8); «материалы, способные нанести ущерб чести, достоинству и деловой репутации» (ст. 5.13); «одурманивающие вещества» (ст. 6.10, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22); «другие плавучие средства» (ст. 16.8); «общественные места» (ст. 20.1); «другие общественные места» (ст. 20.20, 20.21, 20.22); «непосредственная близость» (ч. 3 ст. 20.2); «надлежащее извещение» (ч. 2 ст. 25.1, ч. 3 ст. 25.2, ч. 3 ст. 25.4); «отрицательное влияние» (ч. 4 ст. 25.1); «немедленно» (ч. 1 ст. 28.5, ч. 2 ст. 28.7, ч. 2 и ч. 4 ст. 28.8, ч. 1 ст. 29.11, ч. 1 ст. 30.8, ст. 31.1, ч. 1 ст. 32.8, ч. 1 ст. 32.11, ч. 1 ст. 32.11) и т. д.

4. Доктринальные суждения о праве представлены различными формами внешнего выражения: концепциями, учениями, теориями, отражающими процесс и результат выдвижения и обоснования научных идей, взглядов, гипотез, представлений о сущности права, его взаимосвязи с иными явлениями окружающего нас мира. Эти формы в своем общем смысловом значении весьма близки друг другу, поскольку с той или иной степенью полноты и фундаментальности с помощью различных познавательных средств (принципы, понятия, конструкции, термины) и логико-гносеологических процедур (анализ и синтез, абдукция и дедукция) формируют абстрактную (мыслительную) модель позитивного права.

Эта модель и представляет собой доктрину права – обобщенное понятие, которым охватывается все совокупность юридико-научных трактовок и суждений о позитивном праве, в рамках которых разрабатываются и обосновываются юридико-познавательные формы познания права и правовых явлений, принципы, понятия, термины, конструкции, способы, средства, приемы понимания и толкования позитивного права: его источников, системы, структуры, действия и применения, нарушения и восстановления.

Доктринальный фактор правообразования вообще и административного права в частности – это сложный процесс взаимного движения друг к другу научной мысли и воли законодателя, обуславливающий трансформацию, переход доктринальных суждений в легальные дефиниции и наоборот. Этот «связующий мостик между правовой доктриной и положительным правом» [22, 22] активно строится, о чем свидетельствует возросший интерес административистов к понятийному строю своей науки, к осмыслению перспектив консолидации доктринальных суждений о праве и их легальных интерпретаций в нормативно-правовых актах [12; 27; 26, 92-97; 21, 5-41; 14, 112-117]. Однако до окончания «строительства» пока далеко.

С одной стороны, в административно-правовой науке отсутствуют совпадающие трактовки таких фундаментальных понятий, как «исполнительная власть», «государственное управление», «административная юстиция», «административное судопроизводство», «административная ответственность», «административная процедура», нет и сформировавшихся научных представлений о сущности контроля и надзора в деятельности публичной администрации, сущности, содержании и субъектах правоохранительной деятельности, специфических признаках правоохранительной службы, и многих иных понятий, на базе которых строится и развивается административное

право как наука, отрасль законодательства и учебная дисциплина. С другой стороны, многочисленные предложения научного сообщества по проблемам административной реформы, формированию административных судов, совершенствования текущего законодательства в большей своей части остаются невостребованными.

Изменить отношение законодателя к науке сложно, тем более, что за неприятием тех или иных научных идей зачастую скрываются различные, не имеющие к науке факторы. Проще повысить качество научных исследований.

Учитывая, что доктрина является одной из движущих сил восходящего от поколения к поколению диахронического процесса накопления и усвоения социально-нормативной информации, повышение качества исследований связано и с устранением определенного разрыва в преемственности административно-правового знания. Так, из науки административного права «испарились» такие проблемы, как «гражданин и аппарат управления», «участие общественности в государственном управлении», активно исследовавшиеся в прошлые годы [20]. Все это тем более странно, что именно в России еще в XIX веке были сформулированы идеи об участии граждан в управлении государством [11], сформировалась концепция «активного гражданства» А. И. Елистратова [16].

Преемственность научного знания не тождественна механическому переносу в день сегодняшний всех идей и теорий, сформировавшихся за долгую историю развития современного административного права. Тот факт, что его истоки лежат в камералистике и полицейском праве, не означает, что современное административное право следует позиционировать как совокупность норм, «определяющих формы и процедуры полицейской и фискальной деятельности государства, закрепляющих перечень административных проступков и устанавливающих меры ответственности за них» [25, 10], свести его к осуществлению правового регулирования исключительно посредством императивных методов, «опирающихся на силовые структуры государства и меры государственного принуждения» [25, 11].

Альтернативой подобным теоретическим конструкциям должен стать скрупулезный отбор тех идей, взглядов, форм и методов правового регулирования, которые обеспечивают позитивное развитие административного права, повышение эффективности государственного управления, формирование действенной системы контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц.

5. Наряду с юридическими доктринами как некими абстрактными моделями позитивного права, отражающими, по Л. И. Петражицкому, «право принятых в науке мнений» (*communis doctorum opinio*) [23, 463], существуют и государственные доктрины, которые являются официальными политическими документами (актами), формирующими доктринально-концептуальные основы государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества. Положение дел с такого рода документами (*Примеч. автора*. В настоящее время действует восемь доктрин: продовольственной безопасности, Морская доктрина на период до 2020 г., доктрина информационной безопасности, доктрина развития российской науки, Национальная доктрина образования, Экологическая доктрина, доктрина среднего медицинского и фармацевтического образования), к числу которых в последнее время добавились «концепции», «стратегии», «основные направления политики», «национальные проекты», «программы» (президентские, федеральные, федеральные целевые, государственные, ведомственные целевые, специальные), иначе как правовым хаосам назвать трудно, поскольку на фоне увеличения их числа не повышается уровень требований к форме, содержанию и функциональному назначению соответствующих документов:

- они не соотносятся друг с другом, и понять, почему в одном случае принята доктрина, в другом – концепция, а в третьем – стратегия, невозможно;

- нет общепринятого порядка утверждения и введения в действие этих документов: они могут быть одобрены или утверждены Указом Президента РФ, либо просто утверждены им без издания специального акта; утверждены распоряжением или Постановлением Правительства РФ, одобрены им, причем в тексте документа и распоряжении (постановлении) могут называться различные формы юридического санкционирования;

- принимаемые на уровне федеральных ведомств близкие по содержанию документы могут носить разное название (концепция, программа) и вводятся в действие (утверждаться, одобряться) различными актами (приказами, распоряжениями, решениями коллегий.

Точное количество таких документов, действующих на различных уровнях – от федерального до муниципального – подсчитать практически невозможно. Только стратегий, утвержденных Указами Президента РФ насчитывается пять («О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», «Об утверждении Стратегии

государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года», «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы», «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»).

Обращает на себя внимание и то, что из процесса разработки и утверждения стратегических, программных документов доктринального уровня, ориентированных на обеспечение национальной безопасности, практически исключен парламент, а ведь это и законодательный, и представительный орган государственной власти.

На первый взгляд, отмеченные выше нюансы создания доктринальных документов не столь и существенны и касаются в первую очередь технико-юридических моментов. На самом деле подобное положение не только нарушает правила законодательной техники, процедуры подготовки и утверждения актов управления, но и препятствует нормальному функционированию публично-правовых институтов власти, в первую очередь исполнительной власти, вынуждая должностных лиц аппарата управления заниматься подготовкой документов с названиями «неясной этимологии».

В последнее время к имеющимся видам «стратегически ориентированных» актов «неясной этимологии» добавились так называемые «дорожные карты». Как вытекает из ряда нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня «дорожные карты» – это планы решения тех или иных задач, в том числе в сфере государственного и муниципального управления [7; 9; 10], экономики и бизнеса [17, 24-34]. Возникает вопрос: зачем традиционные алгоритмизированные методы административно-правового нормирования (стратегические, текущие и перспективные планы) называть новыми терминами, не разъясняя их сути? Может быть для того, чтобы реальные программы действий подменять «протоколами о намерениях»? Порой складывается впечатление, что в сфере публичного управления, административно-правового регулирования в силу различных причин возникает мода на тот или иной термин, понятие, организационно-правовую форму, порождая у руководителей различных структур – от федерального министерства до муниципального образования – трудно подавляемое желание соответствовать ей.

Зачем, повторим за В. В. Путиным его оценку программ расселения аварийного жилья [13], принимать такие документы, себя обманывать и в блуд вводить? Может быть для того, чтобы перестать «себя обманывать и в блуд

вводить», целесообразно установить своеобразный мораторий на такое увлечение модой, таящее в себе опасность подмены внутреннего содержания административно-правового регулирования внешней респектабельностью принимаемых решений?

Список литературы:

1. Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 № 167-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 21 декабря 1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон Российской Федерации от 13 декабря 1996 № 150-ФЗ «Об оружии» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный закон Российской Федерации от 19 июня 2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Федеральный закон от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 № 2599-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения» // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 130.
8. Приказ Минюста РФ от 3 ноября 2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
9. Приказ Минтруда России от 18 января 2013 № 21 «О методических рекомендациях по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планов мероприятий (региональных «дорожных карт») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере

социального обслуживания населения (2013-2018 годы)» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 3

10. Постановление Правительства Московской области от 25 марта 2013 № 207/10 «Об утверждении плана мероприятий («дорожная карта») «Изменения, направленные на повышение эффективности в сфере здравоохранения Московской области»» // «Ежедневные Новости. Подмосковье». 12.04.2013. № 66.

11. Андреевский И. Е. Полицейское право. Т. 1. 2-е изд. СПб., 1874.

12. Воронков А. В. Понятия и институты административного права. СПб.: Издат-во Юридический центр Пресс, 2002.

13. Выступление В. В. Путина на совещании о ходе исполнения указов Президента от 7 мая 2012 года. URL: <http://президент.рф/новости/18039> (дата обращения: 13.05.2013).

14. Зеленцов А. Б., Попиашвили Д. Концептуальные проблемы построения понятийного ряда теории превышения власти в административном праве // Закон и право. 2012. № 12.

15. Зырянов С. М., Кузнецов В. И. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12.

16. Елистратов А. И. Учебник русского административного права. 2-е изд. Вып. 1. М., 1910.

17. Кичигин Н. В., Нанба С. Б., Рафалюк Е. Е. «Дорожная карта» бизнеса в правовом пространстве // Журнал российского права. 2012. № 5.

18. Крусс В. И. Конституционная топология и дефинитивная трансгрессия правовых смыслов: теория и практика // Законодательная дефиниция ... Нижний Новгород, 2007.

19. Малахов В. П. Философия права. М.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2002.

20. Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9.

21. Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8.

22. Панов Н. И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки // Правоведение. 2006. № 4.

23. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб.: Лань, 2000.

24. Правила внутреннего распорядка муниципального дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 15». Утв. на педагогическом совете учреждения, протокол № 3 от 19.02.13 г., приказ № 31-0 от 19.02.13 г. // URL: <http://detskisad15.edusite.ru> (дата обращения: 02.04.2013).
25. Ромашов Р. А. Общетеоретические аспекты восприятия предмета, метода и структуры административного права // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 2 (34).
26. Севрюгин В. Е. О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3.
27. Тимошенко И. В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: состояние и направления развития: Автореф. дисс. ...д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.
28. Хижняк С. П., Правовая терминология и проблемы ее упорядочения // Правоведение. 1990. № 6.
29. Шугрина Е. С. Техника юридического письма. М.: «Дело», 2001.
30. Юртаева Е. А. Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права 2012. № 11.

References:

1. Water Code of the Russian Federation from November 16, 1995, No. 167-FL [Vodnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 16 noyabrya 1995 № 167-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Water Code of the Russian Federation from June 3, 2006, No. 74-FL [Vodnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 3 iyunya 2006 № 74-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 69-FL from December 21, 1994 "On Fire Safety" [Federal'nyi zakon ot 21 dekabrya 1994 № 69-FZ «O pozharnoi bezopasnosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Law No. 150-FL from December 13, 1996 "On Weapon" [Federal'nyi zakon ot 13 dekabrya 1996 № 150-FZ «O oruzhii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Federal Law No. 54-FL from June 19, 2004 "On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing" [Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 19 iyunya 2004 № 54-FZ «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh,

shestviyakh i piketirovaniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" [Federal'nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. RF Government Order No. 2599-o from December 28, 2012 "On Approval of the Plan ("roadmap") of Events "Improvements in Social Sphere Aimed at Increasing of Health Care Level" [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 28 dekabrya 2012 № 2599-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatii («dorozhnoi karty») «Izmeneniya v otraslyakh sotsial'noi sfery, napravlennye na povyshenie effektivnosti zdavookhraneniya»»]. *SZ RF - Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 2, article 130.

8. Order of the RF Ministry of Justice No. 205 from November 03, 2005 "On Approval of the Internal Regulations of Correctional Institutions" [Priказ Minyusta RF ot 3 noyabrya 2005 g. № 205 «Ob utverzhdenii Pravil vnutrennego rasporyadka ispravitel'nykh uchrezhdenii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. Order of the Ministry of Labor of Russia No. 21 from January 18, 2013 "On the Methodological Recommendations on the Development by Executive Authorities of the Subjects of the Russian Federation the Plans of Events (regional "road maps") "Improving the Efficiency and Quality of Services in the Field of Social Services (2013-2018)" [Priказ Mintruda Rossii ot 18 yanvarya 2013 № 21 «O metodicheskikh rekomendatsiyakh po razrabotke organami ispolnitel'noi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii planov meropriyatii (regional'nykh «dorozhnykh kart») «Povyshenie effektivnosti i kachestva uslug v sfere sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya (2013-2018 gody)»]. *Byulleten' trudovogo i sotsial'nogo zakonodatel'stva RF – Bulletin of the Labor and Social Legislation of the RF*, 2013. No. 3.

10. Decision of the Government of Moscow region No. 207/10 from March 25, 2013 "On Approval of the Plan of Events ("road map") "Changes Aimed at Improving Efficiency in the Health Care of the Moscow Region"" [Postanovlenie Pravitel'stva Moskovskoi oblasti ot 25 marta 2013 № 207/10 «Ob utverzhdenii plana meropriyatii («dorozhnaya karta») «Izmeneniya, napravlennye na povyshenie effektivnosti v sfere zdavo-okhraneniya Moskovskoi oblasti»»]. «Ezhednevnye Novosti. Podmoskov'e» – "Daily News. Podmoskovye", from 12.04.2013, no. 66.

11. Andreevskii I. E. *Police Law* [Politseiskoe pravo]. Vol. 1, 2nd edition, St. Petersburg: 1874.

12. Voronkov A. V. *Concepts and Institutes of Administrative Law* [Ponyatiya i instituty administrativnogo prava]. St. Petersburg: publishing house Yuridicheskii tsentr Press, 2002.
13. V. V. Putin's speech at the meeting on the implementation of the decrees of the President from May 07, 2012 [Vystuplenie V. V. Putina na soveshchanii o khode ispolneniya ukazov Prezidenta ot 7 maya 2012 goda]. Available at: <http://prezident.rf/novosti/18039> (accessed: 13.05.2013).
14. Zelentsov A. B., Popiashvili D. Conceptual Problems of the Structure of a Conceptual Row in the Theory of Abuse of Authority in Administrative Law [Kontseptual'nye problemy po-stroeniya ponyatiinogo ryada teorii prevysheniya vlasti v administrativnom prave]. *Zakon i pravo – Law and Order*, 2012, no. 12.
15. Zyryanov S. M., Kuznetsov V. I. Transport Safety and the System of Subjects of its Ensuring [Transportnaya bezopasnost' i sistema sub"ektov ee obezpecheniya]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2012, no. 12.
16. Elistratov A. I. *Textbook of Russian Administrative Law* [Uchebnik russkogo administrativnogo prava]. 2nd edition, issue no. 1, Moscow: 1910.
17. Kichigin N. V., Nanba S. B., Rafalyuk E. E. "Road Map" of Business in Legal Space [«Dorozhnaya karta» biznesa v pravovom prostranstve]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2012, no. 5.
18. Kruss V. I. Constitutional Topology and Definitive Transgression of Legal Meanings: Theory and Practice [Konstitutsionnaya topologiya i definitivnaya trans-gressiya pravovykh smyslov: teoriya i praktika]. *Zakonodatel'naya definitsiya – Legislative Definition*, Nizhniy Novgorod: 2007.
19. Malakhov V. P. *Philosophy of Law* [Filosofiya prava]. Moscow: Akademicheskii Proekt, Yekaterinburg: Delovaya kniga, 2002
20. Nozdrachev A. F. Citizen and State: Interrelations in the XXI Century [Grazhdanin i gosudarstvo: vzaimootnosheniya v XXI veke]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2005, no. 9.
21. Nozdrachev A. F. Systemic Regulation of Administrative Activity: Domestic Doctrine and Practice [Sistemnaya reglamentatsiya administrativnoi deyatel'nosti: otechestvennaya doktrina i praktika]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika – Legislation and Economics*, 2011, no. 8.
22. Panov N. I. Methodological Aspects of the Formation of the Conceptual Apparatus of Legal Science [Metodologicheskie aspekty formirovaniya ponyatiinogo apparata yuridicheskoi nauki]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 2006, no. 4.

23. Petrazhitskii L. I. *Theory of Law and State in Connection with the Theory of Morality* [Teoriya prava i gosudarstva v svyazi s teoriei нравstvennosti]. St. Petersburg: Lan', 2000.

24. *Internal regulations of the municipal preschool educational institution "Child day care center No. 15". Approved on the teachers' council, protocol No. 3 from 19.02.13, the order No. 31-0 from 19.02.13* [Pravila vnutrennego rasporyadka munitsipal'nogo doskol'nogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya «Detskii sad № 15». Utv. na pedagogicheskom sovete uchrezhdeniya, protokol № 3 ot 19.02.13 g., prikaz № 31-0 ot 19.02.13 g.]. Available at: <http://detskisad15.edusite.ru> (accessed: 02.04.2013)

25. Romashov R. A. General-theoretical Aspects of the Perception of an Object, Method and Structure of Administrative Law [Obshcheteoreticheskie aspekty vospriyatiya predmeta, metoda i struktury administrativnogo prava]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii – Bulletin of the St. Petersburg University of the Russian Interior Ministry*, 2007, no. 2 (34).

26. Sevryugin V. E. On the Doctrine of Public Administration in the Administrative Law of the Russian Federation [O doktrine publichnogo upravleniya v admini-strativnom prave Rossiiskoi Federatsii]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Tyumen State University*, 2011, no. 3.

27. Timoshenko I. V. *Conceptual Apparatus of the Legislation on Administrative Responsibility: State and Development Trends*: thesis abstract of a Doctor of law [Ponyatiinyi apparat zakonodatel'stva ob ad-ministrativnoi otvetstvennosti: sostoyanie i napravleniya razvitiya: Avto-ref. diss. ...d-ra yurid. nauk]. Rostov-on-Don: 2006.

28. Khizhnyak S. P., Legal Terminology and the Problems of its Normalization [Pravovaya terminologiya i problemy ee uporyadocheniya]. *Pravovedenie - Jurisprudence*, 1990, no. 6.

29. Shugrina E. S. *Technique of Juridical Writing* [Tekhnika yuridicheskogo pis'ma]. Moscow: "Delo", 2001.

30. Yurtaeva E. A. Normativity of Legislation: Current Modulations in the Russian Law-making [Normativnost' zakonodatel'stva: sovremennyye modulyatsii v rossiiskom pravotvorchestve]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2012, no. 11.

Башлаков-Николаев И. В. / Bashlakov-Nikolaev I. V.

О МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ

ABOUT THE MODEL OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF INDIVIDUAL ENTREPRENEURS IN PROTECTION OF COMPETITION

*Башлаков-Николаев Игорь
Васильевич,
руководитель Управления
Федеральной антимонополь-
ной службы по Московской
области.*

Исходя из допущения на практике событий административного правонарушения индивидуального предпринимателя и иного физического лица, связанного с нарушением запретов, установленных Законом о защите конкуренции, рассматриваются правовые основания привлечения к административной ответственности указанных лиц. Обосновывается отнесение в разных административных правонарушениях указанных лиц к разным категориям субъектов административной ответственности – юридическим или должностным лицам.

Ключевые слова: административно-правовая защита конкуренции, административная ответственность, индивидуальный предприниматель, административная ответственность индивидуального предпринимателя.

*Bashlakov-Nikolaev Igor'
Vasil'evich,
head of the Office of the Federal Antimonopoly Service in
Moscow region*

Here are considered the legal foundations for administrative prosecution of an individual entrepreneur or other individual associated with the violation of the prohibitions established by the Law on Protection of Competition on the basis of committing administrative offences by these persons. The author substantiates the referring of the mentioned persons in the event of different administrative offences to the different categories of subjects of administrative responsibility – legal persons or officials.

Keywords: administrative and legal protection of competition, administrative responsibility, individual entrepreneur, administrative responsibility of an individual entrepreneur.

В соответствии с частью 1 статьи 37 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [3] (далее – Закон о защите конкуренции) за нарушение антимонопольного законодательства коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

За нарушение антимонопольного законодательства предусмотрена пресекательная [13, 146] (правовосстановительная [10, 679]) ответственность в виде исполнения предписания антимонопольного органа (статья 23 Закона о защите конкуренции), штрафная ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее – КоАП РФ), а также штрафная ответственность в виде перечисления в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства [9] (подпункт «к» пункта 2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующими субъектами являются: коммерческая организация; некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую доход;

индивидуальный предприниматель; иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Хозяйствующие субъекты юридические лица, вне зависимости являются они коммерческими или некоммерческими организациями, привлекаются к административной ответственности в соответствии с нормами статьи 2.1 КоАП РФ. Если хозяйствующим субъектом является индивидуальный предприниматель, то он привлекается к административной ответственности как должностное лицо (в соответствии с последним предложением примечания к статье 2.4 КоАП РФ), если КоАП РФ не установлено иное (для сферы защиты конкуренции КоАП РФ иное не установлено). Если же хозяйствующим субъектом является иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее деятельность, приносящую доход, то такое лицо также привлекается к административной ответственности как должностное лицо.

КоАП РФ специально не регулирует правила привлечения к административной ответственности таких лиц. Однако в последнем предложении примечания к статье 2.4 КоАП РФ содержится формулировка, в соответствии с которой все лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное.

Следовательно, в нормах КоАП РФ не делается различия в регулировании ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в зависимости от того зарегистрировано или нет данное лицо в качестве предпринимателя, либо оно осуществляет деятельность на других основаниях, например на основании лицензии, членства в саморегулируемой организации и др.

Необходимо отметить, что все запреты в сфере защиты конкуренции, в том числе те, за нарушение которых введена административная ответственность в соответствии с КоАП РФ, установлены для хозяйствующих субъектов без их деления на категории. Это запреты, установленные следующими статьями Закона о защите конкуренции: на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением (статья 10), запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов (статья 11), запрет

на согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию (статья 11.1), запрет на недобросовестную конкуренцию (статья 14), запрет на действия, осуществляемые на торгах и при запросе котировок, которые могут привести к ограничению конкуренции (статья 17), запрет на соглашения хозяйствующих субъектов с органами власти, ограничивающие конкуренцию (статья 16).

Статьи КоАП РФ, в которых установлены санкции за нарушения антимонопольного законодательства, поименованы также через антимонопольные запреты: статья 14.31 «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке», 14.31.1 «Злоупотребление доминирующим положением хозяйствующим субъектом, доля которого на рынке определенного товара составляет менее 35 процентов», 14.32 «Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности», 14.33 «Недобросовестная конкуренция». Данные запреты адресованы хозяйствующим субъектам.

Однако в качестве субъектов административной ответственности, установленной за нарушение норм антимонопольного законодательства в соответствии с КоАП РФ, указаны не хозяйствующие субъекты, а юридические лица и должностные лица, что соответствует модели административной ответственности, установленной КоАП РФ. Причем хозяйствующие субъекты, не являющиеся юридическими лицами, исходя из примечания к статье 2.4 КоАП РФ, приравнены по своему статусу к должностным лицам.

Таким образом, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность или деятельность приносящую доход в отношениях, регулируемых Законом о защите конкуренции, пользуются правами и несут обязанности хозяйствующего субъекта, а в отношениях, регулируемых КоАП РФ – должностного лица.

Также необходимо отметить, что Закон о защите конкуренции относит индивидуального предпринимателя к физическим лицам во всех случаях, когда речь идет об обязанностях и правах индивидуальных предпринимателей, а также о полномочиях антимонопольных органов. Только в нескольких случаях сделаны исключения, когда в Законе о защите конкуренции на первый план ставится не принадлежность индивидуального предпринимателя к физическим лицам, а факт занятия его предпринимательской деятельностью, либо профессиональной деятельностью, приносящей доход.

Такой подход использован в определении хозяйствующего субъекта (пункт 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции). Кроме того, в части 2 статьи 25.1 Закона о защите конкуренции указывается на основания проведения проверки индивидуального предпринимателя – истечение трехлетнего срока с момента государственной регистрации индивидуального предпринимателя.

В пунктах 16 и 17 части 5 статьи 32 Закона о защите конкуренции устанавливаются различные подходы, применяемые для включения в группу лиц индивидуальных предпринимателей и физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Разница в подходах как раз связана с отношением к предпринимательской деятельности.

За нарушение запретов в сфере защиты конкуренции в соответствии со статьей 3.2 КоАП РФ могут быть предусмотрены следующие виды административных наказаний:

для юридических лиц – предупреждение, административный штраф; для индивидуальных предпринимателей – предупреждение, административный штраф, дисквалификация.

Дисквалификация в соответствии с частью 1 статьи 3.11 заключается в лишении права занимать должности в исполнительном органе управления юридическим лицом, осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Дисквалификация согласно части 3 статьи 3.11 КоАП применяется к индивидуальному предпринимателю, а также к лицам, занимающимся частной практикой.

Необходимо отметить, что индивидуальный предприниматель, с одной стороны, является субъектом, осуществляющим предпринимательскую деятельность, но только без образования юридического лица. Т. е. индивидуальный предприниматель это одна из форм осуществления предпринимательской деятельности. А с другой стороны, индивидуальный предприниматель одновременно осуществляет организационно-распорядительные функции при осуществлении предпринимательской деятельности, как и руководитель юридического лица. Дисквалификация, как административное наказание выражается в процедуре лишения лишь права управлять процессом предпринимательской деятельности, но никак не должна затрагивать имущественных прав лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность.

Для юридического лица именно так и происходит. Лишение руководителя юридического лица права на осуществление руководства таким юридическим лицом не затрагивает имущественных прав юридического лица. В связи с тем, что индивидуальный предприниматель объединяет в себе и имущественное начало и функцию управления, применение к индивидуальному предпринимателю процедуры дисквалификации приводит к невозможности занятия им предпринимательской деятельностью в форме индивидуального предпринимателя. Аналогией дисквалификации, применяемой к индивидуальному предпринимателю, для юридического лица была бы процедура запрещения деятельности юридического лица.

Таким образом, в сфере защиты конкуренции для двух видов хозяйствующих субъектов (юридического лица и индивидуального предпринимателя) установлены разные модели привлечения к административной ответственности, а, кроме того, к индивидуальному предпринимателю может применяться дисквалификация.

А. В. Кирин [8, 287] считает, что индивидуальные предприниматели были приравнены к должностным лицам для упрощения конструирования санкций составов правонарушений, где возможными субъектами могут быть также юридические лица и должностные лица. Приравнивание санкций для индивидуальных предпринимателей, к санкциям должностных лиц, увеличенным по сравнению с физическими лицами, по мнению данного автора, объясняется необходимостью возрождения класса мелких предпринимателей после 70 лет репрессий и последующего забвения.

П. П. Серков полагает, что включение индивидуального предпринимателя в разряд должностных лиц и отказ от самостоятельной дифференциации такой категории лиц в качестве субъекта административного правонарушения была вполне оправдана [12, 85].

В соответствии с КоАП РФ в ряде случаев индивидуальные предприниматели привлекаются к административной ответственности не как должностные лица, а как юридические лица. Такая возможность предусмотрена в норме последнего предложения примечания к статье 2.4 КоАП РФ. Так, согласно данной норме, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное. Причем исключения в модели ответственности индивидуального предпринимателя как должностного лица и переход на ответственность юридического лица внесены Федеральным

законом от 17 июля 2009 года № 160-ФЗ [4]. Так, например, в соответствии с примечанием 1 к статье 7.34 КоАП РФ указано, что граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

Необходимо отметить, что в настоящее время в сфере защиты конкуренции КоАП РФ не устанавливает случаев применения к индивидуальным предпринимателям административной ответственности, которая применяется к юридическим лицам. Т. е. в сфере защиты конкуренции иное не установлено.

Ссылаясь на отход законодателя от ответственности индивидуального предпринимателя как должностного лица к его ответственности как юридического лица, Б. В. Россинский полагает, что такая концепция будет развиваться [11, 625].

А. В. Кирин [8, 288] указывает на противоречивость статуса индивидуального предпринимателя в административно-правовых отношениях, с одной стороны приравненного к должностным лицам в рамках ст. 2.4 КоАП, с возможностью применения такой санкции, как дисквалификация. А с другой стороны, на основании положений ст. 3.12 КоАП РФ и по санкциям многих статей КоАП, приравненного к юридическим лицам, с возможностью применения особого вида наказания - административного приостановления деятельности.

С учетом изложенного А. В. Кирин полагает, что в конечном итоге понятия должностного лица и индивидуального предпринимателя должны быть содержательно и структурно разъединены в КоАП РФ [8, 290].

Необходимым является установить цели и причину, по которой законодатель начал отходить в модели административной ответственности от приравнивания индивидуального предпринимателя к должностному лицу к приравниванию к лицу юридическому. Связан ли такой отход только с увеличенной санкцией или со всеми элементами административной ответственности, в том числе и с основаниями ответственности?

Для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, как лиц физических, установлены разные презумпции. Для индивидуального предпринимателя, обладающего чертами физического лица, согласно статье 1.5 КоАП РФ предусмотрена презумпция невиновности. В соответствии же со статьей 2.1 КоАП юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП

РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, отходит от презумпции невиновности.

А. В. Кирин считает, что в ГК РФ закреплена презумпция виновности юридического лица за ненадлежащее выполнение своих обязательств, но такая позиция позволяет юридическому лицу опровергнуть презумпцию при определении субъективной стороны правонарушения [8, 296].

Необходимо отметить, что для юридического лица и индивидуального предпринимателя установлены разные пределы гражданской ответственности за свои действия. Данное различие может привести к тому, что совокупная ответственность индивидуального предпринимателя может превысить размер принадлежащего ему имущества, в отличие от юридического лица.

В соответствии с частью 1 статьи 23 Гражданского кодекса Российской Федерации [1] (далее – ГК РФ) гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Согласно статье 24 ГК РФ гражданин отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением имущества, на которое в соответствии с законом не может быть обращено взыскание. На основании части 1 статьи 25 ГК РФ индивидуальный предприниматель, который не в состоянии удовлетворить требования кредиторов, связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности, может быть признан несостоятельным (банкротом) по решению суда.

В соответствии со статьей 48 ГК РФ юридическое лицо может иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Различие в модели административной ответственности индивидуального предпринимателя и юридического лица, связано с тем, что индивидуальный предприниматель отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, а юридическое лицо только обособленным имуществом.

Эти особенности определяют то, что при привлечении к гражданско-правовой ответственности, которая может следовать после привлечения к административной ответственности, индивидуальные предприниматели кроме

штрафной санкции могут подвергнуться взысканию в гражданско- правовом порядке. Причем сумма взыскания может варьироваться вплоть до размера стоимости всего имущества индивидуального предпринимателя.

Данная особенность также может лежать в основе разного подхода при установлении для индивидуального предпринимателя и юридического лица модели административной ответственности и размера санкций.

Обоснованием установления разных моделей административной ответственности юридического лица и индивидуального предпринимателя может выступать предположение о различии величины вреда, который может быть нанесен индивидуальным предпринимателем и юридическим лицом при совершении административного правонарушения.

В статьях 14.31-14.33 КоАП РФ в составах административных правонарушений для юридических лиц установлены санкции в виде оборотного штрафа (пункт 3 части 1 статьи 3.5 КоАП РФ), а для индивидуальных предпринимателей применяются санкции, установленные для должностных лиц в виде фиксированного штрафа.

В санкциях, установленных в виде оборотного штрафа для юридических лиц установлен дифференцированный подход к наказанию в зависимости от оборота хозяйствующего субъекта на рынке, на котором произошло нарушение антимонопольного законодательства. Этот подход является обоснованным экономически и выглядит справедливым. Вместе с тем, в том случае, если нарушение антимонопольного законодательства совершается индивидуальным предпринимателем, то санкция, применяемая к нему, зависит только от его родовой принадлежности к физическому лицу, не связана с его экономической деятельностью и не связана с его оборотом на рынке товара, на котором было совершено нарушение антимонопольного законодательства. Такой подход представляется не совсем справедливым.

Вопросы соблюдения принципов справедливости при установлении наказаний неоднократно рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в пункте 4 Постановления от 17.01.2013 г. № 1-П [7] Конституционный Суд Российской Федерации, сославшись на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную в Постановлении от 15 июля 1999 года № 11-П [5] указал, что конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределяется дифференциация публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих

индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения.

Кроме того, в развитие данной правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 мая 2008 г. № 8-П [6] указал, что меры, устанавливаемые в уголовном законе в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате преступного деяния, с тем чтобы обеспечивались: соразмерность мер уголовного наказания совершенному преступлению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества от преступных посягательств. Указанная правовая позиция Конституционного суда Российской Федерации, согласно указанию, содержащемуся в Постановлении от 17.01.2013 г. № 1-П [7], распространена и на административную ответственность юридических лиц, однако с учетом их специфики как субъектов права.

Исходя из изложенного, а также из указанного Конституционным Судом Российской Федерации принципа адекватности мер воздействия вреду, который причинен деянием, представляется целесообразным, чтобы административная ответственность в сфере защиты конкуренции для индивидуальных предпринимателей была изменена.

Так, за злоупотребление доминирующим положением хозяйствующим субъектом на рынке, соглашения хозяйствующих субъектов на рынке между собой и с органами власти, приводящие к ограничению конкуренции, а также за недобросовестную конкуренцию на индивидуальных предпринимателей должна накладываться ответственность:

как на юридических лиц, если предусмотрен в качестве санкции «оборотный» штраф (исчисляемый в процентах);

как на должностное лицо, если предусмотрен в качестве санкции «фиксированный» штраф.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Кирин А. В. Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы) / А. В. Кирин. М.: Норма, ИНФРА-М. 2012.
9. Клейн Н. И. Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. 2008. № 2.
10. Лейст О. Э. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. 2010.

11. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 4-е изд, пересмотренное и дополненное. М.: Норма, ИНФРА-М. 2010.
12. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М.: Норма, Инфра-М. 2012.
13. Тотьев К. Ю. Конкурентное право (правовое регулирование деятельности субъектов конкуренции и монополий): Учебник для вузов / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издат-во РДЛ. 2003.

References:

1. Civil Code of the Russian Federation, No. 51-FL part 1 of November 30, 1994, [Grazhdanskij kodeks Rossiiskoi Federatsii. Chast' pervaja ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. 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]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 135-FL from July 26, 2006 "On Protection of Competition" [Federal'nyi zakon ot 26 iyulya 2006 g. № 135-FZ «O zashchite konkurent-sii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Law No. 160-FL from July 17, 2009 "On Amendments to the Code on Administrative Offences of the RF and Separate Legislative Acts of the Russian Federation [Federal'nyi zakon ot 17 iyulya 2009 g. № 160-FZ «O vnesenii izmenenii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Resolution of the Constitutional Court of the RF No. 11-P from July 15, 1999 "On the Case of Verification the Constitutionality of Separate Provisions of the RSFSR Law "On the State Tax Service of the RSFSR" and the Laws of the Russian Federation "On the Bases of Tax System in the Russian Federation" and "Federal Bodies of the Tax Police" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 15 iyulya 1999 g. № 11-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii Zakona RSFSR «O Gosudarstvennoi nalogovoi sluzhbe RSFSR» i Zakonov Rossiiskoi Federatsii «Ob osnovakh nalogovoi sistemy v Rossiiskoi Federatsii» i «O federal'nykh organakh nalogovoi politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Resolution of the Constitutional Court of the RF No. 8-P of May 27, 2008 "On the Case on Verification the Constitutionality of the Provision of Part one Article 188 of the Tax Code of the RF in Connection to Claims of the Citizen M. A. Aslamazyan [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 27 maya 2008 g. № 8-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya chasti pervoi stat'i 188 Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v svyazi s zhaloboi grazhdanki M. A. Aslamazyan»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Resolution of the Constitutional Court of the RF No. 1-P of January 17, 2013 "On the Case on Verification the Constitutionality of the Provision of Part 5 Article 19.8 of the Code on Administrative Offences of the RF in Connection to Claims of LLC "Maslyanskii khlebopriemnyi punkt" (Maslyanskii grain reception center) [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 17 yanvarya 2013 g. № 1-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya chasti 5 stat'i 19.8 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh v svyazi s zhaloboi obshchestva s ogranichennoi otvetstvennost'yu «Maslyanskii khlebopriemnyi punkt»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. Kirin A. V. *Administrative and Tort Law: (Theory and Legislative Foundations)* [Administrativno-deliktnoe pravo: (teoriya i zakonodatel'nye osnovy)]. A. V. Kirin, Moscow: Norma, INFRA-M, 2012.

9. Klein N. I. Protection of Public Order and Civil Rights in Case of Violation of Anti-trust Legislation [Zashchita publichnogo pravoporyadka i grazhdanskikh prav pri narushenii antimonopol'nogo zakonodatel'stva]. *Zakon – Law*, 2008, no. 2.

10. Leist O. E. *General Theory of State and Law. Academic course in three volumes* [Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskii kurs v trekh tomakh]. Editor-in-chief – M. N. Marchenko, 3rd revised edition, Moscow: Norma, 2010.

11. Rossinskii B. V. *Administrative Law: textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. B. V. Rossinskii, Yu. N. Starilov, 4th revised edition, Moscow: Norma, INFRA-M, 2010.

12. Serkov P. P. *Administrative Responsibility in Russian Law: Current Understanding and New Approaches* [Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody]. Moscow: Norma, INFRA-M, 2012.

13. Tot'ev K. Yu. *Competition Law (legal regulation of activities of competition subjects and monopolies): Textbook for Higher Schools* [Konkurentnoe pravo (pravo-voe regulirovanie deyatel'nosti sub"ektov konkurentsii i monopolii): Uchebnik dlya vuzov]. 2nd revised edition, Moscow: RDL, 2003.

Губарева Т. И. / Gubareva T. I.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРИНЦИПОВ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**THE TOPICAL ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE PRINCIPLES
OF PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENCES**

Губарева Татьяна

Ивановна,

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафе-
дры административного пра-
ва и административной дея-
тельности Ставропольского
филиала Краснодарского уни-
верситета МВД России.*

Рассматривается реализация в нормах административно-деликтного законодательства основополагающих принципов права. Отмечаются пробле-мы соблюдения указанных принципов в виду их неполной регламентации в административно-деликтном законодательстве. Дается авторский перечень принципов производства по делам об административных правонарушениях и обоснование необходимости их закрепления в КоАП РФ.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, принципы правового регулирования, принцип законности, принцип гласности, принцип презумпции невиновности, принцип оперативности, принцип права на защиту, принцип равенства всех перед законом, принцип национального языка, принцип состязательности сторон, принцип объективности и беспристрастности.

Gubareva Tat'yana

Ivanovna,

c.j.s. (PhD in jurisprudence), Senior teacher of the chair of administrative law and administrative activities at Stavropol branch of Krasnodar University of the Russian Interior Ministry.

The author considers the implementation of fundamental principles of law in the norms of administrative and tort legislation. Here is noted the problems of compliance with these principles in mind of their incomplete regulation in administrative and tort legislation. The article provides author's list of principles of proceedings on administrative offences and substantiation of their enshrining in the Code on Administrative Offences of the Russian Federation.

Keywords: proceedings on administrative offences, principles of legal regulation, principle of legality, principle of publicity, principle of the presumption of innocence, principle of promptness, principle of the right to defense, principle of equality of everyone before the law, principle of national language, adversarial principle, principle of objectivity and impartiality.

В правовом государстве особое значение приобретают принципы правового регулирования тех или иных общественных отношений. Не является исключением и производство по делам об административных правонарушениях, которому присущ ряд основополагающих принципов. Вместе с тем в настоящее время наблюдается неполная правовая регламентация указанных принципов. Это, в свою очередь, порождает проблему их несоблюдения.

Истоки рассматриваемой проблемы, на наш взгляд, лежат в отсутствии легального определения самого производства по делам об административных правонарушениях. Не вступая в научную дискуссию относительно данной категории, под производством по делам об административных правонарушениях в рамках данной статьи будем считать совокупность процессуальных действий, направленных на рассмотрение и разрешение конкретных дел об административных правонарушениях и обеспечение исполнения вынесенного постановления.

Кроме того, основной нормативно-правовой документ, содержащий административно-процессуальные нормы – КоАП РФ – не включает в себя полного перечня принципов производства по делам об административных правонарушениях. Это влечет появление в науке административно-процессуального права различного набора принципов, а также их неоднозначную трактовку.

В этой связи остановимся на анализе правового регулирования и практики применения некоторых основных принципов производства по делам об административных правонарушениях.

Принцип законности. Являясь конституционным и пронизывая всю систему общественных отношений, складывающихся в различных правовых отраслях, данный принцип по праву занимает центральное место во всех классификациях. Емко, но лаконично принцип законности определен Д. В. Теткиным: «Законность – это такое состояние общественной и государственной жизни, которое ограждает личность от произвола власти, массу людей – от анархии, общество в целом – от насилия, государство – от беспорядка» [7, 10].

Для производства по делам об административных правонарушениях актуальность принципа законности обусловлена, прежде всего, властной природой административной ответственности, порой ограничивающей права и свободы человека.

Прямо в Конституции РФ принцип законности не назван, однако он вытекает из смысла статей 4, 15, 19, 27, 34, 57 и ряда других. Так, в ч. 2 ст. 4 установлено, что Конституция России и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. А ч. 2 ст. 15 обязывает органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы.

В Конституции РФ содержится целый ряд таких формулировок, где соблюдение закона определено ставится на первое место. Например, в ч. 1 ст. 27 законность нахождения на территории Российской Федерации устанавливается как условие реализации права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В КоАП РФ данный принцип отражен в ст. 1.6, согласно которой лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом, исключительно в пределах компетенции

соответствующего органа или должностного лица. Расширительное толкование полномочий государственных органов и должностных лиц не допускается.

В этой связи немаловажным является соблюдение не только правил подведомственности дел об административных правонарушениях, но и территориальной подсудности. Так, Верховный Суд РФ отменил постановления нижестоящих инстанций, вынесенные в отношении П. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ [2]. Из материалов дела видно, что П. управлял транспортным средством, находясь в состоянии опьянения. Постановлением мирового судьи П. признан виновным. Дело было рассмотрено по месту жительства П. Однако ходатайства П. о рассмотрении дела по месту его жительства материалы дела не содержат. Следовательно, дело подлежало рассмотрению по месту совершения административного правонарушения. В нарушение статей 1.6, 29.1, 29.5 и др. КоАП РФ дело было рассмотрено с нарушением правил территориальной подсудности, что повлекло нарушение порядка привлечения П. к административной ответственности. «Согласно правовой позиции, изложенной в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2007 г. № 623-О-П и от 15.01.2009 г. № 144-О-П решение, принятое с нарушением правил подсудности, не может быть признано правильным, поскольку оно вопреки ч. 1 ст. 47 и ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации принимается судом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение данного дела, что является существенным (фундаментальным) нарушением, влияющим на исход дела и искажающим саму суть правосудия» [3].

Таким образом, являясь главнейшим принципом функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, принцип законности в административно-юрисдикционной сфере приобретает особое значение.

Принцип гласности. Данный принцип закреплен в ст. 24.3 КоАП РФ под наименованием «Открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях». Принцип гласности также имеет конституционную основу, однако в рамках производства по делам об административных правонарушениях можно выделить его особенности.

В силу принципа гласности дела об административных правонарушениях по общему правилу подлежат открытому рассмотрению. Исключения составляют случаи, когда административное правонарушение, предусмотренное главой 12 КоАП РФ, выявлено и зафиксировано с применением

работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

В указанных случаях регламентирован иной порядок возбуждения и рассмотрения дела. КоАП РФ устанавливает, что в данном случае протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ.

Другими исключениями из принципа гласности являются случаи, если, во-первых, открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, и, во-вторых, в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц.

Закон регулирует порядок фиксации хода рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Фотосъемка, видеозапись, трансляция открытого рассмотрения дела об административном правонарушении по радио и телевидению допускаются с разрешения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Принцип презумпции невиновности. Являясь конституционным принципом, в производстве по делам об административных правонарушениях указанный принцип приобретает новое звучание.

Так, по общему правилу, лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке. Бремя доказывания в данном случае лежит на обвинителе, а привлекаемое к административной ответственности лицо не обязано доказывать свою невиновность, хотя и имеет на это право. В случае, когда сомнения в виновности данного лица не были устранены в ходе разрешения дела, выносится оправдательное постановление. Другими словами любое сомнение толкуется в пользу лица, привлекаемого

к административной ответственности. Данный вывод подтверждается положениями Постановления Пленума Верховного Суда РФ [1].

С другой стороны, с развитием науки и техники, внедрением во все новые сферы государственного управления информационных технологий, ситуация относительно принципа презумпции невиновности изменилась. С внедрением в контрольно-надзорную деятельность Госавтоинспекции специальных технических средств, можно с точностью определять марку и госномер автомобиля, водитель которого нарушил правила дорожного движения. На такие случаи не распространяется правило о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

В примечании ст. 1.5 КоАП РФ закрепляется, что положение ч. 3 данной статьи не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ, в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Однако здесь возникает проблема следующего характера. В случае передачи права управления транспортным средством иному лицу, например по доверенности, административную ответственность за правонарушение в области дорожного движения, которое было выявлено с помощью технических средств, работающих в автоматическом режиме, несет собственник, а не водитель, реально управлявший автомобилем в тот момент. В этом случае на собственнике автомобиля лежит бремя доказывания своей невиновности.

Дополнительную нагрузку на органы административной юрисдикции создают дела, возникающие между органами Госавтоинспекции и спецслужбами, такими как скорая помощь, пожарная служба и другие.

Водители данных спецслужб вправе при определенных обстоятельствах нарушать правила дорожного движения. С внедрением технических средств, фиксирующих нарушения, на них ложится бремя доказывания наличия таких обстоятельств.

Принцип оперативности. Данный принцип раскрывается, прежде всего, в установленных сроках прохождения дела от стадии возбуждения до исполнения постановления по делу. Это, безусловно, «позволяет сократить срок между совершением проступка и его юридической оценкой» [5].

Так, например, протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется немедленно после выявления совершения

административного правонарушения (ч. 2 ст. 28.1.1), максимальный срок составления протокола об административном правонарушении, если не требуется проведение административного расследования, составляет двое суток с момента выявления административного правонарушения (ст. 28.5), срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении (ст. 28.7). В исключительных случаях указанный срок может быть продлен, но не более чем на шесть месяцев.

Довольно сжатым является и срок рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, в силу ст. 29.6 КоАП РФ, дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок - органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, и в двухмесячный срок - судьей. Особо сжатые сроки установлены для рассмотрения некоторых категорий дел.

Сроки исполнения постановления по делу также недолги. Например, административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу. Отсрочка исполнения постановления может быть предоставлена на срок не более одного месяца, а рассрочка - до трех месяцев.

Принцип права на защиту. Данный принцип обеспечивает лицу, привлекаемому к административной ответственности, реализацию его конституционных прав. Принцип права на защиту реализуется посредством возможности предоставления доказательств своей невиновности либо предоставления обстоятельств, смягчающих ответственность, возможности знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться при рассмотрении дела помощью адвоката или иного представителя.

При этом данными правами указанные лица вправе пользоваться не только на стадии рассмотрения дела, но и на стадии его возбуждения. В этой связи ВАС РФ указал: «Процессуальные действия, совершаемые в рамках административного производства, предполагают участие в их совершении определенных лиц, которым действующее законодательство предоставляет тот или иной объем процессуальных прав - не только на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, но и на стадии составления протокола... Протокол является основным процессуальным документом, которым фиксируется факт административного правонарушения и подтверждающие его доказательства. Обязанность административного органа

извещать юридические и физические лица о предстоящем составлении в отношении них протокола об административном правонарушении и, соответственно, право этих лиц участвовать в его составлении, обусловлены значением этой стадии процедуры привлечения к административной ответственности, на которой, как правило, разрешается вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении с учетом представляемых объяснений, доказательств, возражений и заявляемых ходатайств» [4].

К сожалению, в правоприменительной практике имеют место нарушения указанного принципа. Показательным является дело об административном правонарушении в отношении одного юридического лица г. Самара. Из материалов дела видно, что Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Самарской области, в нарушение принципа права на защиту, не рассмотрело ходатайство юридического лица об отложении составления протокола об административном правонарушении, мотивированного недостаточностью времени для подготовки к участию в составлении протокола, а также на нахождение руководителя за пределами Самарской области. Протокол об административном правонарушении, предусмотренного ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ был составлен в отсутствие представителя юридического лица. ВАС РФ признал, что указанные обстоятельства свидетельствуют о существенных нарушениях порядка привлечения юридического лица к административной ответственности, поскольку административный орган при поступлении ходатайства об отложении составления протокола применительно к ст. 25.1 КоАП РФ обязан рассмотреть такое ходатайство на предмет обоснованности и по результатам рассмотрения принять мотивированное решение об его удовлетворении либо об оставлении без удовлетворения.

Принцип права на защиту распространяется также и на потерпевшего, который вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ (ст. 25.2 КоАП РФ).

Принцип равенства всех перед законом. Конституция РФ закрепляет: «Все равны перед законом и судом», что означает равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным

объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (ст. 19).

Данный принцип означает также равенство всех юридических лиц, независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Вследствие специфики производства по делам об административных правонарушениях, данный принцип следует понимать как равенство всех перед законом и субъектом административной юрисдикции, рассматривающим дело.

И все же из положений данного принципа есть исключение, касающееся установления особых условий применения мер обеспечения производства и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, прокуроров, судей и иных лиц).

Принцип национального языка. КоАП РФ закреплен принцип национального языка (ст. 24.2). Данный принцип означает, что производство по делам об административных правонарушениях ведется на государственном языке Российской Федерации – русском языке. Для республик Российской Федерации установлено исключение – судьям, органам, должностным лицам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, предоставлено право вести производство по делам об административных правонарушениях на государственном языке республики, на территории которой они находятся.

Другой составляющей данного принципа является право лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, не владеющих языком, на котором ведется производство по делу, выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип состязательности сторон. Указанный принцип не закреплен в КоАП РФ, однако вытекает из сущности производства по делам об административных правонарушениях, поэтому ученые называют его одним из важнейших.

Так, например, в литературе отмечается, что «КоАП РФ не содержит положения о том, что рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях осуществляется на основе состязательности, что, безусловно,

следует расценить как пробел. И все же нельзя не учитывать того, что КоАП РФ предоставляет лицам, участвующим в деле значительный комплекс прав для отстаивания своей позиции при рассмотрении и разрешении административного дела, что позволяет говорить о наличии состязательного начала в административно-юрисдикционном процессе» [8].

Принцип состязательности сторон присущ всем видам судопроизводства в России. Он выражается в праве лица, привлекаемого к административной ответственности, знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать объяснения, обжаловать постановление по делу, и в обязанности органов (или должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, принимать к рассмотрению и разрешению заявления, ходатайства и поданные жалобы.

Принцип состязательности сторон предполагает также обязанность соответствующих органов следить за тем, чтобы стороны надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности в целях защиты охраняемых законом интересов [6, 39].

Принцип объективности и беспристрастности. Данным принципом гарантируется полное, всестороннее рассмотрение дела и объективная оценка всех представленных по делу доказательств. Несмотря на то, что доказательства по делу оцениваются судом (органом или должностным лицом) по внутреннему убеждению, государство гарантирует их объективность. А в выносимом постановлении по делу об административном правонарушении выводы должны быть основаны на выясненных в ходе рассмотрения дела обстоятельствах и фактах и мотивированны.

Более того, судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо: 1) является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя; 2) лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела (ст. 29.2 КоАП РФ).

В науке называются также и другие принципы производства по делам об административных правонарушениях, такие как принцип непосредственности, принцип оперативности, принцип двуступенности, принцип диспозитивности, принцип всестороннего изучения обстоятельств по делу,

принцип экономичности, принцип охраны интересов государства и личности и другие.

Таким образом, вопрос о принципах производства по делам об административных правонарушениях является одним из важнейших, поскольку соблюдение принципов в административно-юрисдикционной деятельности во многом обуславливает соблюдение основных прав и свобод человека.

В этой связи считаем необходимым на законодательном уровне регламентировать содержание принципов производства по делам об административных правонарушениях, внося соответствующие поправки в КоАП РФ.

Список литературы:

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (ред. от 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. № 6 (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 4).
2. Постановление Верховного Суда РФ от 01.10.2010 № 20-АД10-3 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 04.02.2013).
3. Постановление Верховного Суда РФ от 09.09.2011 № 69-АД11-4 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 04.02.2013).
4. Определение ВАС РФ от 05.05.2011 № ВАС-2297/11 по делу № А55-16228/2010 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.02.2013).
5. Костылев А. К. Административная юрисдикция. 3-е изд., перераб. и доп. / А. К. Костылев. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2011.
6. Курс лекций по дисциплине «Административная юрисдикция» / сост. Э. М. Султанов. Ставрополь: СКФА МВД РФ, 2005.
7. Теткин Д. В. Законность как реальное выражение права: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д.В. Теткин. Саратов, 2007.
8. Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2003

References:

1. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 from March 24, 2005 (as amended on 09.02.2012) "On some issues that arise in the courts when applying the Code on Administrative Offences of the RF" [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24.03.2005 № 5 (red. ot 09.02.2012) «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenении Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh»]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2005, no. 6 (2012, no. 4).
2. Resolution of the Supreme Court of the RF No. 20-AD10-3 from 01.10.2010 [Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 01.10.2010 № 20-AD10-3]. *Konsul'tant Pljus: comp. ref. legal system* [Electronic resource]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 04.02.2013).
3. Resolution of the Supreme Court of the RF No. 69-AD11-4 from 09.09.2011 [Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 09.09.2011 № 69-AD11-4]. *Konsul'tant Pljus: comp. ref. legal system* [Electronic resource]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 04.02.2013).
4. Ruling of the Higher Arbitration Court of the RF No. VAS-2297/11 from 05.05.2011 on the case No. A55-16228/2010 [Opredelenie VAS RF ot 05.05.2011 № VAS-2297/11 po delu № A55-16228/2010]. *Konsul'tant Pljus: comp. ref. legal system* [Electronic resource]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 23.02.2013).
5. Kostylev A. K. *Administrative Jurisdiction. 3rd revised edition* [Administrativnaya yurisdiksiya. 3-e izd., pererab. i dop]. Kostylev A. K., Tyumen: publishing house TyumGU, 2011.
6. *The course of lectures on the discipline "Administrative jurisdiction"*. Compiler –Sultanov E. M., Stavropol: SKFA MVD RF, 2005.
7. Tetkin D. V. *Legality as a Real Manifestation of Law*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Zakonnost' kak real'noe vyrazhenie prava: avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk]. Tetkin D. V., Saratov: 2007.
8. Chekalina O. V. *Administratively Jurisdictional Process*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativno-yurisdiktsionnyi protsess: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: 2003.

Зинков Е. Г. / Zinkov E. G.

**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА
ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ЕГО
ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В РОССИИ**

**PECULARITIES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR CERTAIN
TYPES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN CONDITIONS OF
FORMATION A CONSTITUTIONAL STATE AND ITS LEGAL SPACE IN
RUSSIA**

Зинков Евгений

Геннадьевич,

*доктор философских наук,
профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», г. Краснодар.*

Рассматриваются проблемные, в контексте конституционных положений о России, как о демократическом правовом государстве, аспекты административной ответственности граждан за нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации: Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации.

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения, государственная символика, Государственный герб России, Государственный флаг России, Государственный гимн России.

Zinkov Evgenii

Gennad'evich,

*Doctor of philosophy, Professor
of the Department of humani-
tarian and social-economic dis-
ciplines at the North Caucasus
branch of Federal State Budget-
ary Educational Institution of
Higher Professional Education
"Russian Academy of Justice",
Krasnodar.*

In the context of the constitutional provisions on Russia as about a democratic state, the article considers the problematic aspects of citizens' administrative responsibility for violation the procedure of official use of state symbols of the Russian Federation: the State flag of the Russian Federation, the State Emblem of the Russian Federation or the national anthem of the Russian Federation.

Keywords: administrative responsibility, administrative offences, state symbols, Russian State flag, Russian State Emblem, Russian national anthem.

В рамках продолжающегося научного анализа, посвященного ранее рассматриваемой теме, гуманизации и модернизации российского правосудия, нам представляется возможным на сегодняшний день обращение к особенности административной ответственности за отдельные виды административных правонарушений в качестве актуальной проблемы. В частности в этом ракурсе нам представляется не соответствующим исполнение Федерального конституционного закона от 25.12. 2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации». Вызвано это в первую очередь тем, что данный вопрос нуждается в серьезном научном анализе, по той причине, что судебная практика фактически всех судов Российской Федерации изобилует решениями, которые основаны на материалах коллизионного характера. Мы считаем, что правоприменение Федерального конституционного закона от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» [2] в некоторых случаях не соответствует духу самого закона.

Чтобы непосредственно приступить к научному анализу заявленной проблемы следует адресовать читателя к историко-правовой справке о государственном гербе Российской Федерации, в которой говорится о метафизически-правовом значении государственной символики России в прежние времена. Обращение к ранее изданному научному материалу дает нам возможность воссоздать в полном объеме суть проблемы заявленного и рассматриваемого нами вопроса. Все это подтверждается еще и тем, что по результатам

социологического исследования фонда «Общественное мнение» было выявлено тяготение респондентов к дореволюционному восприятию значения государственной символики России.

В рамках упомянутого нами проводимого Всероссийского опроса городского и сельского населения в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик Российской Федерации со статистической погрешностью, не превышающей 3,6 %, было опрошено по 1500 респондентов в каждом субъекте Российской Федерации. Исследование проводилось в период с 12 января 2002 года по 28 августа 2004 года с использованием метода опроса – интервью по месту жительства.

Выяснилось, что «герб прочно ассоциируется с дореволюционной Россией и революцией («жизнь при царе», «все цари Романовы, история России»; «самодержавие», «февральская революция», «взятие Зимнего», «его (герба) свержение во время революции 1917 года»» [7], а также и то, что 79 % граждан уверенно отвечают на вопрос «что изображено на гербе Российской Федерации» [7].

В научной статье Михаила Медведева «Георгий Победоносец: святой иконы и герой герба», размещенной на официальном сайте Геральдического совета при Президенте Российской Федерации, сказано, что имя Георгия переводится как «земледелец», и он силой молитвы лишил чудовище силы, условно выражая идею духовной победы [5]. При рассмотрении данной сюжетной линии надо четко себе представлять изображение самого дракона. По причине того, что в одном случае это змей подземного царства Юша, предстающий перед нами в образе бескрылой не имеющей ног рептилии. Тогда как в другом случае это уже образ, не имеющий ничего общего с предыдущим, предстает перед нами в виде ящера, у которого уже имеются лапы и крылья. А копьё всадника касается только лишь языка ящера и не направлено на другие его части тела. Данные различия следует учитывать при дальнейшем научном анализе обязательно.

Учитывая выше изложенное по тексту, можно утверждать, о том, что гражданам Российской Федерации не безразличен данный символ государственной власти, они гордятся своим гербом, благоговейно чтут и испытывают к нему самые теплые и нежные чувства, ассоциируя его с личными переживаниями. Однако на этой почве между государством и гражданами возник социально-политический конфликт. В настоящее время этот социально-политический конфликт государства и граждан плавно перешел в юридическое противостояние, порождающее правовую коллизию. Где правовая коллизия,

выглядит как проблема выбора самого субъекта права по вопросу функциональных особенностей правопонимания и толкования в процессе правореализации с учетом исполнения правоприменения репрессивной или правовосстановительной практики в той ее части, когда встает вопрос, чем руководствоваться в первую очередь – границами пространственных отношений или границами пространственных пределов действия права, возникающих в общественных отношениях социума, а вместе с этим и государства с его правовой системой и системой права в целом.

По этой причине решение вопроса об административной ответственности за не соответствующее исполнение Федерального конституционного закона от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» усматривается не в области правового регулирования, а в «степени социального возмущения» граждан, учитывающей социально-политическое волеизъявление субъекта права.

Для того чтобы подтвердить или опровергнуть данное мнение по рассматриваемому вопросу следует провести сравнительно-правовой анализ сторон участвующих в исполнительной деятельности по применению административной ответственности за нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации согласно статье 17.10 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Итак, Геральдический совет при Президенте Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29.06.1999 года № 856, выражает озабоченность по поводу многочисленного распространения информации касающейся использования гражданами Российской Федерации Государственного герба Российской Федерации на личных печатях и бланках [6].

Данная озабоченность в настоящее время актуальна в той ее части, где остро стоит вопрос о должностных и юридических лицах использующих Государственный герб с нарушением официального порядка. Однако что касается граждан, не относящихся к данным категориям лиц, то это звучит не однозначно убедительно. В силу того, что в разделе первом Главы 1 «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации [1] в ч. 1 ст. 1 провозглашено то, что «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» и согласно ч. 1 ст. 3 «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», по этой причине граждане Российской Федерации не могут рассматриваться в

равной степени вместе с должностными и юридическими лицами в части нарушения официального порядка использования Государственного герба Российской Федерации. Так как, ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации говорит нам о том, что «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Сюда следует отнести и ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». В связи с чем следует обратить внимание и на то, что в ч. 4 ст. 3 Конституции Российской Федерации сказано о том, что «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону». Так же общеизвестно и то, что ст. 2 Конституции Российской Федерации указывает нам на то, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [1]. По этим причинам нет оснований однозначно ставить вопрос о привлечении к административной ответственности граждан Российской Федерации не имеющих статус должностного или юридического лица по ст. 17.10 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ) за несоблюдение Федерального конституционного закона от 25.12.2000 № 2- ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации».

Сюда следует присовокупить еще и то, что конституционные нормы в юридической иерархии занимают верховное положение, и федеральные законы и иные нормативные акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации. На основании чего суды при разбирательстве судебных дел должны в первую очередь полностью руководствоваться Конституцией Российской Федерации.

По причине того, что согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. И определяют смысл, содержание, а так же и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и к тому же обеспечиваются российским правосудием. А в соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

«Нормативные указы Президента Российской Федерации как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции Российской Федерации)» [4].

Поэтому, «если при рассмотрении конкретного дела суд установит, что подлежащий применению акт государственного или иного органа не соответствует закону, он в силу ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации обязан принять решение в соответствии с законом, регулирующим данные правоотношения.

Оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты любого государственного или иного органа (нормативные указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т. д.).

При применении закона вместо несоответствующего ему акта государственного или иного органа суд вправе вынести частное определение (постановление) и обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость привести его в соответствие с законом либо отменить...» [4].

Таким образом, ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации завершает этот перечень и указывает на то, что «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом» [1].

Однако просмотренного и проанализированного нами нормативного материала не достаточно для рассматриваемой глубины исследуемой проблемы. На это указывают выводы по изучению сложившейся практики реализации президентского полномочия по обращению к Федеральному Собранию Российской Федерации. Смысл, которых заключается в том, что при исполнении провозглашенных ежегодных президентских Посланий отсутствует должное законодательное регулирование порядка реализации, что приводит к необходимости постоянного поиска оптимальных путей и способов реализации самого Послания без искажения политико-правовой сущности данного документа.

Возникает вопрос, что делать в сложившейся ситуации. Идти дальше по пути жесткой регламентации и ужесточения репрессивных практик или уйти от такого рода деятельности в сторону правосстановительного правосудия и отказаться от деления норм административно-процессуального права на три совершенно самостоятельных кодекса, таких как: ГПК РФ, АПК РФ, и КоАП РФ, не обеспечивающих в полном объеме необходимого уровня защиты прав граждан и организаций, включая и ежегодное Послание Президента Российской Федерации от произвола властных структур.

Думается, что правильным будет то решение, согласно которому следует как можно быстрее обратиться к кодексу административного судопроизводства как гаранту ч. 4 ст. 3 Конституции Российской Федерации, в которой говорится о том, что «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

Таким образом, заявлять об однозначном применении ст. 17.10 «Нарушение порядка официального использования Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации» Кодекса об административных правонарушениях [3] (КоАП РФ) к гражданам Российской Федерации, необлеченным какими-либо властными полномочиями, очень проблематично. А лиц, наделенных властными полномочиями и не исполняющих Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации», или какой либо еще другой закон, следует привлекать к административной ответственности вплоть до отстранения от занимаемой должности.

А в заключение нашей научной статьи позволим себе обратиться к той части статьи 7 Федерального Конституционного Закона от 25. 12. 2000 № 2-ФКЗ, в которой говорится о тех случаях использования Государственного герба Российской Федерации, которые «устанавливаются Президентом Российской Федерации» [2], и на этой основе предложить четко прописать действия «серебряного всадника на серебряном коне» имеющем отношения с «черным драконом», а точнее будет ящером. Все это согласовать с метафизически-правовым наполнением и обоснованием, изложенным в проекте официального комментария Государственного герба Российской Федерации.

После чего появятся правовые основания по применению административной ответственности за не соответствующее исполнение Федерального конституционного закона от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе

Российской Федерации». А до этих пор мы будем обречены на административно-правовой коллапс с элементами политического конфликта между государством и его гражданами.

Следует отметить, еще и то, что в самом законе об административной ответственности необходимо четко прописать состав административного правонарушения и меры ответственности тем самым избежав расплывчатого определения, имеющего место в действующем Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РФ) – статье 17.10 «Нарушение порядка официального использования Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации».

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Медведев М. Георгий Победоносец: святой иконы и герой герба / URL: <http://sovet.geraldika.ru/part/23> (дата обращения: 20.01.2013).
6. Об использовании изображений двуглавого орла участниками общественного движения «Непосредственная власть народа Российской Федерации» (разъяснение) / Гერальдический совет при Президенте РФ / URL: <http://sovet.geraldika.ru/article/32161> (дата обращения: 20.01.2013).
7. Петрова А. Что символизируют символы? / Обзор по геральдике / Россия – гербы и флаги / URL: <http://geraldika.ru/region/100> (дата обращения: 20.01.2013).
8. URL: http://www.constitution.ru/symbols/gerb_fcz.htm (дата обращения: 20.01.2013).

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993). *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Federal Constitutional Law No. 2-FCL from December 25, 2000 "On the State Emblem of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 25 dekabrya 2000 № 2-FKZ «O Gosudarstvennom gerbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
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]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 8 from October 31, 1995 "On some issues of applying the Constitution of the Russian Federation by courts in administration of justice" [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 31 oktyabrya 1995 g. № 8 «O nekotorykh voprosakh primeneniya sudami Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii pri osushchestvlenii pravosudiya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Medvedev M. *George the Victorious: the Holy of Icon and Hero of Emblem* [Georgii Pobedonosets: svyatoi ikony i geroi gerba]. Available at: <http://sovet.geraldika.ru/part/23> (accessed: 20.01.2013).
6. On the Use of the Image of Double-headed Eagle by the Participants of the Social Movement "Direct Rule of the Russian Federation People" (explanation) [Ob ispol'zovanii izobrazhenii dvuglavogo orla uchastnikami obshchestvennogo dvizheniya «Neposredstvennaya vlast' naroda Rossiiskoi Federatsii» (raz'yasnenie)]. *Geraldicheskiy sovet pri Prezidente RF – Heraldry Council under the President of the Russian Federation*, Available at: <http://sovet.geraldika.ru/article/32161> (accessed: 20.01.2013).
7. Petrova A. What do Symbols Mean? [Chto simvoliziruyut simvol'y?]. Review of heraldry. *Rossiya – gerby i flagi – Russia – Emblems and Flags*, Available at: <http://geraldika.ru/region/100> (accessed: 20.01.2013).
8. http://www.constitution.ru/symbols/gerb_fcz.htm (accessed: 20.01.2013).

Какимжанов М. Т., Филин В. В. / Kakimzhanov M. T., Filin V. V.

**КВАЛИФИКАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СОСТАВОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ИНСТИТУТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**QUALIFICATION OF SEPARATE COMPOSITIONS OF ADMINISTRATIVE
OFFENCES ENCROACHING ON THE INSTITUTES OF STATE POWER IN
THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

*Какимжанов Мурат
Турсынбаевич,
к.ю.н., профессор кафе-
дры общеправовых и
специальных дисциплин
Карагандинского эконо-
мического университета
Казпотребсоюза,
доцент, полковник по-
лиции в отставке;*

*Филин Владимир
Владимирович,
к.ю.н., доцент кафедры
административного
права и администра-
тивной деятельнос-
ти ОВД Карагандин-
ской академии МВД
Республики Казахстан
им. Б. Бейсенова, до-
цент, подполковник
полиции.*

Исследуются вопросы, связанные с толкованием и правоприменением отдельных административно-деликтных норм, содержащих в качестве объекта посягательства установленный порядок деятельности (функционирования) органов государственной власти. Отмечается закономерность подробного описания характера объективной стороны в диспозициях статей особенной части КРКоБАП. Утверждается, что такая законодательная техника снимает кучу проблем в правоприменительной деятельности огромного количества административно-юрисдикционных органов, должностные лица которых, в большинстве своем, не обладают соответствующим юридическим образованием, элементарными навыками определения противоправности поведения лица.

Ключевые слова: административное правонарушение, состав административного правонарушения, родовые объекты посягательств, объективная сторона административного правонарушения, квалификация составов правонарушений.

Kakimzhanov Murat Tursynbaevich, c.j.s. (PhD of jurisprudence), Professor of the Department of general legal and special disciplines at Karaganda Economic University of Kazakhstan Consumers Association, Associate professor, Colonel retired police;

Filin Vladimir Vladimirovich, c.j.s. (PhD of jurisprudence), Associate professor at the Department of administrative law and administrative activity of Internal Affairs Bodies at Karaganda Academy of Kazakhstan MIA named after B. Beisenov, the Republic of Kazakhstan, Associate professor, Lieutenant-colonel of police.

The authors investigate issues related to the interpretation and enforcement of individual administrative-tort norms that contain established order of activities (operation) of the bodies of state power as an object of infringement. They note the regularity of detailed description of the character of objective aspect in the dispositions of articles of the special part of the Administrative Violations Code of the Republic of Kazakhstan. Here is argued that such a legislative technique eliminates a lot of problems in enforcement activity of a huge number of administrative and jurisdictional authorities, officials of which, for the most part, do not have an appropriate legal education and basic skills to determine unlawfulness in a person's conduct.

Keywords: administrative offence, composition of an administrative offence, generic objects of encroachment, objective aspect of an administrative offence, qualification of offences.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан в качестве одной из основных целей ставится повышение эффективности нормотворческой деятельности. Определяется необходимость дальнейшей работы по систематизации действующего законодательства, консолидации в разрезе отраслей законодательства, освобождения его от устаревших и дублирующих норм, восполнения пробелов в правовом регулировании, устранения вну-

тренних противоречий в действующем праве. Подчеркивается актуальность минимизации отсылочных норм в законах и расширение практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты [2].

Указанные приоритеты обуславливают значение исследования авторов в законодательстве Республики Казахстан об административных правонарушениях вопросов, связанных с толкованием и правоприменением отдельных административно-деликтных норм, установленного порядка осуществления административно-юрисдикционной деятельности.

Так, в главе 29 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, по признакам родовых объектов посягательств объединены составы административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти, предусмотренных статьями 513-531 [1].

В качестве указанных объектов в этой главе выступают: отправление правосудия (деятельность судов), законная деятельность адвоката, прокурора, следователя, дознавателя, судебного пристава, судебного исполнителя и др.

В рассматриваемой главе Кодекса имеют место интересующие нас статьи: 522 – «Воспрепятствование законной деятельности прокурора, следователя, дознавателя, судебного пристава, судебного исполнителя»; 525 – «Невыполнение требования судебного исполнителя, судебного пристава»; 526 – «Несообщение судебному исполнителю о перемене места работы и жительства лица, с которого взыскиваются алименты»; 528 – «Воспрепятствование судебному исполнителю, судебному приставу в исполнении постановлений судов и других органов».

Анализируя содержание вышеуказанных составов, следует обратить внимание на статью 522 КРКоБАП:

- часть 1: «Воспрепятствование законной деятельности прокурора, следователя, дознавателя, судебного пристава, судебного исполнителя, выразившееся в отказе беспрепятственного, по предъявлению служебного удостоверения, доступа в здание, помещение или на территорию государственного органа, организации, независимо от формы собственности, а также от представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, проведения проверок, ревизий и экспертиз, выделения специалистов – влечет предупреждение или штраф на должностных лиц в размере до двадцати месячных расчетных показателей либо административный арест до пяти суток».

- часть 2: «Умышленное невыполнение требований прокурора, следователя, дознавателя, судебного исполнителя, предъявленных на основаниях и в порядке, установленных законом, – влечет штраф на физических лиц в размере от одного до трех, на должностных лиц – в размере от десяти до пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест до десяти суток» [1].

Объект посягательства указанной статьи объединяет достаточно широкий круг установленного порядка деятельности (функционирования) органов государственной власти (прокуратуры, следователя, дознавателя, судебного пристава и судебного исполнителя).

Объективная сторона выражается в воспрепятствовании законной деятельности вышеуказанных органов, что реализуется в отказе беспрепятственного, по предъявлению служебного удостоверения, доступа в здание, помещение или на территорию государственного органа, организации, независимо от формы собственности, а также от представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, проведения проверок, ревизий и экспертиз, выделения специалистов.

Субъективная сторона части 1 данной статьи определяет форму неосторожной вины. В качестве субъекта санкцией определяется должностное лицо.

Часть вторая вышеуказанной статьи, в отличие от первой, предусматривает ответственность за умышленную форму вины (с целью сокрытия документов, материалов, во избежание проведения проверки и т. д.). В качестве субъекта определяется физическое и должностное лицо.

Возникает ряд вопросов. В частности, в отношении установленных в санкциях ч. 1 и ч. 2 данной статьи субъектов ответственности. При этом в статье форма вины выступает квалифицирующим признаком.

Почему в первой части законодателем в качестве субъекта указывается только должностное лицо? Или, по мнению законодателя, физические лица несут ответственность только в случае умышленной формы вины? Что имеет в виду законодатель под формой субъективной стороны в этой статье? Возможно ли «неосторожно» отказать представителю власти в проведении им законных действий? При том, следует заметить, что в отдельных случаях, в КРКобАП демонстративный отказ от выполнения законных распоряжений или требований сотрудников органов прокуратуры, ОВД и др. – квалифицируется как «злостное неповиновение» (по ч. 2 ст. 355 КРКобАП). Кроме того, из диспозиции части второй ст. 522 КРКобАП каким-то образом вдруг выпадают из «доблестной государственной гвардии» – «бедные судебные приставы»!

Следует обратить внимание, что в статьях 525, 526 и 528 КРКобАП законодателем определяется аналогичный статье 522 объект посягательств. Разница указанных трех последующих составов проходит в основном по объективной стороне.

Так, в статье 525 КРКобАП она выражается в неисполнении должностными лицами и физическими лицами без уважительных причин постановлений и законных требований судебного исполнителя, связанных с исполнением исполнительного документа, в том числе о представлении в назначенный им срок сведений о месте работы должника и его доходах, производстве удержания согласно постановлению суда и других органов и пересылке взысканной суммы взыскателю, по обращению взыскания на денежные суммы и имущество должника, находящиеся у иных физических и юридических лиц, либо несообщение сведений об увольнении должника, о его новом месте работы или жительства, если это ему известно (в части первой). В представлении судебному исполнителю заведомо недостоверных сведений, в том числе о доходах и имущественном положении должника. Следует заметить, что из части 2 ст. 522 в часть 3 ст. 525 КРКобАП добирается таки «заблудившаяся» норма об ответственности за невыполнение законных требований судебного пристава.

Объективная сторона статьи 526 КРКобАП выражается в несообщении по неуважительным причинам должностным лицом организации, производящим удержание алиментов на содержание детей, нетрудоспособных родителей, супруга (супруги) по исполнительному документу, выданному на основании постановления суда, в месячный срок судебному исполнителю и лицу, получающему алименты, об увольнении с работы лица, уплачивающего алименты, а также о новом месте его работы и жительства, если это ему известно.

Объективная сторона статьи 528 КРКобАП выражается в воспрепятствовании физическими лицами и должностными лицами организаций совершению судебным исполнителем, судебным приставом действий, по обращению взыскания на имущество (опись, оценка, арест, проведение торгов) или отказ в выполнении в связи с этим его требований. Как видим, фактически, вышеуказанные деяния детализируются лишь предметом исполнительного производства. Тем не менее, объединение рассматриваемых статей в одну общую статью – 522-ю мы не считаем целесообразным.

Столь подробное описание характера объективной стороны в диспозициях статей особенной части КРКобАП не случайно. На практике такой

прием снимает кучу проблем в правоприменительной деятельности огромного количества административно-юрисдикционных органов, должностные лица которых, в большинстве своем, не обладают соответствующим юридическим образованием, элементарными навыками определения противоправности поведения лица. Например, по аналогии правонарушений на транспорте, дорожном хозяйстве и связи, установленных в КРКоБАП, где практически за каждый пункт нарушения ПДД РК предусматривается отдельная статья – состав административного правонарушения.

Список литературы:

1. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях / URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682 (дата обращения: 12.04.2013).
2. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года / URL: <http://www.pushkinlibrary.kz/olic/text/koncepciya.html> (дата обращения: 12.04.2013).

References:

1. *Administrative Violations Code of the Republic of Kazakhstan* [Kodeks Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682 (accessed: 12.04.2013).
2. *Concept of Legal Policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020* [Kontseptsiya pravovoi politiki Respubliki Kazakhstan na period s 2010 do 2020 goda]. Available at: <http://www.pushkinlibrary.kz/olic/text/koncepciya.html> (accessed: 12.04.2013).

Каплунов А. И., Яковлева Т. А. / Kaplunov A. I., Yakovleva T. A.

**К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВЫХ НОРМ,
РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ
ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ**

**TOWARDS THE ISSUE OF IMPROVEMENT OF LEGAL NORMS THAT
REGULATE PROCEEDINGS ON CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENCES
IN FOREST MANAGEMENT**

*Каплунов Андрей
Иванович,*

*доктор юридических наук,
профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, профессор;*

*Яковлева Татьяна
Афанасьевна,*

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права и процесса Северо-Восточного федерального университета.*

Рассматриваются особенности производства по делу об административном правонарушении, совершаемом в области лесопользования. Отмечаются проблемные вопросы возбуждения производства по делу об административном правонарушении в области лесопользования, в том числе отсутствие должного нормативного регулирования. Акцентируется внимание на отсутствии корреляции правовых норм административно-деликтного законодательства с положениями Лесного кодекса РФ. Обосновывается в качестве потерпевшего субъекта в делах об административном правонарушении в области лесопользования Российская Федерация.

Ключевые слова: лесопользование, административные правонарушения в области лесопользования, государственный лесной надзор, место совершения правонарушения, производство по делу об административном правонарушении, меры обеспечения производства по делу.

Kaplunov Andrei

Ivanovich,

Doctor of law, Professor of the Department of administrative law at St. Petersburg University of the MIA of Russia, Professor;

Yakovleva Tat'yana

Afanas'evna,

c.j.s. (PhD of jurisprudence), Associate professor of the Department of civil law and process at North-Eastern Federal University.

The features of proceedings on an administrative offence committed in the field of forest management are considered in the article. Here are noted problematic issues of institution of proceedings on an administrative offense in forest management, including the lack of proper normative legal regulation. Attention is focused on the lack of correlation of the legal norms of administrative-tort legislation with the provisions of the Forest Code of the Russian Federation. The Russian Federation is substantiated as an injured subject in cases on administrative offences in the field of forest management.

Keywords: forest management, administrative offences in the field of forest management, state forest supervision, location of an offence, proceedings on a case on administrative offence, measures to ensure proceedings on a case.

Россия является крупнейшей лесной державой. Леса в ней занимают площадь 779 млн. га, что составляет почти половину территории России и около одной четверти мировых лесных ресурсов. Лесные ресурсы оказывают существенное влияние на экономику более 40 субъектов Российской Федерации, в которых продукция лесной промышленности составляет от 10 до 50 % общего объема промышленной продукции. Следует обратить внимание на то, что около 94 % лесов произрастает на землях лесного фонда.

Статистические данные государственных органов, осуществляющих государственный лесной надзор (лесную охрану), свидетельствуют о росте административных правонарушений в области лесопользования.

Если в 2008-2009 гг. на первом месте указаны нарушения правил пожарной безопасности в лесах (48-50 % от общего количества административных правонарушений лесного законодательства), на втором – незаконная рубка деревьев (26-34 %), то в 2010-2011 г.г. на первом месте – нарушения правил

использования лесов (37 %), нарушения правил пожарной безопасности в лесах составили 31 %, незаконная рубка деревьев – 12 %.

В связи с этим, вопросы привлечения виновных лиц к административной ответственности за административные правонарушения в области лесопользования приобретают особую актуальность.

Реализация административной ответственности за правонарушения в области лесопользования в значительной степени зависит от умелых и грамотных действий уполномоченных должностных лиц на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях данной категории.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении в области лесопользования представляет собой комплекс процессуальных мероприятий, направленных

- 1) на выявление обстоятельств совершенного правонарушения;
- 2) на сбор доказательств по делу;
- 3) на процессуальное оформление факта совершения административного правонарушения.

Рассматриваемая стадия создаёт условия для объективного, своевременного, всестороннего рассмотрения дела и применения к правонарушителю мер принуждения. Необходимо отметить, что в юридической литературе в стадии возбуждения дела выделяют четыре этапа:

- 1) принятие решения о начале производства по делу и процессуальное оформление такого решения;
- 2) установление фактических обстоятельств совершённого административного правонарушения (в том числе и путём административного расследования);
- 3) фиксация факта совершения административного правонарушения в процессуальном документе (составление протокола об административном правонарушении, вынесение постановления о назначении наказания);
- 4) направление материалов дела для рассмотрения по подведомственности [8, 120; 7, 470; 6, 423].

Должностным лицом, имеющим право на возбуждение дела об административном правонарушении в области лесопользования, является государственный лесной инспектор, его административно-процессуальный статус определен нормами КоАП РФ, ст. 96 Лесного кодекса Российской Федерации [2] и др.

На этапе принятия решения о начале производства по делу и процессуального оформления такого решения поводами к возбуждению дела об

административных правонарушений в области лесопользования, согласно ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ могут быть:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

Особенность возбуждения дела об административном правонарушении в области лесопользования определяется местом совершения правонарушения – это лесной участок лесного фонда вдали от населённых пунктов. Поэтому чаще всего поводом возбуждения дела по делам данной категории является непосредственное обнаружение государственным лесным инспектором достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, при осуществлении государственного лесного надзора и (или) патрулирования лесов.

При непосредственном обнаружении достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях, на месте обнаружения правонарушения производит предварительное разбирательство с лицом, совершившим (совершающим) противоправное деяние. В рамках данного предварительного разбирательства он предпринимает необходимые меры для прекращения правонарушения, применяя при этом необходимые меры административного пресечения (требует прекращения правонарушения, применяет физическую силу, специальные средства). Затем, удостоверившись в наличии установленных законом признаков административного правонарушения и отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), на основе имеющихся сведений принимает решение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении и составлении протокола об административном правонарушении. И когда

такое решение будет принято, после этого применяются меры, обеспечивающие производство по данному делу, в том числе, доставление.

Особенностью правонарушений в области лесопользования является место их совершения – лесной участок, лесной фонд, которые находятся в отдалении от населённых пунктов. Не каждый человек, собираясь в лес, берет с собой документы, удостоверяющие личность. Нередки случаи, когда правонарушитель в целях уклонения от ответственности выдаёт себя за другого гражданина, поэтому процессуальные документы должны составляться на основании документов, удостоверяющих личность лица, совершившего административное правонарушение. При отсутствии документов, удостоверяющих личность, данное лицо может быть доставлено не только в орган внутренних дел (полиции), но и помещение органа местного самоуправления сельского поселения для составления протокола об административном правонарушении (ст. 27.2 КоАП РФ). Аналогичное полномочие предусмотрено пунктом 14.1 ч. 3 ст. 96 Лесного кодекса Российской Федерации (далее ЛК РФ), но он предоставляет возможность доставления правонарушителей только в «правоохранительные органы». Однако найти их в сельской местности, в небольших по численности населённых пунктах, не всегда легко.

Проверка документов, удостоверяющих личность, является мерой административно-процессуального принуждения. Необходимость применения данной меры вытекает из положений, закрепленных в ст. 26.1 КоАП РФ, в соответствии с которым выяснению подлежит лицо, совершившее противоправные действия (бездействия) (ч. 2), обстоятельства смягчающие и отягчающие административную ответственность (ч. 4) и др. Однако российский законодатель не отнес проверку документов к числу мер, обеспечивающих производство по делам об административных правонарушениях, несмотря на то, что одной из целей применения данных мер является установление личности нарушителя [9, 341].

Имеют ли государственные лесные инспекторы право проверять документы, удостоверяющие личность? Каким образом они могут установить личность нарушителя? Ни один нормативный правовой акт ответа на поставленные вопросы не даёт.

На наш взгляд, необходимо:

1) закрепление в КоАП РФ в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении проверку документов, удостоверяющих личность, осуществляемую должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях,

при наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении;

2) закрепление в ст. 96 ЛК РФ право обращения государственного лесного инспектора с официальным запросом в органы внутренних дел (полиции), местного самоуправления об установлении личности нарушителя.

На этапе установления фактических обстоятельств совершённого административного правонарушения должностное лицо, осуществляющее государственный лесной надзор, вправе применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренные главой 27 КоАП РФ:

- 1) доставление (ст. 27.2);
- 2) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице (ст. 27.7);
- 3) осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 27.8);
- 4) досмотр транспортного средства (ст. 27.9);
- 5) изъятие вещей и документов (ст. 27.10);
- 6) оценка стоимости изъятых вещей и других ценностей (ст. 27.11);
- 7) арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14).

Эти меры объединяет общая процессуальная направленность, все они служат цели получения информации, которая может быть положена в основу вывода по делу об административном правонарушении. Их применение направлено на обеспечение административного процесса информацией, имеющей доказательственное значение, они являются способами обнаружения и закрепления доказательств. Для применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренными ст.ст. 27.8-27.10, 27.14 КоАП РФ, необходимы понятия, что вызывает затруднения при обнаружении административного правонарушения в лесу.

Рассмотрим порядок возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.26 «Самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов» КоАП РФ. В части 2 «Самовольные заготовка и сбор, а также уничтожение мха, лесной подстилки и других недревесных лесных ресурсов» и части 3 «Размещение ульев и пасек, а также заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов) и сбор лекарственных растений на землях, на которых расположены леса, в местах, где это запрещено, либо неразрешенными

способами или приспособлениями, либо с превышением установленного объёма или с нарушением установленных сроков, а равно сбор, заготовка и реализация указанных ресурсов, в отношении которых это запрещено» данной статьи предусмотрены следующие виды административных наказаний: административный штраф с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой.

Для назначения наказания в виде конфискации орудий совершения административного правонарушения государственным лесным инспектором необходимо собрать доказательства о применении орудия совершения административного правонарушения и незаконно полученной лесной продукции. Для сбора доказательств необходимо применять такие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как досмотр вещей, находящихся при физическом лице, для доказательства о применении орудий (косы, «комбайна» для сбора ягод, ножей, топоров, ульев и т. п.), при необходимости досмотр транспортного средства любого вида, изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, арест товаров и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения. Все перечисленные меры обеспечения осуществляются в присутствии двух понятых. Где взять двух понятых в лесу? Эта проблема стоит очень остро.

Для обеспечения всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств каждого дела необходимо государственным лесным инспекторам дать возможность использовать меры обеспечения производства по делам об административном правонарушении. Для разрешения сложившейся на практике ситуации предлагаем дополнить статью 27.8 КоАП РФ частью 2.1 следующего содержания:

«В исключительных случаях при обнаружении административного правонарушения на территории лесного фонда осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений территорий и находящихся там вещей и документов могут быть осуществлены при отсутствии понятых, но с обязательной фиксацией их с помощью средств видеозаписи. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением видеозаписи, прилагаются к соответствующему протоколу».

Аналогичными пунктами дополнить статьи 27.9, 27.10, 27.14 КоАП РФ.

Из всех контрольно-надзорных полномочий государственных лесных инспекторов, закреплённых в ст. 96 ЛК РФ, интерес вызывают:

- право осуществлять в установленном порядке досмотр транспортных средств и при необходимости их задержание (п. 9 ч. 3 ст. 96 ЛК РФ);
- право задерживать в лесах граждан, нарушивших требования лесного законодательства, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы (п. 14.1 ч. 3 ст. 96 ЛК РФ);
- право изымать у граждан, нарушающих требования лесного законодательства, орудия совершения правонарушений, транспортные средства и соответствующие документы (п. 14.2. ч. 3 ст. 96 ЛК РФ).

Как показывает изучение нормативных источников, порядок задержания транспортного средства государственными лесными инспекторами при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в нормативных актах не предусмотрен. В соответствии с нормами КоАП РФ задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусматривается только при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством (ст. 27.13 КоАП РФ). Государственные лесные инспекторы правом задержания транспортного средства, запрещение его эксплуатации как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не наделены.

Порядок изъятия у граждан, нарушающих требования лесного законодательства, транспортного средства нормативно тоже не урегулирован. В КоАП РФ в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении предусмотрено не «изъятие транспортного средства», а «арест товаров, транспортных средств и иных вещей» (ст. 27.14).

В связи с этим, необходимо приведение в соответствие норм ЛК РФ и КоАП РФ между собой в части закрепления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях таких, как «доставление» (п. 14.1 ч. 3 ст. 96 ЛК РФ и ст. 27.2 КоАП РФ) «задержание транспортного средства» (п. 9 ч. 3 ст. 96 ЛК РФ и ст. 27.13 КоАП РФ), «арест товаров, транспортных средств и иных вещей» (п. 14.2 ч. 3 ст. 96 ЛК РФ и ст. 27.14 КоАП РФ).

На этапе фиксации факта совершения административного правонарушения в процессуальном документе составляется протокол об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления административного правонарушения. В случае если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

Протокол подписывается его составителем и лицом, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении (представителем юридического лица).

Копия протокола вручается физическому лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему (ч. 6 ст. 28.2 КоАП РФ). Кто является потерпевшим в производстве по делам об административных правонарушениях в области лесопользования, остаётся не ясным, скорее всего – это собственник лесного фонда.

В соответствии с природоресурсным законодательством Российской Федерации фактически все природные объекты (лесной фонд, особо охраняемые природные территории, водные объекты, недра, животный мир) находятся в государственной собственности [5, ст. 4; 3, ст. 1-2; 1, ст. 8; 4, ст. 6, 12, 22, 25, 28, 31]. Природная среда и ее богатства, расположенные на территории России, являются достоянием российского многонационального народа. Признание, соблюдение и защита прав, в том числе права на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ), и государство обязано принимать меры по защите и охране окружающей среды и представлять интересы народа по делам об административных правонарушениях, предусмотренных в главе 8 КоАП РФ.

На наш взгляд, в производстве по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, в том числе лесопользования, потерпевшим является Российская Федерация. ГК РФ признает Российскую Федерацию и его субъектов как субъекта гражданского права, и к нему применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (ч. 2 ст. 124 ГК РФ). В КоАП РФ не урегулирован вопрос о признании государства Российской Федерации в роли потерпевшего и кто должен представлять его интересы в производстве по делам об административных правонарушениях в области лесопользования.

В соответствии с частью 3 статьи 25.2 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайства об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Защиту прав и законных интересов юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители – руководитель, иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ). Думается, что в нашем случае законным представителем потерпевшего должны быть руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющий управление соответствующими природными ресурсами, его заместители; руководители структурных подразделений, их заместителями; руководители территориальных органов, их заместителями; руководителями их структурных подразделений, их заместители.

Как справедливо отмечает М. Я. Масленников, недостаточно одного указания о потерпевшем в протоколе об административном правонарушении, необходимо признание заинтересованного лица потерпевшим решением должностного лица в виде определения или постановления [10, 84-90].

Для признания в качестве потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования Российскую Федерацию, являющуюся собственником природных объектов, в том числе лесного фонда, которым причиняется вред в результате совершения указанных правонарушений, предлагаем:

во-первых, дополнить статью 25.2 КоАП РФ частью 1.1 в следующей редакции:

«1.1. По делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования потерпевшим является Российская Федерация»;

во-вторых, дополнить главу 25 КоАП РФ статьей 25.4.1 «Законные представители Российской Федерации» в следующей редакции:

«1. Защиту прав и законных интересов Российской Федерации, являющейся потерпевшим, осуществляют ее законные представители.

2. Законными представителями Российской Федерации в соответствии с настоящим Кодексом являются руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или положением государственного органа

исполнительной власти Российской Федерации, его территориального органа, уполномоченного по осуществлению государственной функции управления, охраны и использования соответствующими природными объектами. Полномочия законного представителя Российской Федерации подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение».

В результате законного признания в качестве потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях в рассматриваемой области Российской Федерации, являющейся собственником природных объектов, в том числе лесного фонда, постановления и решения, вынесенные соответствующими должностными лицами и судьями, станут легитимными.

Правовое значение протокола об административном правонарушении заключается в том, что в нем фиксируется необходимая информация, характеризующая объективные и субъективные признаки состава административного правонарушения. К нему приобщаются необходимые доказательства, подтверждающие факт совершения административного правонарушения, что даёт возможность должностным лицам, уполномоченным рассматривать протокол об административном правонарушении и принимать решение по делу.

На практике протокол об административном правонарушении в области лесопользования – это единственный процессуальный документ на стадии возбуждения дела, который является: 1) актом принятия решения о начале производства по делу и процессуального оформления такого решения; 2) актом установления фактических обстоятельств совершённого административного правонарушения; 3) актом фиксации факта совершения административного правонарушения; 4) актом, позволяющим завершить стадию возбуждения дела; 5) документом, содержащим все необходимые данные, имеющие существенное доказательственное значение для рассмотрения дела судьей, органом или должностным лицом.

Последним этапом возбуждения дела об административном правонарушении в области лесопользования является направление материалов дела для рассмотрения по подведомственности должностному лицу, уполномоченному рассматривать материалы дела об административном правонарушении в области лесопользования и принимать решение по ним.

Протокол об административном правонарушении в области лесопользования направляется должностному лицу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола об административном правонарушении.

На основе вышеприведенного анализа особенностей возбуждения дела об административных правонарушениях в области лесопользования государственными лесными инспекторами, можно сформулировать следующие предложения по совершенствованию процессуальных норм действующего административно-деликтного законодательства:

1. Закрепить в КоАП РФ за должностными лицами, уполномоченными составлять протокол об административном правонарушении, право проверять документы удостоверяющие личность, у лиц, совершивших административное правонарушение.

2. Привести в соответствие между собой нормы ЛК РФ и КоАП РФ в части закрепления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях таких, как «доставление» (п. 14.1 ч. 3 ст. 96 ЛК РФ и ст. 27.2 КоАП РФ) «задержание транспортного средства» (п. 9 ч. 3 ст. 96 ЛК РФ и ст. 27.13 КоАП РФ), «арест товаров, транспортных средств и иных вещей» (п. 14.2. ч. 3 ст. 96 ЛК РФ и ст. 27.14 КоАП РФ).

3. В исключительных случаях при обнаружении административного правонарушения на территории лесного фонда предоставить уполномоченным должностным лицам право производить осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений территорий и находящихся там вещей и документов при отсутствии понятых, но с обязательной фиксацией их с помощью средств видеозаписи.

4. Закрепить в КоАП РФ норму, согласно которой потерпевшим по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, в том числе лесопользования, является Российская Федерация.

Список литературы:

1. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-I «О недрах» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Федеральный закон Российской Федерации от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Административное право : Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002.

7. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. / 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007.

8. Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. М.: Норма, 2004.

9. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: Монография / Под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб.: Изд-во СПб. Ун-та МВД России, 2004.

10. Масленников М. Я. Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. д. ю. н., проф. А. С. Дугенец. М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008.

References:

1. Water Code of the Russian Federation from June 03, 2006, No. 74-FL [Vodnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 3 iyunya 2006 goda № 74-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Forestry Code of the Russian Federation from December 04, 2006, No. 200-FL [Lesnoi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 4 dekbrya 2006 goda № 200-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Law of the RF No. 2395-I from February 21, 1992 “On Natural Resources” [Zakon RF ot 21.02.1992 g. № 2395-I «O nedrah»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No. 33-FL from March 14, 1995 “On Specially Protected Natural Territories” [Federal’nyi zakon ot 14 marta 1995 g. № 33-FZ «Ob oso-bo okhranyaemykh prirodnym territoriyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Federal Law of the RF No. 52-FL from April 24, 1995 “On Animal World” [Federal’nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 24 aprelya 1995 g. № 52-FZ «O zhivotnom mire»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: Uchebnik]. Under edition of Popov L. L., Moscow: Yurist", 2002.
7. Bakhrakh D. N. *Administrative Law of Russia: Textbook* [Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik]. 3rd revised edition, Moscow: Eksmo 2007.
8. Bakhrakh D. N., Renov E. N. *Administrative Responsibility under Russian Legislation* [Administrativnaya otvetstvennost' po rossiiskomu zakonodatel'stvu]. Moscow: Norma, 2004.
9. Kaplunov A. I. *Administrative Coercion Applied by Internal Affairs Bodies: Theory and Practice: Monograph* [Administrativnoe prinuzhdenie, primeny-aemoe organami vnutrennikh del: teoriya i praktika: Monografiya]. Under general edition of Sal'nikov V. P., St. Petersburg: publishing house of St. Petersburg University of the Russian MIA, 2004.
10. Maslennikov M. Ya. *Administrative Process: Theory and Practice* [Administrativnyi protsess: teoriya i praktika]. Editor-in-chief Doctor of law, Professor Dugenets A. S., Moscow: non-state educational institution School of special training "Vityaz'", 2008.

ОТЧЕТ О ПРОВЕДЕНИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА»

REPORT ON THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE "THE TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND INFORMATION LAW"

*Лапина Марина Афанасьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Административное и информационное право» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
LapinaMarina@inbox.ru*

*Lapina Marina Afanas'evna, Doctor of law, Professor, head of the Department of "Administrative and Informational Law" at Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Financial University under the Government of the Russian Federation",
LapinaMarina@inbox.ru*

12 апреля 2013 года в Финансовом университете по адресу: г. Москва, 4-ый Вешняковский проезд, д. 4, аудитория № 3801-А состоялась международная научно-практическая конференция научных и практических работников «Актуальные вопросы административного и информационного права».

Организатором конференции являлся Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Кафедра «Административное и информационное право», зав. кафедрой д. ю. н., профессор М. А. Лапина, контактный тел. +7(499) 796-5320)

К началу работы конференции Финансовым университетом издан и вручен всем участникам сборник материалов конференции, содержащий 56 научных статей. Кроме того, редакция научно-практического журнала «Актуальные вопросы публичного права» к началу конференции опубликовала в № 3 (март) и 4 (апрель) за 2013 год 20 научных статей участников конференции, не вошедших в сборник конференции (в связи со значительным превышением запланированного объема сборника).

Количество и состав участников:

- общее количество участников – 101 чел., в том числе:
- гости – 76 чел., из них: иностранные гости – 10 чел. (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Федеративная Республика Германия);
- научно-педагогический состав – 80 чел. (в том числе 31 доктор наук и 47 кандидатов юридических наук);
- аспиранты, молодые ученые – 20 чел.

В числе участников конференции были ведущие ученые в области административного и информационного права, практики, в том числе руководители территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, которые выступили с докладами и участвовали в дискуссии по ряду вопросов, связанных с административно-правовым регулированием системы государственного управления, с вопросами таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕВРАЗЭС. Были затронуты проблемы административно-правового регулирования антимонопольного законодательства, направлений совершенствования информационного права и правового регулирования информационной безопасности, а также административных правоотношений в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Целью конференции являлась разработка актуальных направлений совершенствования административно и информационного права.

Основными направлениями обсуждения были:

- общие вопросы системы административного права и процесса;
- правовое положение субъектов административного права и процесса;
- административно-правовое обеспечение безопасности Российской Федерации;
- административно-правовое воздействие на социально-экономические процессы;
- административные правонарушения и административная ответственность;
- актуальные вопросы информационного права.

Заочное участие в работе конференции принял Михаил Абдурахманович Эскиндаров – ректор Финансового университета, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской Академии Образования – с обращением к участникам конференции «Роль науки административного и информационного права в инновационном развитии России».

На пленарном заседании конференции с приветственным словом выступили: Гульнара Флюровна Ручкина – заместитель проректора по научной работе, заведующий кафедрой «Предпринимательское право» Финансового университета, доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации; Николай Трофимович Шестаев – декан юридического факультета, кандидат юридических наук, профессор и Марина Афанасьевна Лапина – заведующий кафедрой «Административное и информационное право» Финансового университета, доктор юридических наук, профессор.

В своем докладе Гульнара Флюровна Ручкина отметила значимость данной конференции для разрешения проблем административного и информационного права в связи с необходимостью инновационного развития Российской Федерации в финансово-экономической сфере.

Доклады на пленарном заседании были посвящены как теории науки административного права и процесса, науки информационного права, так и практическим аспектам совершенствования административной деятельности в различных сферах государственного управления. Специалисты в области экономической безопасности, в области информационного права большее внимание уделили совершенствованию магистерской подготовки. Так, Владимир Иванович Авдийский – декан факультета «Анализ рисков и экономическая безопасность», доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник МВД СССР, Заслуженный работник полиции России, генерал-лейтенант полиции – акцентировал внимание участников конференции на значимости науки административного права в системе обеспечения экономической безопасности и предложил кафедре «Административное и информационное право» сотрудничество в подготовке магистрантов. Своим опытом подготовки магистров информационного права и правового регулирования информационной безопасности в Российской правовой академии Минюста России поделился Андрей Витальевич Морозов – заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Минюста России, доктор юридических наук, профессор.

Александр Владимирович Мелехин – заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правоотношений НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник МВД России – в своем выступлении затронул вопросы состояния, структуры и динамики административной правонарушаемости в России.

На проблемах законодательства Российской Федерации о судебном контроле за правовыми актами управления и перспективах его совершенствования остановился молодой ученый Константин Владимирович Давыдов – доцент Новосибирского юридического института – филиала Томского государственного университета, кандидат юридических наук.

Заочное участие в работе конференции принял Алексей Давидович Майле, доктор права, магистр административных наук Немецкой Высшей школы управления (г. Шпайер, ФРГ) с докладом «Из опыта организации судебной системы Германии или чем полезен зарубежный опыт». Рассматривая совершенствование судебной системы России, ученый изложил задачи, принципы организации судебной системы германского государства. Доктор Майле отметил, что, несмотря на то, что исполнительная власть в соответствии с Конституцией при осуществлении своей деятельности связана правом и законом, именно поэтому ее действия подлежат судебному контролю.

С интересным докладом-презентацией выступил руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области Игорь Васильевич Башлаков-Николаев о модели административной ответственности индивидуальных предпринимателей в сфере защиты конкуренции. В дискуссию с докладчиком вступил Андрей Борисович Агапов – профессор кафедры административного права МГЮА им. О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор, – который затронул значение нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях, касающейся административной ответственности должностных лиц, и проблем ее правоприменения в отношении индивидуальных предпринимателей.

Вячеслав Владимирович Кизилев – главный редактор журнала «Актуальные вопросы публичного права», доцент кафедры административного и финансового права ЧОУ ВПО «Омская юридическая академия», кандидат юридических наук – развернул дискуссию по поводу деликтных правоотношений в сфере судопроизводства на примере определения ВАС РФ об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ. В своем выступлении ученый-практик провел грань между деликтным и правомерным поведением судебной коллегии ВАС РФ при определении или изменении практики применения правовой нормы.

Завершил пленарное заседание Алексей Михайлович Воронов – профессор кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета, доктор юридических наук, профессор, – который свой доклад посвятил сущности административно-правового режима деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности.

В итоге профессор отметил, что основное назначение данного режима состоит в создании надежных правовых и организационных барьеров, способных предупредить и своевременно пресечь противоправную деятельность транснациональной организованной преступности, а также иную противоправную деятельность в сфере перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза.

Во второй половине конференции изъявили желание публично выступить с докладами:

- Проблемы корректности понятийного аппарата в административном нормотворчестве:

Александр Сергеевич Сухарев, управляющий партнёр адвокатского бюро г. Москвы «Сухарев и партнёры», кандидат юридических наук;

- Актуальные вопросы защиты информации при осуществлении переводов денежных средств в Национальной платежной системе России:

Григорий Олегович Крылов, профессор Финансового университета, кандидат юридических наук, Заслуженный работник высшей школы;

- Актуальные научно-теоретические вопросы отраслевой принадлежности правового регулирования государственного стратегического планирования:

Екатерина Валерьевна Кудряшова, доцент по кафедре финансового права, кандидат юридических наук, адвокат Адвокатской палаты Московской Области;

- Банкротства как элемент административно-правового регулирования финансово-экономических систем:

Игорь Валентинович Фролов, доцент кафедры трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института (филиала Национального исследовательского Томского государственного университета), кандидат юридических наук;

- Административная ответственность за нарушение законодательства о национальной платежной системе:

Михаил Владимирович Демьянец, научный сотрудник сектора информационного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права и сравнительного правоведения НИУ ВШЭ;

- Инвестиционные уполномоченные в федеральных округах: proetcontra:

Константин Валерьевич Черкасов, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного

хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент.

В завершении конференции заведующей кафедрой «Административное и информационное право» Финансового университета Мариной Афанасьевой Лапиной были подведены предварительные итоги конференции:

- участники конференции отметили, что современное административное законодательство не носит системного характера и не защищает в должной степени интересы личности, общества и государства. В настоящее время в России отсутствует современная теория административного права и процесса;

- участники конференции отметили ряд актуальных проблем информационного права, касающиеся как основных институтов информационного права, так и связанных с развитием информационно-коммуникационных технологий;

- участники конференции приняли решение выйти с инициативным предложением к руководству Финансового университета разрешить обратиться в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации с предложением о формировании на базе Финансового университета из состава участников Конференции научной экспертной группы, целью деятельности которой будет содействие развитию правового регулирования государственного администрирования, содействие повышению эффективности и результативности механизма административно-правового регулирования, выработка рекомендаций по вопросам применения нормативных правовых актов на основе анализа административного и информационного законодательства, анализа проектов Федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Информационный ресурс конференции (доклады, презентации и публикации) будет использован в нормотворческой деятельности, в научно-исследовательской и преподавательской деятельности кафедрой «Административное и информационное право» Финансового университета, а также в учебном процессе при изучении дисциплин административное право, административная деятельность, право государственной службы, информационное право, таможенное право, экологическое право и др., при написании учебно-методических материалов, в научно-исследовательской работе студентов.

Участники конференции выразили благодарность Оргкомитету конференции за хорошую организацию данного научного мероприятия, а также благодарность компании «КонсультантПлюс» за информационную поддержку конференции.

Лебедева Е. А. / Lebedeva E. A.

**ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ****LICENSING AND SELF-REGULATION: PROSPECTS OF DEVELOPMENT***Лебедева Екатерина**Алексеевна,**кандидат юридических наук,
старший преподаватель ка-
федры административного
права Московского государ-
ственного юридического уни-
верситета имени О. Е. Кута-
фина.*

Выделяются две группы норм, регулирующих отношения в сфере лицензирования. Отмечается, что при лицензировании контролируется не сама деятельность управляемых субъектов и ее результаты, а наличие правильно оформленных документов на нее (лицензии), т. е. осуществляется контроль при входе на рынок, а не текущий контроль на самом рынке, что, по мнению автора, еще больше бюрократизирует лицензионную систему. Предлагается к внедрению принцип «свободного входа и полной ответственности за недобросовестное поведение на рынке».

Утверждается, что, несмотря на отсутствие наработанных механизмов внесудебного урегулирования споров в рамках саморегулируемых организаций, механизм обязательного саморегулирования заменил неэффективную во многих случаях систему лицензирования.

Ключевые слова: лицензирование, лицензирование отдельных видов деятельности, саморегулирование, саморегулируемые организации, государственное управление экономикой.

Lebedeva Ekaterina

Alekseevna,

*c.j.s., (PhD in jurisprudence),
Senior teacher of the chair of
administrative law at Mos-
cow State Juridical University
named after O. E. Kutafin.*

The author speaks about two groups of norms that regulate relations in the sphere of licensing. Here is noted that when licensing not the very activity of controlled entities and its results are under control, but the availability of its properly completed documents (a license), i.e., the control is implemented at the entrance to market, rather than a current control at the market itself, and this fact, according to the author, even more bureaucratizes the licensing system. The article suggests introducing the principle of "free entry and full responsibility for fraudulent conduct in the market".

It is argued that despite the lack of developed mechanisms for out of court settlement of disputes within self-regulatory organizations, the mechanism of compulsory self-regulation has replaced the ineffective in many cases licensing system.

Keywords: licensing, licensing of certain types of activity, self-regulation, SROs, state management of economy.

Государственное регулирование экономики традиционно воспринимается как одно из проявлений (функций) государственного управления, основной смысл и содержание которого заключается в установлении и обеспечении государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировке их в зависимости от изменяющихся условий. Содержание же государственного регулирования в сфере экономики весьма неоднозначно трактуется в литературе. Это либо императивные и преимущественно административноправовые способы регулирования, либо установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и их корректировка. Лицензирование и саморегулирование скорее можно отнести ко второй группе.

Проблематика правовой природы лицензирования и места института лицензирования, а также его соотношения с институтом саморегулирования в правовой системе государства тесно связана с вопросом о необходимости и мере государственного вмешательства в происходящие в обществе экономические процессы.

Лицензирование любого вида деятельности обусловлено не произвольным выбором, а объективной необходимостью обеспечения государственного контроля за качеством производимой продукции, оказываемых услуг, производимых работ, добросовестностью субъектов, осуществляющих ту или иную деятельность, а также в отдельных случаях необходимостью ограничения осуществления той или иной деятельности в связи с ее особым характером, угрожающим безопасности государства, здоровью граждан и т. п.

Закрепляя за лицензированием административно-правовую природу, можно выделить следующие его признаки:

1) осуществление и регулирование непосредственно лицензирования происходит при наличии официального государственно-властного органа (т. е. лицензирующего органа), в компетенции которого вынесение в одностороннем порядке решения по возникающим вопросам в рамках регулируемых управленческих отношений (например, решение о приостановлении действия лицензии);

2) наличие одностороннего волеизъявления одного из субъектов правоотношений (лицензирующего органа) по отношению к другому (соискателю лицензии или лицензиату); властный характер выражаемого волеизъявления, влекущий обязательное исполнение;

3) наличие юридического неравенства между участниками правоотношений, при котором один из них (лицензирующий орган) является управляющим, а другой (лицензиат) управляемым;

4) существование установленного общеобязательного порядка действий, которому обязаны следовать участники (т. е. закрепленная в процессуальных нормах процедура лицензирования).

Что касается нормативного регулирования, то нормы, регулирующие отношения в сфере лицензирования, можно условно сгруппировать в общую и особенную части.

Общая часть объединяет нормы, определяющие критерии выделения объектов, правовой статус субъектов лицензионных правоотношений, в том числе лицензирования полномочия лицензионных органов, принципы лицензионного права, сферу действия лицензионного законодательства

и нормотворческие права в лицензионной сфере различных властных субъектов, соотношение федерального и регионального начал в регулировании лицензионных отношений, основные правила действия лицензий в пространстве и во времени, их виды и удостоверяющие лицензию документы. Общая часть также включает процедурные нормы (о порядке и сроках принятия решений о выдаче лицензии, о порядке переоформления документов, о порядке приостановления действия и аннулирования лицензии).

Общими также являются нормы о предварительном и текущем контроле деятельности соискателей лицензий и лицензиатов, а также нормы о ведении реестров лицензий и порядке выдачи информации, содержащейся в них. Кроме того, к общей части лицензионного права относятся нормы о лицензионной ответственности, т. е. нормы, определяющие состав лицензионного правонарушения и меру ответственности за его совершение.

Нормы общей части закреплены в Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании) [3] и постановлении Правительства РФ от 26.01.2006 № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» [4]. Действуют нормы общей части в большинстве своем на всю совокупность лицензионных правоотношений и составляют основу для нормообразования и применения норм права в рамках особенной части.

Особенную часть традиционно составляют нормы о лицензировании отдельных видов деятельности. При этом в нее входят нормы о лицензировании тех видов деятельности, которые регулируются также и общими нормами лицензионного законодательства, закрепленными в Законе о лицензировании. Структуру особенной части составляют отдельные институты лицензирования деятельности в экономической сфере (хозяйственные виды деятельности), в области государственной безопасности и обороны страны, здравоохранения, экологической, промышленной, транспортной безопасности и т. д.

Закон о лицензировании стал своеобразным итогом развития института лицензирования в России. Он сохранил структуру предшествующего Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [1] и внес ряд важных нововведений.

В частности, Закон о лицензировании обозначает возможность применения единого унифицированного порядка лицензирования.

Вместе с тем, учитывая специфику осуществления лицензирования видов деятельности в отдельных сферах, в качестве переходного периода новым

законом сохранены некоторые положения, обеспечивающие более плавный переход к общему порядку лицензирования в таких сферах.

Представляется, что существование в российском законодательстве перечня видов деятельности, в отношении которых установлен особый (специальный) порядок лицензирования, является временным (переходным) явлением, следствием ранее сложившейся в советской законодательной системе практики (традиции) особого контроля со стороны государства в отношении важнейших (стратегических) сфер деятельности (образование; связь; банковская деятельность; таможенная деятельность; деятельность, связанная с защитой государственной тайны; деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и др.) и учета интересов национальной безопасности страны советского периода. Думается, что совершенствование общего лицензионного законодательства в России способствует постепенному «уходу» от особого (специального) порядка лицензирования определенных видов деятельности, а общий порядок лицензирования (для всех лицензируемых видов деятельности) унифицируется и станет более «прозрачным» с точки зрения государственного контроля законности деятельности самих контролирующих органов.

Лицензирование отдельных видов деятельности на сегодняшний день охватывает более пятидесяти видов деятельности.

Современный этап развития лицензирования характеризуется сокращением числа лицензируемых видов деятельности. Это связано, прежде всего, с тем, что избыточное лицензирование порождает «административные барьеры», которые мешают развитию рыночной экономики. На наш взгляд, лицензирование не следует рассматривать как инструмент ограничения предпринимательской деятельности. Государство, лицензируя, не ставит барьер между предпринимателем и лицензируемым видом деятельности. Любой предприниматель, отвечающий требованиям и условиям лицензирования, имеет право заниматься соответствующим видом деятельности. При этом государство устанавливает лишь определенные требования, которые предприниматель должен соблюдать.

Принятие Закона о лицензировании позволило сократить масштабы административного влияния на предпринимательскую деятельность, связанного с лицензированием.

С другой стороны, в настоящее время имеет место следующая ситуация: фактически контролируется не сама деятельность и ее результаты, а наличие правильно оформленных документов на нее (лицензии). Иными словами,

осуществляется контроль при входе на рынок, а не текущий контроль на самом рынке, что еще больше бюрократизирует лицензионную систему. В современную российскую практику необходимо внедрять принцип «свободного входа и полной ответственности за недобросовестное поведение на рынке».

Следовательно, возможно сделать следующие выводы:

- контроль при входе на рынок должен уступить место текущему контролю на рынке;
- необходимость наличия и правильности оформления документов, необходимых для ведения той или иной деятельности, должна быть заменена на контроль самой деятельности, реального качества товаров и реального поведения предпринимателей на рынке.

В связи с тем, что перечень лицензируемых видов деятельности все еще содержит виды деятельности, регулирование которых возможно осуществлять иными формами регулирования (например, деятельность юридических лиц, которая непосредственно связана с обеспечением авиационной безопасности, подлежит обязательной сертификации), указанный перечень предполагается сократить за счет исключения таких видов деятельности.

Отмена лицензирования будет сопровождаться одновременным переходом к иным формам регулирования, в том числе к уведомительному порядку начала предпринимательской деятельности и саморегулированию.

В последние годы все чаще обсуждаются вопросы саморегулирования бизнеса как способа повышения эффективности регулирования рынков и развития экономики страны. Государственное регулирование постепенно во многом заменяется саморегулированием. При этом саморегулирование – новое для нашего государства явление.

Вопросы саморегулирования в России приобрели большую актуальность в связи с нарастающей тенденцией снижения административных барьеров, которая берет свое начало с 2003 года и связана с проведением административной реформы в России.

Вслед за этим получили развитие как добровольные, так и делегированные формы саморегулирования, предполагающие обязательное членство (СРО арбитражных управляющих, оценщиков, аудиторов) или необязательное членство с эксклюзивными правами (СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний) либо ослаблением государственного регулирования (СРО, объединяющие негосударственные пенсионные фонды).

Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [2] (далее – Закон о саморегулируемых организациях) был принят уже тогда, когда в России активно функционировали саморегулируемые организации различных видов, в том числе профессиональных участников рынка ценных бумаг, арбитражных управляющих и др.

С принятием этого закона в Российской Федерации создана правовая и экономическая основа саморегулирования, определены порядок создания и осуществления деятельности саморегулируемых организаций в различных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности.

Согласно Закону о саморегулируемых организациях под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований установленных стандартов и правил.

Законом определены основные квалифицирующие признаки саморегулируемых организаций:

1. Принцип достаточного представительства субъектов предпринимательской (не менее 25) или профессиональной деятельности (не менее 100).
2. Наличие стандартов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности, обязательных для соблюдения членами саморегулируемой организации, и контроль за их исполнением членами саморегулируемой организации.
3. Применение механизмов имущественной ответственности за ущерб, причиненный третьим лицам.

Помимо общего Закона о саморегулируемых организациях законодательство Российской Федерации содержит целый ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. Положения специальных (отраслевых) законов могут определять те или иные особенности СРО в отдельных отраслях, учитывать специфику таких отраслей, однако существующий опыт нормативного регулирования показывает, что нормы специальных законов иной раз столь специфичны, что входят в прямой конфликт с нормами общего закона.

Отрасли, для которых в отдельных отраслевых законах описаны специфические требования к саморегулируемым организациям, могут быть сгруппированы следующим образом:

1. Сферы, в которых предусмотрено обязательное членство участников профессиональной или предпринимательской деятельности в СРО, в том числе:

- деятельность арбитражных управляющих; аудиторская деятельность; кредитная кооперация; оценочная деятельность;
- деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов;
- инженерные изыскания;
- архитектурно-строительное проектирование; строительство;
- деятельность в области энергетического обследования; теплоснабжение.

2. Сферы, в которых специальными законами предусмотрена возможность создания СРО, но членство в таких организациях не является обязательным, в том числе:

- профессиональная деятельность участников рынка ценных бумаг;
- деятельность негосударственных пенсионных фондов;
- кадастровая деятельность;
- рекламная деятельность;
- деятельность жилищных накопительных кооперативов;
- деятельность патентных поверенных;
- медиация.

Кроме того, отдельно следует выделить сферы профессиональной деятельности, в которых действующим законодательством предусмотрено обязательное членство участников в специализированных объединениях, однако такие объединения не имеют статуса саморегулируемых организаций (например, нотариат и адвокатура).

Саморегулирование по своей природе является видом регулирования, противоположным государственному регулированию, и не является частью последнего. Взаимодействие государственного регулирования и саморегулирования может происходить следующим образом:

- саморегулирование всегда осуществляется в рамках действующего законодательства и является легитимным;
- саморегулирование может фактически замещать государственное регулирование в определенных сферах;
- нормы саморегулирования могут дополнять и конкретизировать действующее законодательство;

- нормы саморегулирования могут в некоторых случаях ужесточать требования к участникам рынка по сравнению с требованиями законодательства [5, 8].

Саморегулируемые организации представляют собой структуры, наделенные сходным с органами государственной власти функционалом, но не дублирующие, а замещающие или «вспомогательные».

Содержанием саморегулирования является основанное на нормах федерального законодательства регулирование отношений в отдельных сферах экономической деятельности, осуществляемое на основе самоорганизации, т. е. без непосредственного вмешательства государства. Оперативное вмешательство государства заменяется нормативным правовым регулированием и контролем за соблюдением норм законодательства создаваемыми саморегулируемыми организациями. При этом существенно сокращаются государственные расходы на регулирование и контроль в соответствующих сферах деятельности, повышается общая эффективность государственного управления за счет замены оперативного контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью на законодательное регулирование и сокращения числа управленческих связей - объектом регулирования и контроля становится одна или несколько саморегулируемых организаций, а не бесчисленное множество субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности.

При существовании достаточно ограниченного круга различных форм саморегулирования вопросам создания саморегулируемых организаций посвящен отдельный «общий» закон, устанавливающий основные принципы создания и функционирования саморегулируемых организаций, а также многочисленные нормы специальных законов, регулирующих деятельность СРО в отдельных отраслях экономики.

В качестве одной из основных проблем в регламентации саморегулирования можно назвать отсутствие единой модели регулирования.

Представляется, что базовые принципы создания саморегулируемой организации, признания ее статуса государством, формирования внутренней структуры, а также функционал саморегулируемой организации должны быть едины вне зависимости от отрасли, в которой возникает СРО.

В последнее время все больше усиливается тенденция перехода от лицензирования к саморегулированию.

С 1 января 2006 года пять видов лицензирования заменены обязательным членством в саморегулируемых организациях.

Начало применения механизмов саморегулирования в качестве альтернативы институту государственного лицензирования показывает, что при наличии определенных улучшений, выразившихся, в том числе в избавлении ряда отраслей от недобросовестных и недостаточно компетентных участников и повышении прозрачности процедур допуска на рынок, наблюдается также и ряд объективных недостатков, связанных в первую очередь с низкой эффективностью исполнения саморегулируемыми организациями возложенных на них законодательством функций. Невысока эффективность контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, не обеспечивается должный государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций, а также отсутствуют наработанные механизмы внесудебного урегулирования споров в рамках саморегулируемых организаций.

Механизмы саморегулирования должны являться средством сокращения властных полномочий органов государственной власти и административных барьеров на пути развития предпринимательства, однако в ряде случаев требование об обязательном членстве в саморегулируемых организациях субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности отдельных отраслей экономики создает обременительные условия для бизнеса и вызывает существенный прирост затрат, необходимых для получения допуска на рынок. Это может быть связано с чрезмерно высокими регулярными и единовременными взносами членов саморегулируемых организаций (вступительные, членские и целевые).

Нельзя не сказать, что эффективность функционирования института саморегулирования на современном этапе его развития оценивается как недостаточная. В некоторых случаях условия о членстве в СРО препятствуют развитию малого и среднего бизнеса в соответствующей сфере.

Все это требует совершенствования как системы законодательного регулирования создания и деятельности саморегулируемых организаций в различных сферах хозяйственной и профессиональной деятельности, так и повышения результативности деятельности таких организаций.

Подводя итоги можно сделать вывод, что механизм обязательного саморегулирования заменил неэффективную во многих случаях систему лицензирования. При этом одной из важных задач введения саморегулирования являлось устранение административных барьеров. Однако, как показала практика, использование механизмов саморегулирования не всегда приводит к устранению всех административных барьеров, а иногда и само выступает в качестве такового.

Безусловно, недопустимо передать все виды деятельности, подлежащие лицензированию, на откуп саморегулированию, поскольку помимо предпринимательской сферы они затрагивают государственную безопасность и оборону страны, здравоохранение, экологическую, промышленную, транспортную безопасности и т. д., однако в целом следует признать позитивной тенденцию перехода от лицензирования отдельных видов деятельности к саморегулированию. Не преуменьшая роли лицензирования, хотелось бы высказать надежду, что саморегулирование будет являться новым альтернативным и эффективным способом регулирования деятельности во многих сферах, а не станет еще одним барьером, в том числе и финансовым, на пути развития бизнеса.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Постановление Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Саморегулирование. Пособие для предпринимателей // Под общ. ред. П. В. Крючковой. М.: 2002.

References:

1. Federal Law No. 128-FL from August 08, 2001 "On Licensing of Certain Types of Activity" [Federal'nyi zakon ot 8 avgusta 2001 g. № 128-FZ «O licenzirovanii otdel'nyh vidov deyatel'nosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Federal Law No. 315-FL from December 01, 2007 "On Self-regulatory Organizations" [Federal'nyi zakon ot 1 december 2007 g. № 315-FZ «O samoreguliruemym organizatsiyah»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 99-FL from May 04, 2011 "On Licensing of Certain Types of Activity" [Federal'nyi zakon ot 4 maya 2011 g. № 99-FZ «O licenzirovani otel'nyh vidov deyatel'nosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Decision of the RF Government No. 45 from January 26, 2006 "On the Organization of Licensing of Certain Types of Activity [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 yanvarya 2006 g. № 45 «Ob organizatsii licenzirovaniya otel'nyh vidov deyatel'nosti»] *System GARANT* [Electronic resource]. Moscow: 2013.
5. *Self-regulation. Guidance for Entrepreneurs* [Samoregulirovanie. Posobie dlya predprinimatelei]. Under general edition of Kryuchkova P. V., Moscow: 2002.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ****ADMINISTRATIVE-LEGAL ISSUES OF ENSURING TRANSPORT SAFETY**

Степаненко Юрий

Викторович,

*доктор юридических наук,
профессор кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации.*

Рассматривается обеспечение безопасности на транспорте как система, включающая в себя обеспечение транспортной безопасности и обеспечение безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Отмечается, что ключевое место органов внутренних дел в системе обеспечения транспортной безопасности не вполне оправданно, так как многие решаемые вопросы носят технический, технико-технологический, организационный и иной характер и выходят за границы компетенции органов внутренних дел. Доказывается, что место и роль органов внутренних дел в обеспечении транспортной безопасности должны обуславливаться и ограничиваться охранительной (полицейской) функцией.

Утверждается о наличии пробела в административно-правовом регулировании участия субъектов обеспечения транспортной безопасности в оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Предлагается проработка и закрепление понятийного аппарата, а также консолидация норм о разных видах

Stepanenko Yurii

Viktorovich,

Doctor of law, Professor of the Department of "Administrative and Informational Law" at Financial University, Honoured Jurist of the Russian Federation.

транспортной безопасности в одном (базовом) законодательном акте.

Ключевые слова: транспортная безопасность, безопасность на транспорте, виды транспортной безопасности, субъекты обеспечения транспортной безопасности, правоохранительная деятельность на транспорте.

Ensuring of transport security as a system, which includes the provision of transport safety, safety of traffic and transport operation, is considered in the article.

Here is noted that a key role of internal affairs bodies in the system of ensuring transport safety is not entirely justified, since many of the issues at stake are of technical, technological, organizational and other nature and go beyond the limits of competence of internal affairs bodies. The author proves that the place and role of internal affairs bodies in ensuring transport safety should be conditioned and limited by protective (police) function.

Argues that there is a gap in the administrative-legal regulation of participation the subjects of ensuring transport safety in assessing the vulnerability of transport infrastructure and vehicles.

The article suggests the study and enshrining of a conceptual apparatus, as well as the consolidation of norms about different types of transport safety in one (basic) legislative act.

Keywords: transport safety, transport security, types of transport safety, subjects of ensuring transport safety, law enforcement activity in transport.

В Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [4] под транспортной безопасностью понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

По нашему мнению, законодатель использовал предельно общий и достаточно абстрактный собирательный термин, введя в нормативный оборот заведомо многозначительное понятие без раскрытия его сущности и полного содержания. Иными словами, общее понятие, объединяющее в себе несколько производных понятий и направлений деятельности, применено для обозначения лишь части содержания понятия «транспортная безопасность». Это содержание оказалось зауженным до технического обустройства объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, прежде всего с точки зрения их антитеррористической защищённости, и правоохранительной деятельности в этой сфере, в частности административной и уголовной юрисдикции.

На наш взгляд, попытка объединить родовым понятием все виды транспортной безопасности была бы успешной, если бы не возобладали «угроза терроризма», если бы законодатель не ограничился безотлагательным принятием антитеррористических мер, а вложил бы в это понятие более широкий смысл. Тогда закон не получился бы таким «рамочным», содержащим преимущественно «порученческие» нормы, а система транспортной безопасности приобрела бы дополнительные задачи по обеспечению технико-технологической безопасности, безопасности, связанной с природными явлениями, пополнилась бы новыми субъектами и их функциями.

По существу законодатель распространил уже адаптированное в Воздушном кодексе РФ и других нормативных правовых актах видовое понятие «авиационная безопасность» на все виды транспорта, придав ему родовое значение. Понятие «авиационная безопасность», предусмотренное ст. 83 Воздушного кодекса РФ [1], определяется законодателем как «состояние защищённости авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации». В такой формулировке это понятие соотносится с понятием «транспортная безопасность», предусмотренным анализируемым федеральным законом, как часть и целое. Однако в ст. 28 ВК РФ говорится о том, что «целью государственного надзора в области гражданской авиации является обеспечение безопасности полётов воздушных судов, авиационной безопасности». Следовательно, законодателем в Воздушном кодексе выделяются два разноплановых понятия – «обеспечение безопасности полётов воздушных судов»

и «авиационная безопасность», – которые, на наш взгляд, могли бы быть охвачены понятием более общего порядка – «безопасность на воздушном транспорте».

Кроме того, полагаем, что содержание понятия «транспортная безопасность» в широком смысле должно соответствовать содержанию понятия «безопасность на транспорте». В свою очередь, понятия «безопасность на отдельных видах транспорта», «авиационная безопасность», «безопасность на воздушном транспорте», будут понятиями производными и должны соотноситься с понятиями «транспортная безопасность» или «безопасность на транспорте» как часть и целое.

Подчеркнём, что в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-I «О безопасности» [3] содержалось упоминание о «безопасном ведении работ на транспорте» (ст. 12), что подразумевало под собой безопасность движения и эксплуатации транспорта, пожарную безопасность, промышленную безопасность и т. п. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [5] оставляет вопрос о видах безопасности открытым, предлагая решать его с помощью отраслевых тематических законов. Следовательно, разработчикам законопроектов и подзаконных актов об отдельных видах безопасности придётся самим договариваться относительно используемой в них терминологии.

В настоящее время наряду с кодифицированными актами (Кодекс торгового мореплавания РФ, Воздушный кодекс РФ, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ), в которых имеются главы (нормы) о соответствующих видах безопасности, действует несколько федеральных законов об отраслевых видах безопасности. Это законы «О безопасности дорожного движения», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О пожарной безопасности», «О радиационной безопасности населения», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и т. д.

Примечательно также, что в Указе Президента РФ от 31 марта 2010 г. «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» [6] используется термин «безопасность на транспорте», а не термин «транспортная безопасность». Этот же термин воспринят Модельным законом СНГ «О безопасности на транспорте», принятым 31 октября 2007 г. (то есть после принятия ФЗ-16 от 09.02.2007) Межпарламентской ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств.

Таким образом, анализ действующих нормативных правовых актов, связанных с обеспечением безопасности на транспорте, приводит к выводу о том,

что, несмотря на наличие, казалось бы, базового (с точки зрения терминологии, а не содержания) закона «О транспортной безопасности», в них продолжают «жить своей жизнью» и использоваться такие понятия, как «безопасность железнодорожного транспорта», «безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта и иных технических средств», «безопасные для жизни и здоровья условия проезда пассажиров», «безопасность перевозок грузов, багажа и грузобагажа», «экологическая безопасность», «авиационная безопасность», «безопасность полётов воздушных судов», «безопасность воздушного движения», «безопасность судоходства», «безопасность плавания судов», «безопасность портовых и судоходных гидротехнических сооружений и внутренних водных путей», «безопасность мореплавания», «безопасность дорожного движения» и многие другие.

Удивительно также, что в главе 11 КоАП РФ [2] «Административные правонарушения на транспорте» сосуществуют две статьи – ст. 11.3.1. «Нарушение требований авиационной безопасности» и ст. 11.15.1. «Неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности». Подчеркнём, что среди требований, за нарушение которых наступает административная ответственность по ст. 11.15.1, есть и Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта, утверждённые приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40 [10]. В целом в указанной главе термин «безопасность» употребляется в разных значениях в наименованиях девяти статей.

В юридической литературе сформировалось два научных подхода к определению содержания понятия «транспортная безопасность». Сторонники первого подхода солидарны с законодателем и рассматривают транспортную безопасность в узком смысле – как состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Представляется, что они находятся в меньшинстве, поскольку большинство учёных включает в содержание анализируемого понятия не только защиту транспортного комплекса от противоправных актов, но и другие элементы.

Как один из вариантов, обеспечение безопасности на транспорте можно рассматривать как систему, включающую в себя: 1) обеспечение транспортной безопасности; 2) обеспечение безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Обеспечение транспортной безопасности – это система, включающая технические средства, ограждения, сооружения, специализированные службы и подразделения охраны, правоохранительные органы, организационно-правовые меры, определяющие состояние защищенности жизни и здоровья людей, имущества собственников, объектов транспорта, путей сообщения, транспортных средств, транспортного оборудования от актов незаконного вмешательства.

Обеспечение безопасности движения и эксплуатации транспорта – это система, включающая конструирование (проектирование), испытание, производство (строительство), ввод в эксплуатацию и ремонт транспортных средств, путей сообщения, транспортного оборудования, подготовку и повышение квалификации обслуживающего транспорт персонала, медицинский и метеоконтроль, контроль функционирования путей сообщения, транспортных средств и их движения, организационно-правовые меры, расследование по установлению причин транспортных происшествий (служебное расследование), их учет, определяющая состояние защищенности жизни и здоровья людей, путей сообщения, транспортного оборудования и транспортных средств, окружающей среды и имущества собственников от угроз техногенного, природного и иного несоциального характера.

С учётом антитеррористической направленности Федерального закона «О транспортной безопасности» органы внутренних дел занимают в системе обеспечения транспортной безопасности едва ли не ключевое место. Это не вполне оправданно, так как многие решаемые в рамках этого закона вопросы носят технический, технико-технологический, организационный и иной характер, выходят за границы «традиционной» компетенции органов внутренних дел. К тому же административно-правовое регулирование в сфере обеспечения транспортной безопасности осуществляется преимущественно Минтрансом России. Из-за недостатков в координации и согласовании совместных действий МВД России, Минтранса России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и субъектов транспортной инфраструктуры в нормативных актах нередко образуются правовые проблемы и противоречия.

В качестве иллюстрации можно указать на пробел в административно-правовом регулировании участия субъектов обеспечения транспортной безопасности в оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О транспортной безопасности» оценка уязвимости объектов транспортной

инфраструктуры и транспортных средств проводится, в том числе, организациями и подразделениями МВД России, с учетом требований по обеспечению транспортной безопасности на основе публичного договора по тарифам, устанавливаемым ФСТ России.

Приказом ФСТ России от 10 ноября 2010 г. № 534-а «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по тарифам по исполнению государственной функции по установлению тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» утвержден соответствующий регламент исполнения государственной функции [9].

Приказом Минтранса России от 12 апреля 2010 г. № 87 «О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» определен порядок проведения указанной оценки [8].

Уставом ФГУП «Охрана» МВД России, утвержденным приказом МВД России от 16 марта 2007 г. № 267 «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации», в качестве одного из видов деятельности предприятия указано проведение оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры Российской Федерации [7]. Вместе с тем устав ФГУП «Охрана» МВД России, утвержденный приказом МВД России от 13 мая 2011 г. № 367 «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации», не содержит положений о проведении оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств [11].

Таким образом, в настоящее время в МВД России отсутствуют организации, уполномоченные осуществлять указанную деятельность. По нашему мнению, при их определении необходимо учитывать, что в системе органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте отсутствуют организации, аналогичные ФГУП «Охрана» МВД России, способные проводить оценку уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Кроме того, мы полагаем, что место и роль органов внутренних дел в обеспечении транспортной безопасности должны обуславливаться и ограничиваться охранительной (полицейской) функцией, то есть охраной правовых норм от нарушений, включая меры превенции. Ведь именно в целях

освобождения органов внутренних дел от избыточных и несвойственных им функций и осуществлялась реформа МВД России.

Между понятиями «правоохранительные функции» и «функции по контролю (надзору)» нет непроходимой грани, поскольку они соотносятся как целое и часть. В каком бы смысле ни рассматривалась «правоохранительная деятельность» – самом узком, узком, широком или самом широком – её ключевым звеном всегда является юрисдикция, которая осуществляется контрольно-надзорными органами, в том числе органами внутренних дел.

Применительно к деятельности органов внутренних дел центральным звеном правоохранительной деятельности целесообразно считать активное наблюдение за соответствием правовым нормам реального поведения участников охраняемых общественных отношений с последующей коррекцией там, где это необходимо. Наблюдение охватывает все формы контроля за соблюдением нормативных правовых актов, в том числе надзор, инспектирование, ревизии, проверки, контроль в собственном смысле этого слова и т. д. Оно присуще как внешненаправленной, так и внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел. Наблюдение за исполнением нормативных требований участниками общественных отношений понуждает воздерживаться от нарушений законности. В этом состоит его социальная функция и содержится его значительный предупредительный потенциал. В качестве примеров активного применения метода «включённого наблюдения» можно привести деятельность ДПС ГИБДД, сотрудников службы досмотра в аэропортах, нарядов полиции по сопровождению поездов дальнего следования и т. д.

Юрисдикционная компетенция органов внутренних дел в области транспортной безопасности определена соответствующими нормами УПК РФ о подсудственности преступлений, а также нормами КоАП РФ о подведомственности дел об административных правонарушениях. Объём этой компетенции огромен, и возлагать на органы внутренних дел какие-либо дополнительные юрисдикционные полномочия, на наш взгляд, нецелесообразно. Кроме того, правоохранительная функция в этой области реализуется ими не только в уголовно-процессуальной и административной, но и в оперативно-розыскной деятельности.

В настоящее время Минтранс России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности». В соответствии с этим документом, уполномоченным

федеральным органом исполнительной власти по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности определена Федеральная служба по надзору в сфере транспорта и ее территориальные органы. Предметом осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности является исполнение субъектами в процессе осуществления их деятельности требований в области транспортной безопасности.

Минтрансу России, МВД России, ФСБ России не позднее одного года со дня принятия указанного постановления предписывается утвердить совместный нормативный правовой акт, устанавливающий Порядок взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере транспорта с МВД России и ФСБ России при проведении плановых и внеплановых выездных проверок с применением тест-предметов и тест-объектов и их использования.

Минтрансу России по согласованию с МВД России и ФСБ России предлагается не позднее одного года со дня принятия настоящего постановления утвердить:

Перечень объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, отнесенных к первой категории в соответствии с Порядком установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности, утверждённым приказом Минтранса России от 21.02.2011 № 62, на которых систематическое наблюдение за исполнением требований в области транспортной безопасности осуществляется с применением аудио- и видеосистем;

Перечень пунктов (постов), на которых проводятся мероприятия по выборочному контролю за соблюдением требований в области транспортной безопасности при перевозках пассажиров и грузов автомобильным транспортом, осуществляемых на автомобильных дорогах федерального значения.

Не вдаваясь в подробности проекта Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности, отметим, что большинство контрольно-надзорных мероприятий территориальным органам Ространснадзора предлагается осуществлять совместно с органами внутренних дел.

Понятийный аппарат нормативных правовых актов, связанных с обеспечением транспортной безопасности, прежде всего законодательных, должен быть упорядочен, унифицирован. В первую очередь, требует уточнения

понятийный аппарат «возмутителя спокойствия» в этой сфере – Федерально-го закона «О транспортной безопасности». Здесь видятся два пути.

Первый путь – отмена этого закона и принятие на его основе закона «О безопасности на транспорте» или «О безопасности транспортного комплекса», в котором будут определены все виды безопасности на транспорте, субъекты их обеспечения, их правовой статус в этой области.

Ввиду особой важности антитеррористической защиты населения может быть принят отдельный закон «Об антитеррористической безопасности транспортного комплекса» или «О безопасности населения на транспорте». Ведь наряду с большим количеством законов о безопасности нашёл же своё место в правовой системе Российской Федерации Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений». Основу для нового закона составят Федеральный закон «О противодействии терроризму», Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте», Комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте, утверждённая распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р и другие нормативные правовые акты.

Второй путь – внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «О транспортной безопасности». Понятие «транспортная безопасность» и само содержание закона должны обогатиться нормами о таких видах безопасности на транспорте, как «авиационная безопасность», «безопасность мореплавания», «безопасность судоходства на внутренних водных путях», «безопасность дорожного движения», «безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта» и т. д. Проработка и закрепление понятийного аппарата, а также консолидация норм о разных видах транспортной безопасности в одном (базовом) законодательном акте позволят привести к одному знаменателю соответствующую терминологию других законов, в том числе кодифицированных, и подзаконных актов, регламентирующих вопросы обеспечения транспортной безопасности.

Не исключено, что принятие базового закона о транспортной безопасности может послужить основанием для отмены части законодательных актов об отраслевых видах безопасности. Тем самым правовое поле в этой области будет оптимизировано, понизится накал терминологических споров, появится отчётливость в задачах и функциях субъектов обеспечения транспортной безопасности.

Список литературы:

1. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ// Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-I «О безопасности» (утратил силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Приказ МВД России от 16 марта 2007 г. № 267 «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Приказ Минтранса России от 12 апреля 2010 г. № 87 «О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
9. Приказ ФСТ России от 10 ноября 2010 г. № 534-а «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по тарифам по исполнению государственной функции по установлению тарифов на услуги по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
10. Приказ Минтранса РФ от 8 февраля 2011 г. № 40 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих

уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

11. Приказ МВД России от 13 мая 2011 г. № 367 «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

References:

1. Air Code of the Russian Federation from March 19, 1997, No. 60-FL [Vozdushnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 19 marta 1997 g. № 60-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Law of the RF No. 2446-I from March 05, 1992 “On Security” [Zakon RF ot 5 marta 1992 № 2446-1 «O bezopasnosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No. 16-FL from February 09, 2010 “On Transport Safety” [Federal’nyi zakon ot 9 fevralya 2007 g. № 16-FZ «O transportnoi bezopasnosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Federal Law No. 390-FL from December 28, 2010 “On Security” [Federal’nyi zakon ot 28 dekabrya 2010 g. № 390-FZ «O bezopasnosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. RF Presidential Decree from March 31, 2010 “On the Establishment of a Comprehensive System to Ensure Public Safety in Transport” [Ukaz Prezidenta RF ot 31 marta 2010 g. «O sozdanii kompleksnoi sistemy obespecheniya bezopasnosti naseleniya na transporte»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Order of the Russian Ministry of Internal Affairs No. 267 from March 16, 2007 “On some Issues of Organization the Activity of the Federal State Unitary Enterprise “Ohrana” of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation [Prikaz MVD Rossii ot 16 marta 2007 g. № 267 «O nekotorykh voprosakh

organizatsii deyatel'nosti federal'nogo gosudarstvennogo unitarnogo predpriyatiya «Okhrana» Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation No. 87 from April 12, 2010 "On the Procedure of Assessment the Vulnerability of Transport Infrastructure Objects and Vehicles" [Prikaz Mintransa Rossii ot 12 aprelya 2010 g. № 87 «O poryadke provedeniya otsenki uyazvimosti ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. Order of the Federal Tariff Service of Russia No. 534-a from November 10, 2010 "On Approval of the Administrative Regulations of the Federal Tariff Service on Exercising the State Function on Setting Tariffs for Services on the Assessment of the Vulnerability of Transport Infrastructure Objects and Vehicles" [Prikaz FST Rossii ot 10 noyabrya 2010 g. № 534-a «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Federal'noi sluzhby po tarifam po ispolneniyu gosudarstvennoi funktsii po ustanovleniyu tarifov na usluzhi po provedeniyu otsenki uyazvimosti ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation No. 40 from February 08, 2011 "On Approval the Requirements for Ensuring Transport Security Taking into Account Security Levels for Different Categories of Transport Infrastructure Objects and Airplanes" [Prikaz Mintransa RF ot 8 fevralya 2011 № 40 «Ob utverzhdenii Trebovaniy po obespecheniyu transportnoi bezopasnosti, uchityvayushchikh urovni bezopasnosti dlya razlichnykh kategorii ob"ektov transportnoi infrastruktury i transportnykh sredstv sredstv vozdushnogo transporta »]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. Order of the Russian Ministry of Internal Affairs No. 367 from May 13, 2011 "On some Issues of Organization the Activity of the Federal State Unitary Enterprise "Ohrana" of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation [Prikaz MVD Rossii ot 13 maya 2011 g. № 367 «O nekotorykh voprosakh organizatsii deyatel'nosti federal'nogo gosudarstvennogo unitarnogo predpriyatiya «Okhrana» Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

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