

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**август
2013
№8**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ISSN 2225-8299

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

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

№ 8 (20) 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:

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва

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

Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов

Шукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

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

Редакция:

Рубцов Д.В.

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 20.09.2013 г.

Усл. печ. л. 7.23

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

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

Chairman of the editorial board:

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

The editorial board:

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

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

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

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

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

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

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

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

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 20th of September, 2013.

Nominal print 7.23 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•

Проверка правомерности использования налоговых льгот в процессе камерального налогового контроля	3
Бурнышева Л. В.	
Использование полиграфа при поступлении на службу в полицию	19
Густова Л. В.	
«Выпадающие конструкции» КоАП РФ: объективная неизбежность или следствие изъянов в законодательной мысли и технике?	25
Денисенко В. В.	
Административные правонарушения, совершенные в условиях чрезвычайной ситуации	40
Калина Е. С.	
Особенности налоговых правоотношений как самостоятельного вида публичных правоотношений	51
Мокина Т. В.	
Международное административное право и его место в системе российского права	62
Побежимова Н. И.	
Проблемы установления компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов	73
Романова И. С.	
Административное судопроизводство как способ повышения качества российского государства	83
Старилов Ю. Н.	
Взаимосвязь принципов административно-деликтного и уголовного процессов	119
Чернов Ю. И.	

Бурнышева Л. В. / Burnysheva L. V.

**ПРОВЕРКА ПРАВОМЕРНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ
ЛЬГОТ В ПРОЦЕССЕ КАМЕРАЛЬНОГО НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ**

**VERIFICATION OF THE LEGALITY OF TAX BENEFITS USE IN THE
COURSE OF A CAMERAL TAX CONTROL**

Бурнышева Лариса

Витальевна,

*старший преподаватель ка-
федры административного
и финансового права Омской
Юридической Академии,
lorabu@mail.ru*

Burnysheva Larisa

Vital'evna,

*Senior lecturer of the Depart-
ment of administrative and
financial law at Omsk Legal
Academy,
lorabu@mail.ru*

В статье рассматриваются и анализируются проблемы, связанные с проверкой правомерности использования налоговых льгот в процессе камерального налогового контроля. Дан обзор судебной практики по спорным вопросам.

Ключевые слова: камеральный налоговый контроль, налоговые льготы, истребование документов.

Problems associated with checking the lawfulness of tax benefits use in the process of a cameral tax control are discussed and analyzed in the article. The author provides a review of the judicial practice in contentious matters.

Keywords: cameral tax control, tax benefits, discovery of documents.

Полномочия налоговых органов в процессе камерального налогового контроля были значительно ограничены законодателем с 2007 года [2]. Внесение изменений в Налоговый кодекс было вполне закономерным, ввиду того, что камеральные налоговые проверки стали мало отличаться от выездных, при этом огромное количество запрашиваемых документов работники налоговых служб зачастую не успевали просматривать, а налогоплательщики никакими аргументами не могли противостоять требованиям налоговых инспекторов подтвердить документально сведения декларации.

В настоящее время в соответствии с п. 7 ст. 88 НК РФ в рамках камерального налогового контроля налоговые органы не вправе запрашивать дополнительные сведения и документы, если иное не предусмотрено данной статьей или если представление таких документов не установлено НК РФ вместе с декларацией. Налоговый кодекс выделяет всего три основания для истребования документов в процессе камеральной налоговой проверки:

- 1) при использовании налогоплательщиком налоговых льгот (п. 6 ст. 88 НК РФ);
- 2) при подаче налоговой декларации по налогу на добавленную стоимость, в которой заявлено право на возмещение налога (п. 8 ст. 88 НК РФ);
- 3) если проверяются декларации, связанные с использованием природных ресурсов (п. 9 ст. 88 НК РФ);

В остальных случаях, если камеральной налоговой проверкой выявлены ошибки в налоговой декларации и (или) противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах, либо выявлены несоответствия сведений, представленных налогоплательщиком, сведениям, содержащимся в документах, имеющихся у налогового органа, и полученным им в ходе налогового контроля, об этом сообщается налогоплательщику с требованием представить в течение пяти дней необходимые пояснения или внести соответствующие исправления в установленный срок (п. 3 ст. 88 НК РФ). При этом налогоплательщик имеет диспозитивное право представить необходимые документы в подтверждение достоверности сведений.

Нужно отметить, что налоговые инспекторы часто не придают значения разнице в своих полномочиях по истребованию документов по первым трем перечисленным выше основаниям и ситуацией, когда в декларации выявлены ошибки или противоречия, означающей, что требовать у налогоплательщиков документы работники налоговых органов не имеют права. По этому поводу возникают многочисленные споры, причиной которых

является отсутствие четкой регламентации в налоговом законодательстве определенных дефиниций.

В данной статье остановимся на первом из перечисленных оснований для истребования документов, рассмотрим ситуации, когда налогоплательщиком используются налоговые льготы. Для этого нужно разобраться, что собой представляют налоговые льготы в налоговом праве.

По мнению В. Г. Панскова, налоговые льготы в России приводят к множеству проблем, во-первых, они зачастую не достигают поставленной цели, во вторых они приводят к большому количеству налоговых споров [26, 147].

Многие научные труды посвящены вопросам правового регулирования налоговых льгот в России [16; 18; 19; 21; 23; 24; 28].

Правоведы, выделяя различные авторские классификации налоговых льгот, предлагают отличать налоговые льготы от налоговых преференций и налоговых субсидий, а некоторые полагают, что в настоящее время для НК РФ характерен почти полный отказ от использования налоговых льгот, при этом более распространено применение налоговых вычетов и налоговых освобождений [21; 26; 29]. Не углубляясь в теорию, обратим внимание на правовую сторону вопроса.

В налоговом законодательстве России впервые категория налоговой льготы появилась в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы Российской Федерации», нужно отметить, что хотя определение налоговой льготы в законе отсутствовало, но его 10 статья содержала открытый перечень налоговых льгот:

- необлагаемый минимум объекта налога;
- изъятие из обложения определенных элементов объекта налога;
- освобождение от уплаты налогов отдельных лиц или категорий налогоплательщиков;
- понижение налоговых ставок;
- вычет из налогового оклада (налогового платежа за расчетный период);
- целевые налоговые льготы, включая налоговые кредиты (отсрочку взимания налогов);
- прочие налоговые льготы [3].

В настоящее время Закон № 2118-1 утратил силу, а определение налоговой льготы содержится в статье 56 НК РФ, пунктом 1 которой определено, что «льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые **отдельным категориям** налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах **преимущества** по сравнению

с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере», при этом перечня налоговых льгот НК РФ не содержит. Зато пункт 2 статьи 56 определяет некий императив для использования льготы: «налогоплательщик вправе отказаться от использования льготы, либо приостановить ее использование на один или несколько налоговых периодов, если иное не предусмотрено НК РФ». Исходя из этого, в буквальном прочтении получается, что налоговая льгота это не право, а обязанность, от которой можно отказаться.

Кроме того, такое законодательное определение критикуется практически в каждом исследовании, посвященном налоговым льготам. В частности, среди основных претензий к законодателю отмечаются неконкретность и расплывчатость определения льготы по налогам и сборам: «...те признаки, которые установлены в НК РФ в настоящее время, позволяют под налоговую льготу подводить любое нормативно установленное освобождение от уплаты налогов или условие, в связи с которым налогоплательщик получает возможность законно минимизировать суммы налогов, подлежащих уплате в бюджеты» [21].

Также подвергается критике понятие «категории налогоплательщиков», ввиду того, что в основном нормы об освобождении от уплаты конкретных налогов вообще не содержат указание на «категорию плательщиков», кроме того в НК РФ отсутствует определение данного понятия. «Любой плательщик, у которого имеются обстоятельства, указанные в «льготных» нормах, вправе считать, что ему предоставлена льгота. Иное понимание означает, что освобождения, предоставляемые всем налогоплательщикам, у которых фактически имеются основания для освобождения от уплаты налога, не являются льготами» [25].

Нужно отметить, что в особенной части НК РФ непосредственно налоговыми льготами преимущества для налогоплательщиков определены лишь в трех главах:

- глава 25.3 НК РФ содержит статьи 333.35-333.39, определяющие льготы по госпошлине;
- глава 30 НК РФ статьей 381 определяет льготы по налогу на имущество организаций;
- глава 31 НК РФ статьей 395 определяет льготы по земельному налогу.

Перечни льгот по остальным налогам нормами НК РФ не предусмотрены. «Тем не менее, по многим налогам, в частности по НДС и налогу на

прибыль, отдельным категориям налогоплательщиков предоставляются различные преимущества. К ним, например, можно отнести освобождение от обложения НДС выручки от выполнения определенных работ или оказания различных услуг в соответствии со ст. 149 НК РФ. Налоговики приравнивают подобные преимущества к налоговым льготам и поэтому в рамках камеральных проверок пытаются дополнительно запрашивать у налогоплательщика различные документы. Однако это не всегда законно» [17].

Например, глава 21 НК РФ, закрепляя основные положения по исчислению НДС, не упоминает о льготах, вместе с тем глава содержит определенные преимущества для налогоплательщиков:

- освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика (ст. 145 НК РФ)
- операции, не признаваемые объектами налогообложения (п. 2 ст. 146 НК РФ)
- операции, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения) (ст. 149 НК РФ)

В последних двух случаях эти операции подлежат отражению в разделе 7 налоговой декларации по НДС. «Как только налогоплательщик отражает необлагаемые операции в указанном разделе, налоговые органы, ссылаясь на ст. 56 НК РФ и считая их льготами, истребуют у налогоплательщика документы, подтверждающие право на эти налоговые льготы. Этот вопрос на сегодняшний день является весьма спорным» [27].

Точку в многолетнем споре, связанном с операциями, не являющимися объектом налогообложения НДС (п. 2 ст. 146 НК РФ), поставил Президиум ВАС РФ [10]. Суть дела заключалась в том, что налогоплательщик, реализовавший земельный участок не представил по требованию инспекции, осуществляющей камеральную налоговую проверку, документы, подтверждающие эту реализацию, сославшись в обоснование своего отказа на отсутствие объекта налогообложения. Налоговая инспекция, не получив запрашиваемые документы, предъявила к доначислению НДС и привлекла налогоплательщика к ответственности по ст. 126 НК РФ. Суды кассационной и апелляционной инстанций отменили доначисленный налог ввиду того, что налогоплательщик действительно реализовал земельный участок, но штраф по ст. 126 НК РФ оставили в силе, подтвердив тем самым обязанность налогоплательщика представить документы.

Однако ВАС РФ в вышеуказанном Постановлении резюмировал, что отсутствие у налогоплательщика обязанности исчислять и уплачивать в бюджет

НДС с операций по реализации земельных участков прямо предусмотрено нормами налогового законодательства и в силу ст. 56 НК РФ не является льготой. Следовательно, налоговая инспекция не имела права направлять налогоплательщику требование о предоставлении документов и привлекать его к ответственности по ст. 126 НК РФ.

Таким образом, по мнению ВАС РФ, операции, отраженные в п. 2 ст. 146 НК РФ, не являются льготой. Кроме того, в тексте Постановления № 4517/12 есть ссылка на то, что вступившие в силу судебные акты арбитражных судов со схожими фактическими обстоятельствами могут быть пересмотрены на основании п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ [8].

Далее настал черед разрешения ситуаций по операциям, не подлежащим налогообложению (освобождаемым от налогообложения), определяемым ст. 149 НК РФ. До 2012 года судебная практика была противоречива, так, в ряде решений ВАС РФ и КС РФ операции, приведенные в ст. 149 НК РФ, в определенном контексте упоминаются как льготы, [4; 5; 7; 8], вместе с тем в арбитражной практике встречались решения, в которых суды отказывали налоговым органам в праве истребовать подтверждающие документы в случае использования налогоплательщиками ст. 149 НК РФ [31].

Вышеупомянутое Постановление Президиума ВАС РФ от 18.09.2012 № 4517/12, как это часто случается в налоговых правоотношениях, заполнило пробел в законодательстве и стало для нижестоящих судов своеобразной нормой права. Иллюстрацией служит дело № А40-87461/11-99-409. В этом споре ООО «Техно Николь – Строительные Системы» аналогично вышеописанной спорной ситуации по статье 146 НК РФ, не представило документы, подтверждающие право на льготу по подпункту 26 пункта 2 статьи 149 НК РФ. Суды трех инстанций отказали в удовлетворении требований налогоплательщика. Далее дело было передано в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора, при этом производство по делу сначала было приостановлено до появления мотивировочной части Постановления Президиума ВАС РФ № 4517/12. Затем в передаче в Президиум ВАС РФ обществу было отказано с рекомендацией обратиться в суд в установленном порядке с заявлением о пересмотре судебных актов по новым обстоятельствам. И теперь уже суды трех инстанций, пересмотрев дело по новым обстоятельствам, решили спор в пользу налогоплательщика, мотивировав свои решения тем, что новым обстоятельством является изменение в постановлении Президиума ВАС РФ практики применения норм ст. ст. 146, 149 Налогового кодекса Российской Федерации. При этом судами была отклонена ссылка инспекции на то, что по делу истребовались

документы по операциям, перечисленным в ст. 149 Кодекса, с утверждением, что данное Президиумом толкование ст. 56 Кодекса распространяется не только на ст. 146, но в равной мере и на ст. 149 Кодекса [32].

Не менее актуальными являются подобные споры, связанные с исчислением налога на прибыль. В главе 25, регулирующей исчисление налога на прибыль также отсутствует упоминание о налоговых льготах непосредственно. Тем не менее, налоговые органы неоднократно в разъяснениях называли льготами:

- возможность применения амортизационной премии (абз. 2 п. 9 ст. 258 НК РФ). (Хотя в более поздних разъяснениях упоминали о том, что налоговые льготы не предусмотрены гл. 25 НК РФ)
- возможность переноса на будущее убытка прошлых лет (ст. 283 НК РФ);
- применение повышающих коэффициентов к основной норме амортизации по отдельным видам основных средств (ст. 259.3 НК РФ);
- освобождение от налога на прибыль доходов в виде имущества, полученного российской организацией безвозмездно от своего учредителя, участника или акционера, которому принадлежит более 50 % ее уставного капитала (п. п. 11 п. 1 ст. 251 НК РФ) и т. д. [11-15].

Еще один весьма интересный налоговый спор начался в 2009 году. Поводом для спора послужила поданная уточненная декларация по налогу на прибыль, в которой налогоплательщик в соответствии со ст. 275.1 НК РФ заявил ранее не отраженную сумму убытков текущего налогового периода по деятельности, связанной с использованием объектов обслуживающих производств и хозяйств, включая объекты жилищно-коммунальной и социально-культурной сферы. Не отражение указанного убытка повлекло, по мнению налогоплательщика, завышение подлежащего уплате налога на прибыль более чем на 16 млн. руб. Налоговые органы в ходе проведения камеральной налоговой проверки в соответствии со ст. 88 НК РФ потребовали подтвердить документально полученный убыток, оценив ситуацию как использование налогоплательщиком льготного порядка исчисления налога.

Ввиду того, что документы в установленный срок не были предоставлены, налоговый орган принял решение о неправомерности уменьшения налога на прибыль. Суды трех инстанций отказали в удовлетворении жалобы налогоплательщика, но Президиум ВАС отправил дело на новое рассмотрение [9].

И судебная пружина начала раскручиваться в обратном порядке. Теперь уже первая судебная инстанция вынесла вердикт, что довод налогового

органа о применении налогоплательщиком льготы в спорной налоговой декларации по налогу на прибыль и истребование документов в рамках камеральной налоговой проверки является неправомерным. Установленные ст. 275.1 НК РФ особенности определения налоговой базы налогоплательщиками, осуществляющими деятельность, связанную с использованием объектов обслуживающих производств и хозяйств, не являются налоговой льготой в смысле п. 1 ст. 56 Кодекса. Наступила очередь налогового органа оспаривать решения судов.

Четыре года длился спор, потрачена уйма времени и средств. При этом, как и в вышеописанных спорах по НДС, одинаков сценарий развития событий – налогоплательщик, обжалуя решение налогового органа, доходит до высшей судебной инстанции (суды трех инстанций отказывают в удовлетворении жалобы). Затем Президиум ВАС РФ направляет дело на новое рассмотрение, а далее вектор принимаемых судебных решений направляется в противоположную сторону и суды трех инстанций признают правоту налогоплательщика. Таким образом, в настоящее время налоговые органы не имеют права требовать в ходе камерального налогового контроля документы, подтверждающие использование преимуществ налогоплательщиками по ст. ст. 146, 149, 275.1 НК РФ.

Споры относительно льгот по иным налогам не столь актуальны. Тем не менее практически не вызывает вопросов требование налоговых органов в рамках камерального налогового контроля подтвердить документально право на стандартные, социальные и имущественные налоговые вычеты по НДФЛ, а вот по поводу профессиональных налоговых вычетов по НДФЛ были разногласия как у теоретиков, так и у практиков.

По мнению Р. К. Костяняна «ст. 221 НК РФ применяется только к тем расходам, которые непосредственно связаны с извлечением доходов физических лиц в рамках их специальной правосубъектности, то есть данный вычет предоставляется только определенным категориям налогоплательщиков. Кроме того, право на получение данного вычета передается на усмотрение налогоплательщика и зависит от желания последнего» [23].

На наш взгляд более убедительной является позиция С. Д. Шаталова о том, что «профессиональные налоговые вычеты не могут рассматриваться в качестве налоговых льгот, поскольку направлены на правильную организацию налогообложения, позволяющую уменьшить доходы некоторых категорий самозанятых лиц на расходы, связанные с получением этих доходов» [22].

Эта позиция соответствует мнению Президиума ВАС РФ, закрепившему в своем Постановлении, что «предоставление плательщику налога на доходы физических лиц права на получение профессиональных налоговых вычетов, определенных пунктом 1 статьи 221 НК РФ, не отвечает признакам льготы по налогам и сборам согласно статье 56 НК РФ, следовательно, не предполагает в качестве условия получения вычета предварительную проверку первичных документов в рамках камеральной налоговой проверки» [6].

Нужно отметить, что и в этом случае арбитражные суды используют позицию Президиума ВАС РФ в качестве нормы права [30].

Для налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы все вышеуказанные проблемы не актуальны, ввиду того, что организации в таком случае освобождены от уплаты НДС и налога на прибыль, а предприниматели от уплаты НДФЛ. Но само применение спецрежима налоговые органы часто рассматривают как налоговую льготу, требуя у налогоплательщиков в ходе камеральных налоговых проверок книгу учета доходов и расходов и иные документы. Полагаем, что эти действия также неправомерны, так как специальные налоговые режимы вряд ли можно однозначно рассматривать в качестве льгот. «Посредством применения отдельных налоговых режимов налогоплательщики, соответствующие тем признакам, которые обязательны для их использования, могут значительно снизить налоговое бремя по сравнению с другими налогоплательщиками. Но специальные налоговые режимы по большей части связывают предоставление каких-либо налоговых преимуществ не с особенностями правового статуса налогоплательщиков. В основу здесь, как правило, также закладывается характер деятельности, ими осуществляемой» [21].

Вместе с тем, стремление налоговых органов усиленно контролировать, налоговые льготы вполне объяснимо, ввиду того, что налоговые преимущества зачастую используются налогоплательщиками для минимизации налогообложения, а нередко для ухода от уплаты налогов. Недалеко то время, когда законодательством было установлено множество льгот для инвалидов, при этом многие организации не гнушались использовать инвалидов в качестве «мертвых душ», да и сейчас еще «инвалидная льгота» является актуальной для исчисления НДС. В целях уменьшения налога на прибыль некоторые организации незаконно используют повышенные коэффициенты амортизации или создают псевдо некоммерческие организации. Поэтому контролировать такие возможные злоупотребления нужно и важно, но в процессе

выездного налогового контроля, где полномочия налоговых органов значительно шире, чем в рамках камерального контроля.

Относительно рассмотренных нами проблемных ситуаций, возникающих при проверке обоснованности использования налоговых льгот в процессе камерального налогового контроля, несомненно, можно утверждать, что причиной споров является отсутствие четкого законодательного определения дефиниции налоговая льгота, а также многовариантность терминологического использования преимуществ налогоплательщиков в различных главах особенной части НК РФ.

Разделяя мнение О. П. Гришиной о том, что необходимо установление «конкретного нормативного механизма реализации, обеспечивающего эффективный контроль со стороны государства над использованием налоговой льготы, противодействие возможным злоупотреблениям со стороны налогоплательщиков, а также защиту прав, свобод и законных интересов организаций, участвующих в многостадийном процессе уплаты и перечисления налогов в бюджет» [20], полагаем, что для этого нужно выработать четкие классификационные принципы понятия «налоговая льгота», дополнив ими статью 56 НК РФ. Кроме того, пункт 6 ст. 88 НК РФ должен по нашему мнению содержать конкретный перечень статей, по которым использование преимуществ налогоплательщиками даст право налоговым органам осуществлять камеральную налоговую проверку с истребованием подтверждающих документов.

Список литературы:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2003 г. № 392-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пронченко Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 21 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2005 г. № 287-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного собрания Иркутской области о проверке конституционности положения статьи 27 Федерального закона «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. № 7307/08 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 июня 2010 г. № 1650/10 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

8. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 сентября 2010 г. № 7090/10 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

9. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 марта 2012 г. № 14951/11 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

10. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 сентября 2012 г. № 4517/12 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

11. Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 9 февраля 2006 г. № 03-03-04/1/100 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

12. Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 16 мая 2006 г. № 03-03-04/1/452 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

13. Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 21 декабря 2006 г. № 03-03-04/1/852 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
14. Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 23 ноября 2009 г. № 03-02-07/1-520 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
15. Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 5 августа 2011 г. № 03-03-06/1/455 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
16. Барулин С. В., Макрушин А. В. Налоговые льготы как элемент налогообложения и инструмент налоговой политики // Финансы. 2002. № 2.
17. Вайтман Е. В. По каким налоговым преимуществам компании вправе не представлять документы в рамках камеральной проверки // Российский налоговый курьер. 2012. № 16.
18. Гармаева М. А. Соотношение налоговых вычетов и налоговых льгот // Право и экономика. 2008. № 7.
19. Горский И. В. Сколько функций у налога // Налоговый вестник. 2002. № 3.
20. Гришина О. П. Освобождение от уплаты НДС по ст. 146 НК РФ – не льгота // НДС: проблемы и решения. 2012. № 12.
21. Карасев М. Н. Налоговые льготы и иные инструменты налоговой политики: правовые аспекты // Финансовое право. 2004. № 5.
22. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный). Главы 21-24 / Сост. и авт. комментариев С. Д. Шаталов. М.: МЦФЭР, 2004. // Система Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. – НПП Система Консультант Плюс. – Электрон. дан. – [М., 2013].
23. Костанян Р. К. Правовое регулирование налоговых льгот в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
24. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юристъ, 2004.
25. Налоги и бизнес в 2012 году. Итого и перспективы. (под ред. Д. Е. Фадеева) // Система Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. – НПП Система Консультант Плюс. – Электрон. дан. – [М., 2013].

26. Пансков В. Г. Налоговые льготы и преференции: проблемы, пути решения // *Налоги и финансовое право*. 2012. № 3.
27. Русакова О. В. Особенности камеральной проверки налоговой декларации по НДС // *НДС: проблемы и решения*. 2013. № 2.
28. Сасов К. А. Налоговые льготы в свете решений Конституционного Суда // *Налоговые споры: теория и практика*. 2006. № 4.
29. Тютюрюков Н. Н., Тернопольская Г. Б., Тютюрюков В. Н. Налоговые льготы и преференции: цель одна, а механизм разный // *Налоговая политика и практика*. 2009. № 10.
30. Судебные акты по делу А64-890/2010. URL: [http:// kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a](http://kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a) (дата обращения : 26.08.2013).
31. Судебные акты по делу А12-13971/2011. URL: [http:// kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a](http://kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a) (дата обращения : 26.08.2013).
32. Судебные акты по делу А40-87461/11-99-409. URL: [http:// kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a](http://kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a) (дата обращения : 26.08.2013).

References:

1. Tax Code of the Russian Federation (Part 1) from July 31, 1998, No. 146-FL [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) ot 31 iyulya 1998 g. № 146-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Federal Law No. 137-FL from July 27, 2006 "On Amendments to Part One and Part Two of the Tax Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Implementation of Measures to Improve Tax Administration" ["Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 137-FZ «O vnesenii izmenenii v chast' pervuyu i chast' vtoruyu Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s osushchestvleniem mer po sovershenstvovaniyu nalogovogo administrirovaniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Law of the Russian Federation No. 2118-1 from December 27, 1991 "On the Basis of the Tax System of the Russian Federation" [Zakon RF ot 27 dekabrya 1991 g. № 2118-1 «Ob osnovakh nalogovoi sistemy Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 392-R from November 20, 2003 "On refusal to examine complaint of a citizen Pronchenko Aleksandr Yakovlevich on the violation of his constitutional rights

and freedoms by subparagraph 21 paragraph 2 article 149 of the Tax Code of the Russian Federation” [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 20 noyabrya 2003 g. № 392-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Pronchenko Aleksandra Yakovlevicha na narushenie ego konstitutsionnykh prav podpunktom 21 punkta 2 stat’i 149 Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Ruling of the Constitutional Court No. 287-R from June 09, 2005 “On refusal to accept for consideration the request of the Legislative Assembly of the Irkutsk region on the check of constitutionality of the provision of article 27 of the Federal Law “On the Introduction into Effect of Part Two of the Tax Code of the Russian Federation and Amending of Certain Legislative Acts of the Russian Federation on taxes” [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 9 iyunya 2005 g. № 287-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zaprosa Zakonodatel’nogo sobraniya Irkutskoi oblasti o proverke konstitutsionnosti polozheniya stat’i 27 Federal’nogo zakona «O vvedenii v deistvie chasti vtoroi Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i vnesenii izmenenii v nekotorye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii o nalogakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Resolution of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF No. 7307/08 from November 11, 2008 [Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 11 noyabrya 2008 g. № 7307/08]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Resolution of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF No. 1650/10 from June 08, 2010 [Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 8 iyunya 2010 g. № 1650/10]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. Resolution of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF No. 7090/10 from September 29, 2010 [Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 29 sentyabrya 2010 g. № 7090/10]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. Resolution of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF No. 14951/11 from March 15, 2012 [Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 15 marta 2012 g. № 14951/11]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. Resolution of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF No. 4517/12 from September 18, 2012 [Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 18 sentyabrya 2012 g. № 4517/12]. *System*

GARANT [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. Letter of the Department of Tax and Customs-Tariff Policy of the Ministry of Finance of the RF No. 03-03-04/1/100 from February 09, 2006 [Pis'mo Departamenta nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki Minfina RF ot 9 fevralya 2006 g. № 03-03-04/1/100]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

12. Letter of the Department of Tax and Customs-Tariff Policy of the Ministry of Finance of the RF No. 03-03-04/1/452 from May 16, 2006 [Pis'mo Departamenta nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki Minfina RF ot 16 maya 2006 g. № 03-03-04/1/452]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. Letter of the Department of Tax and Customs-Tariff Policy of the Ministry of Finance of the RF No. 03-03-04/1/852 from December 21, 2006 [Pis'mo Departamenta nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki Minfina RF ot 21 dekabrya 2006 g. № 03-03-04/1/852]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

14. Letter of the Department of Tax and Customs-Tariff Policy of the Ministry of Finance of the RF No. 03-02-07/1-520 from November 23, 2009 [Pis'mo Departamenta nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki Minfina RF ot 23 noyabrya 2009 g. № 03-02-07/1-520]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

15. Letter of the Department of Tax and Customs-Tariff Policy of the Ministry of Finance of the RF No. 03-03-06/1/455 from August 05, 2011 [Pis'mo Departamenta nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki Minfina RF ot 5 avgusta 2011 g. № 03-03-06/1/455]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

16. Barulin S. V., Makrushin A. V. Tax Benefits as an Element of Taxation and Instrument of Tax Policy [Nalogovye l'goty kak element nalogooblozheniya i instrument nalogovoi politiki]. *Finansy – Finance*, 2002, no. 2.

17. Vaitman E. V. On the Grounds of which Tax Benefits Companies Have the Right not to Represent Documents in the Course of a Cameral Audit [Po kakim nalogovym preimushchestvam kompanii vprave ne predstavlyat' dokumenty v ramkakh kameral'noi proverki]. *Rossiiskii nalogovyi kur'er – Russian Tax Courier*, 2012, no. 16.

18. Garmaeva M. A. Ratio of Tax Deductions and Tax Benefits [Sootnoshenie nalogovykh vychetov i nalogovykh l'got]. *Pravo i ekonomika – Law and Economy*, 2008, no. 7.

19. Gorskii I. V. How Many Functions does Tax Have? [Skol'ko funktsii u naloga]. *Nalogovyi vestnik – Tax Bulletin*, 2002, no. 3.

20. Grishina O. P. VAT Exemption under Article 146 of the Tax Code

of the RF – is not a Privilege [Osvobozhdenie ot uplaty NDS po st. 146 NK RF – ne l'gota]. *NDS: problemy i resheniya – VAT: Problems and Solutions*, 2012, no. 12.

21. Karasev M. N. Tax Benefits and other Instruments of Tax Policy: Legal Aspects [Nalogovye l'goty i inye instrumenty nalogovoi politiki: pravovye aspekty]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2004, no. 5.

22. Commentary to the Tax Code of the Russian Federation, of the Second Part (article by article). Chapters 21-24 [Kommentarii k Nalogovomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii, chasti vtoroi (postateinyi). Glavy 21-24]. Compiler and author of comments S. D. Shatalov, Moscow: MTsFER, 2004. *System Konsul'tant Pljus* [Electronic resource], Moscow: 2013.

23. Kostanyan R. K. *Legal Regulation of Tax Benefits in the Russian Federation*: thesis of a candidate of legal sciences [Pravovoe regulirovanie nalogovykh l'got v Rossiiskoi Federatsii: Dis. ... kand. yurid. nauk]. Moscow: 2008.

24. Mal'ko A. V. *Incentives and Restrictions in Law* [Stimuly i ogranicheniya v prave]. Moscow: Yurist", 2004.

25. Taxes and Business in 2012. Total Number and Prospects [Nalogi i biznes v 2012 godu. Itogo i perspektivy]. Under edition of D. E. Fadeev. *System Konsul'tant Pljus* [Electronic resource], Moscow: 2013.

26. Panskov V. G. Tax Benefits and Preferences: Problems and Solutions [Nalogovye l'goty i preferentsii: problemy, puti resheniya]. *Nalogi i finansovoe pravo – Taxes and Finance Law*, 2012, no. 3.

27. Rusakova O. V. Peculiarities of Cameral Audits of VAT Return [Osobennosti kameral'noi proverki nalogovoi deklaratsii po NDS]. *NDS: problemy i resheniya – VAT: Problems and Solutions*, 2013, no. 2.

28. Sasov K. A. Tax Benefits in the Light of Decisions of the Constitutional Court [Nalogovye l'goty v svete reshenii Konstitutsionnogo Suda]. *Nalogovye spory: teoriya i praktika – Tax Disputes: Theory and Practice*, 2006, no. 4.

29. Tyutyuryukov N. N., Ternopol'skaya G. B., Tyutyuryukov V. N. Tax Benefits and Preferences: One Goal, but the Mechanism is Different [Nalogovye l'goty i preferentsii: tsel' odna, a mekhanizm raznyi]. *Nalogovaya politika i praktika – Tax Policy and Practice*, 2009, no. 10.

30. *Court acts on the case A64-890/2010*. Available at: [http:// kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a](http://kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a) (accessed: 26.08.2013).

31. *Court acts on the case A12-13971/2011*. Available at: [http:// kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a](http://kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a) (accessed: 26.08.2013).

32. *Court acts on the case A40-87461/11-99-409*. Available at: [http:// kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a](http://kad.arbitr.ru/Card/1b773f5b-b566-45a0-9b1c-12695471c43a) (accessed: 26.08.2013).

Густова Л. В. / Gustova L. V.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОЛИГРАФА ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ НА СЛУЖБУ В ПОЛИЦИЮ

USE OF POLYGRAPH AT ENTERING TO THE POLICE SERVICE

Густова Лидия

Вячеславовна,

аспирант кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

Gustova Lidiya

Vyacheslavovna,

post-graduate student of the Department of customs, administrative and financial law, Saratov State University named after N. G. Chernyshevsky.

Рассматриваются организационно-технические и правовые проблемы применения полиграфа при психофизиологическом тестировании кандидатов на службу в органах внутренних дел, в том числе и в сравнении с зарубежным опытом на примере США.

Ключевые слова: служба в полиции, проверка на полиграфе (детекторе лжи), психофизиологическое тестирование кандидатов на службу в полицию, нормативное регулирование использования полиграфа.

The author considers the organizationally-technical and legal problems of the use of polygraph in psychophysiological testing of candidates to the service in internal affairs bodies, including in comparison with foreign experience through the example of the United States.

Keywords: police service, polygraph test (lie detector), psychophysiological testing of candidates for service in the police, normative regulation of the polygraph use.

Одной из особенностей поступления на службу в органы внутренних дел является обязательность прохождения специальных психофизиологических исследований (обследований) и тестирования. Такие исследования (обследования) и тестирование направлены на выявление потребления кандидатом без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами (ч. 6 ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Появление в законопроекте «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» данной нормы сопровождалось многочисленными комментариями в средствах массовой информации о введении при приеме на службу в полицию процедуры проверки на полиграфе (детекторе лжи) [4]. Это не совсем верно: ч. 6 ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» не предусматривает обязательность проведения именно полиграфического исследования: хотя оно тоже относится к психофизиологическим, существуют и иные. В настоящее время проверка будущих полицейских на полиграфе осуществляется выборочно [1].

Между тем, во многих зарубежных странах и, в том числе, в Великобритании и США, проведение специального психофизиологического тестирования кандидатов на службу в полицию именно с помощью полиграфа является обычной процедурой. Отказ от прохождения полиграфа влечет однозначный отказ в приеме на службу [3].

Выборочное применение полиграфа в Российской Федерации в первую очередь, обусловлено организационными причинами: нехваткой как самой аппаратуры, так и специалистов, способных на ней работать. В результате в некоторых случаях и направленные на обследование на полиграфе кандидаты (в том числе, действующие или восстанавливающиеся на службе сотрудники полиции) вынуждены ждать своей очереди неделями и месяцами.

Надо сказать, что в планах МВД значится решение этой проблемы. Для этого осуществляется массовая закупка полиграфов и подготовка (переподготовка) специалистов. После этого предполагается, что проверке на детекторе лжи будет подвергаться каждый кандидат на службу в полицию [2].

При всей позитивной оценке этого шага, нам представляется, что в определенном совершенствовании нуждается и законодательное обоснование применения полиграфических исследований. Как уже отмечалось выше,

как действующее законодательство о службе в органах внутренних, так и подзаконные акты в этой сфере не предусматривают обязательность проведения обследований именно на полиграфе. В результате даже при наличии необходимой технической базы нельзя исключать ситуации, когда должностные лица, ответственные за соблюдение процедур приема на службу в полицию, из каких либо личных интересов (например, чтобы обеспечить прием на службу родственника) не будут такое обследование проводить.

Кроме того, не совсем верным видится нам сама формулировка ч. 5 ст. 17 и ч. 4 ст. 19 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которым психофизиологические исследования (обследования) проводятся исключительно с целью выявления потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами. Вполне очевидно, что проверка на полиграфе может служить для выяснения и иных фактов, делающих нежелательным (либо невозможным) поступление лица на службу в полицию. Собственно и на практике при использовании полиграфов, как правило, задаются вопросы, направленные на их выяснение (например, о наличии криминального прошлого, об источниках доходов, мотивах поступления на службу в полицию и т. п.).

Однако, поскольку действующее отечественное законодательство предусматривает использование полиграфов только в целях выявления потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами, кандидат теоретически может отказаться отвечать на вопросы, не связанные с установлением этих обстоятельств. Конечно, в таком случае на практике он, скорее всего, не будет принят на службу в полицию, однако у него появится возможность обжаловать такой отказ в приеме в судебном порядке.

Кроме того, неурегулированность процедур применения полиграфа при приеме на службу в полицию может повлечь и нарушение прав проверяемых лиц. Сами специалисты, осуществляющие данный вид проверки, утверждают, что при ее проведении права проверяемых не нарушаются, поскольку:

- 1) необходимость проведения проверки при приеме на службу установлена законом;
- 2) у всех проверяемых берется письменное согласие на проверку;
- 3) при проверке не задаются вопросы, касающиеся национальности, религиозных убеждений, интимной жизни и т. п. [1]

Все это, безусловно, верно. Однако необходимо понимать, что согласие на проверку на полиграфе при поступлении на службу в полицию носит не совсем добровольный, а, квазиобязательный характер, поскольку кандидат понимает, что отказ от проверки лишает его всякой возможности поступления на службу. При этом никто не может гарантировать, что, в отсутствие нормативного документа, регулирующего порядок проверки, проверяемому не будут задаваться вопросы о его личной жизни, не имеющие отношения к будущей службе, и он будет вынужден либо на них отвечать, либо, по сути, отказаться от поступления в полицию.

Все это требует, на наш взгляд, разработки и принятия нормативного акта, регулирующего основания и порядок проверки на полиграфе при поступлении на службу в полицию; права и обязанности проверяемого лица; требования к лицу, проводящему проверку; примерный перечень вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки; примерный перечень тем, спрашивать о которых запрещено и т. п.

Если обратиться к зарубежному опыту, то примером здесь могут служить США, в которых существует развернутое законодательство, касающееся вопросов использования полиграфов. Там в 1988 г. вступил в силу «Закон о защите служащих от полиграфа» («The Employee Polygraph Protection Act» - EPPA), который установил основные направления применения этого метода и ввел ограничения на его использование в сфере частного предпринимательства, при приеме на работу в государственные учреждения, а также в отношении работающего персонала. Однако действие этого закона не распространяется на:

- членов федерального правительства, администрацию штатов и местных органов самоуправления или любых их подразделений;
- на постоянный или работающий по контракту персонал, экспертов и консультантов министерств обороны и атомной энергетики;
- на всех лиц, работающих в АНБ, ФБР и ЦРУ или получающих доступ к их секретной информации.

В связи с этим, с целью установления единых общегосударственных требований в этой сфере в 1991 году Госдепартамент США утвердил ведомственную инструкцию: «Политика в отношении проверок на полиграфе», которая констатировала, что «проведение испытаний регламентируется конституцией и сводом законов США, законодательным актом о службе в госдепартаменте» и законом о защите служащих от полиграфа. Инструкция также установила, что «в соответствии с принятой в госдепартаменте политикой

проведения проверок на полиграфе, любому кандидату на работу в данном ведомстве при определенных обстоятельствах может быть предложено прохождение указанной проверки на добровольной основе, и с санкции уполномоченных на то должностных лиц» [5].

Законодательство США также устанавливает, что при проведении проверки на полиграфе не должны затрагиваться следующие темы:

- религиозные убеждения, принадлежность к религиозным организациям;
- убеждения и взгляды по общественным проблемам;
- сведения о взглядах и практике в сексуальной сфере.

Представляется, что данный опыт может быть использован и в Российской Федерации.

Список литературы:

1. Илющенко Р. Полиграф – кадровый заслон полиции (интервью с начальником Центра психологической диагностики (ЦПД) центральной медико-санитарной части МВД России Н. Мягких) // Вестник военного и морского духовенства. Интернет-журнал / URL: <http://kapellan.ru/poligraf-kadrovyy-zasl-on-policii.html> (дата обращения: 23.08.2013).
2. Кандидатов в полицейские будут проверять на детекторе лжи // URL: <http://hr-portal.ru/news/kandidatov-v-policeyskie-budut-proveryat-na-detektore-lzhi> (дата обращения: 23.08.2013).
3. Макаров А. А., Чупров В. М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3.
4. Сотрудников полиции проверят на детекторе лжи // URL: <http://newsland.com/news/detail/id/786001/> (дата обращения: 23.08.2013).
5. URL: http://www.psy-expert.com/index/razvitie_i_primenenie_poligrafa_v_ssha/0-78 (дата обращения: 23.08.2013).

References:

1. Ilyushchenko R. Polygraph – Employment Barrier of the Police (interview with the head of the Center of psychological diagnosis (CPD) of the central medical and sanitary department of the Russian Ministry of Internal Affairs N. Myagkih) [Poligraf – kadrovyyi zaslon politsii (interv'y u s nachal'nikom Tsentra psikhologicheskoi diagnostiki (TsPD) tsentral'noi mediko-sanitarnoi chasti MVD

Rossii N. Myagkikh)]. *Vestnik voennogo i morskogo dukhovenstva – Bulletin of the Military and Naval Clergy*, internet-magazine, available at: <http://kapellan.ru/poligraf-kadrovyy-zaslon-policii.html> (accessed: 23.08.2013).

2. *Candidates for the Police will be Checked by Polygraph*. Available at: <http://hr-portal.ru/news/kandidatov-v-policeyskie-budut-proveryat-na-dektektore-lzhi> (accessed: 23.08.2013).

3. Makarov A. A., Chuprov V. M. Administrative-legal Regulation of Anti-corruption in the Police of Foreign Countries [Administrativno-pravovoe regulirovanie protivodeistviya korruptsii v politsii zarubezhnykh stran]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 2010, no. 3.

4. *Police Officers will be Checked by Polygraph*. Available at: <http://newsland.com/news/detail/id/786001/> (accessed: 23.08.2013).

5. Available at: http://www.psy-expert.com/index/razvitie_i_primenenie_poligrafa_v_ssha/0-78 (accessed: 23.08.2013).

Денисенко В. В. / Denisenko V. V.

«ВЫПАДАЮЩИЕ КОНСТРУКЦИИ» КОАП РФ: ОБЪЕКТИВНАЯ НЕИЗБЕЖНОСТЬ ИЛИ СЛЕДСТВИЕ ИЗЪЯНОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ МЫСЛИ И ТЕХНИКЕ?¹

«DROPPING OUT CONSTRUCTIONS» IN THE CODE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RF: AN OBJECTIVE INEVITABILITY OR CONSEQUENCE OF FLAWS IN THE LEGISLATIVE THOUGHT AND TECHNIQUE?

*Денисенко Виктор
Васильевич,*

*доктор юридических наук,
Президент Небугского клуба
административистов, про-
фессор кафедры конститу-
ционного и административ-
ного права Краснодарского
университета МВД России,
профессор,
profdenisenko@mail.ru*

Рассматриваются и подвергаются критике отдельные положения российского административно-деликтного законодательства в части: наличия некодифицированных норм; несогласования принимаемых во времени норм КоАП РФ, расположенных в разных статьях; незавершенности нормативного определения вины юридического лица; отсутствия здравого смысла в определении степени общественной опасности и соответствующей ей мере административного наказания по отдельным административным правонарушениям.

Ключевые слова: административно-деликтное право, административная ответственность, Кодекс РФ об административных правонарушениях, институт административной ответственности юридических лиц, административные наказания, административный штраф.

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

Denisenko Viktor

Vasil'evich,

*Doctor of law, President of the
Nebug club of legal scholars,
Professor of the Chair of con-
stitutional and administrative
law at Krasnodar University
of the Russian MIA, Professor,
profdenisenko@mail.ru*

The author considers and criticizes certain provisions of the Russian administrative-tort legislation regarding: presence of non-codified norms; discordance in time of the taken norms of the Code on Administrative Offences of the RF, which are located in different articles; incompleteness of normative defining of guilt of a legal entity; lack of common sense in determining the degree of social danger and corresponding to it administrative penalty for particular administrative offences.

Keywords: administrative-tort law, administrative responsibility, Code on Administrative Offences of the Russian Federation, institute of administrative responsibility of legal persons, administrative penalties, administrative fine.

С 1 июля 2012 года начался отсчет второго десятилетия действия КоАП РФ. Отдавая должное заслугам его разработчиков, сумевшим в процессе нынешней кодификации российского административно-деликтного законодательства существенно улучшить его качество, не стоит закрывать глаза и на проблемы, которые либо были присущи Кодексу на момент его принятия и до сих пор остаются таковыми, либо возникли с включением в него новых новелл.

Профессор В. Д. Сорокин в своей знаменитой статье «О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности» писал, что «заложенная в проекте (КоАП РФ) концепция вызывает тревогу за судьбу института административной ответственности в его классической форме, ибо названный документ строится на признании двух тенденций, несовместимых с сущностью административной ответственности» [5, 46-54].

Первая разрушительная тенденция, по мнению В. Д. Сорокина, проявлялась в своеобразном «размывании» единого правового поля административных правонарушений и, следовательно, целостности самой категории административной ответственности и порождала декодификацию законодательства об административной ответственности – процесс совершенно

«Выпадающие конструкции» КоАП РФ: объективная неизбежность или следствие изъятий в законодательной мысли и технике?

неестественный, разрушающий единую правовую материю данного правового института.

В. Д. Сорокин полагал, что «выход из этой ситуации достаточно прост: нужна воля законодателя, направленная на то, чтобы «разместить все ведомственные административные правонарушения», как существующие, так и могущие возникнуть, в соответствующих главах Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях. В нем всем составам найдется место!». Увы, некоторым составам места не нашлось.

Новому КоАП РФ уже десять лет! А рядом с вновь выстроенным монументальным величественным зданием института административной ответственности хаотично, как и прежде, ютятся вычурные «избушки ответственности загадочной природы», точнее «палатки с нормами о взыскании штрафов». При этом к тем «избушкам»-«палаткам», которые не стали сносить при принятии КоАП РФ (статьи 293, 295-306 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.07.2012 № 128-ФЗ) (примеч. автора. Здесь и далее тексты законов воспроизводятся по сайту Консультант Плюс // <http://www.consultant.ru>); статьи 116, 118-120, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 129.1, 129.2 и некоторые другие части первой Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ; ст. 19 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; ст. 27 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»), со временем, уже после введения в действие КоАП РФ, добавляются новые (ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации».

Вне КоАП РФ находятся также статьи хотя и не содержащие составов административных правонарушений, но регламентирующие, наряду с КоАП РФ, порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации (ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»...

Вторая тенденция, разрушающая целостность института административной ответственности, по мнению профессора В. Д. Сорокина, была связана с включением административной ответственности юридических лиц в КоАП РСФСР, «идеология которого в полном соответствии с природой административной ответственности рассчитана только на виновные правонарушения физических лиц». Принятие нового КоАП РФ сломало процесс

декодификации, в чем немалая заслуга В. Д. Сорокина и его единомышленников. Что касается второй тенденции, качественно разрушающей целостность института административной ответственности, то ее законодательное решение в КоАП РФ не более чем видимость решения проблемы, попытка искусственного соединения разноплановых, разнохарактерных частей.

Коль скоро соединение разнородных стилей, идей, взглядов характеризуется как эклектика, то соединение в КоАП РФ института административной ответственности юридических лиц, неоднозначно оцениваемого административистами, с общепризнанным, традиционным, классическим для административно-деликтного законодательства институтом административной ответственности физических лиц, я бы назвал своеобразным проявлением *законодательной эклектики в юриспруденции*.

При этом эклектика как архитектурный стиль, объединяющая в себе множество различных элементов и стилей, и обычно характерная для периодов упадка в искусстве, может дарить как безликие произведения зодчества, так и шедевры. Примером позитивного характера может служить разработанный русским архитектором Константином Андреевичем Тоном «русско-византийский стиль» храмового зодчества, материальные воплощения которого можно проследить в фасадах Большого Кремлевского Дворца и храма Христа Спасителя.

Поэтому, в целом, в эклетичности вообще и эклектичности КоАП РФ в частности нет ничего противоестественного, при условии гармоничного соединения его конструктивных элементов. Однако с виной юридического лица противоестественности избежать не получилось. Несмотря на то, что в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ содержится конструкция установления виновности юридического лица в совершении административного правонарушения, ее содержание не только противоречит принципу наличия вины, но и напротив, построено по принципу объективного вменения, применение которого в административном праве не предусмотрено (пока не предусмотрено).

Свою позицию относительно причин появления института административной ответственности юридических лиц и целесообразности, а точнее нецелесообразности, его нахождения в КоАП РФ профессор В. Д. Сорокин неоднократно излагал мне в ходе наших споров в рабочем кабинете в его уютной питерской квартире. Вкратце это объяснялось возникшей потребностью установления юридической ответственности для хозяйствующих субъектов, в значительном количестве появившимся вследствие разгосударствления собственности, и деятельность которых все чаще выходила за

рамки действующего законодательства. Применение к юридическим лицам уголовной ответственности не могло рассматриваться в качестве возможного варианта, поскольку это явно противоречило устоявшимся канонам советского и российского уголовного законодательства. Установление гражданской ответственности выглядело наиболее приемлемым вариантом, прежде всего исходя из того, что само понятие «юридическое лицо» было закреплено именно в Гражданском кодексе Российской Федерации [1]. Но против данного варианта было то обстоятельство, что гражданский процесс отличается достаточной громоздкостью. В этой связи законодатель остановился на административной ответственности, реализация которой традиционно связывалась с оперативностью производства по делам об административных правонарушениях. И хотя В. Д. Сорокин так и остался противником закрепления в КоАП РФ института административной ответственности юридических лиц, его позиция в ходе наших споров несколько смягчилась в направлении того, что это данность, с которой, к сожалению, приходится смириться при условии решения проблемы установления вины юридического лица по другим, нежели в отношении физических лиц, критериям.

Иными словами, нужны новые правила, а не исключения из правил. В этом наши позиции с Валентином Дмитриевичем Сорокиным совпадали.

Возможно, для педантичных немцев это будет выглядеть противоестественным, но для русского человека такими привычными выглядят пословицы: «на каждого мудреца довольно простоты» и «у всякого правила есть исключение!». Но исключения исключениям рознь...

В далекие уже советские времена, когда образование в нашей стране не было ориентировано на сомнительные принципы Болонской системы, не возводило в ранг объективного оценщика знаний ЕГЭ, не подменяло образовательный процесс тестовой проверкой «остаточных знаний», которые увы и в первоначальном или в «безостаточном виде» оставляют желать лучшего, т. е. когда образование действительно было качественным образованием, а не его имитационной видимостью, каждый школьник знал, что в «великом, могучем, правдивом и свободном русском языке» [7] есть немало исключений.

Например, чтобы безошибочно знать 11 глаголов-исключений надо было выучить «запоминалку»:

«Ко второму же спряжению

Отнесем мы без сомненья

Все глаголы, что -ить,

Исключая брить, стелить,
А еще: смотреть, обидеть,
Слышать, видеть, ненавидеть,
Гнать, дышать, держать, терпеть,
И зависеть, и вертеть,
Вы запомнили, друзья,
Их на «Е» спрягать нельзя».

Есть и более изощренные исключения. И есть даже исключения из исключений, например, прилагательное «розыскная», поскольку ныне возвращенное к использованию прилагательное «разыскная» уже само является исключением из правил написания приставок «раз» и «роз» [6]. Но одно дело исключения в грамматике и совсем другое в юриспруденции.

На момент введения в действие КоАП РФ *верхний размер административного штрафа* не мог превышать пяти тысяч рублей для граждан, пятидесяти тысяч – для должностных лиц, одного миллиона рублей – для юридических лиц. Тем самым, законодатель оправданно дифференцировал меру административной ответственности для различных категорий субъектов административных правонарушений. При этом важно, что ни при каких обстоятельствах *верхний размер административного штрафа*, налагаемого на граждан, не мог превышать *верхний размер административного штрафа*, налагаемого на должностных лиц. Подобное правило действовало соответственно и в отношении должностных лиц и юридических лиц.

Но в дальнейшем законодатель встал на путь внесения в ст. 3.5 КоАП РФ исключений и в настоящее время ситуация с верхними размерами административного штрафа кардинально иная. В редакции Федерального закона от 28 июля 2012 года 2012 года № 131-ФЗ ч. 1 ст. 3.5 представлена следующим образом: *«Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей, в случаях, предусмотренных статьей 14.1.2, частью 2.1 статьи 14.16 настоящего Кодекса, - пятидесяти тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2, 20.18, частью 4 статьи 20.25, частью 2 статьи 20.28 настоящего Кодекса, - трехсот тысяч рублей; для должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей, в случаях, предусмотренных статьей 14.1.2 настоящего Кодекса, - ста тысяч рублей, в случаях, предусмотренных частью 2.1 статьи 14.16 настоящего Кодекса, - двухсот тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, 19.34, частями 1 - 4 статьи 20.2, статьями 20.2.2, 20.18 настоящего Кодекса, - шестисот тысяч рублей; для юридических лиц - одного миллиона рублей,*

а в случаях, предусмотренных статьями 14.40, 14.42 настоящего Кодекса, - пяти миллионов рублей, или может выражаться в величине, кратной...».

Таким образом, в случае осуществления предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии (ст. 14.1.2) верхний размер административного штрафа, который может быть назначен гражданину, сравнялся с верхним размером административного штрафа, который предусмотрен, по общему правилу, для должностных лиц, а при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 5.38, 20.2, 20.2.2, 20.18, ч. 4 ст. 20.25, верхний размер административного штрафа, налагаемого на граждан уже в 6 раз выше общеустановленного для должностных лиц предельного размера административного штрафа. Неясно и то, почему при повышении размеров административного штрафа законодатель использовал различные повышающие коэффициенты: для граждан 10-ти и 60-ти кратное увеличение, в то время как для должностных лиц – соответственно 2-х и 12-ти кратное увеличение, т. е. в пять раз меньше.

Санкция, предусмотренная ч. 1 ст. 14.1.2, фактически стирает первоначально закреплённый в КоАП РФ критерий повышенной, в сравнении с гражданами, ответственности должностных лиц, поскольку в соответствии с ней «осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии – влечет наложение административного штрафа на граждан и (курсив – В. Д.) должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей».

Ст. 14.1.2 «Осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии» введена Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 131-ФЗ и соотносится со ст. 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» как особенное и общее. Вероятнее всего появление в КоАП РФ ст. 14.1.2 есть реакция законодателя на участившиеся случаи дорожно-транспортных происшествий с тяжкими последствиями с участием водителей автобусов, осуществляющих междугородные перевозки, и маршрутных такси. Но если исходить из официальной статистики и публикаций в средствах массовой коммуникации, то с таким же успехом законодатель мог и должен был внести в КоАП РФ и ст. 14.1.3 «Осуществление предпринимательской деятельности в области медицины без лицензии». Появление в КоАП РФ ст. 14.1.2 – свидетельство не оперативности законодателя, а его нежелания либо неумения объективно оценить причины роста выше-названных категорий дорожно-транспортных происшествий и предложить конкретную программу по их снижению. Куда проще включить в КоАП РФ

репрессивную норму. К сожалению, нет гарантий того, что подобная законодательная практика по вычленению из ст. 14.1 новых составов административных правонарушений не продолжится. Как следствие, ст. 14.1 и отпавшие от нее ст. ст. 14.1.2-14.1.N будут представлять такое же неприглядное зрелище как плодовый сад, сплошь заросший подлесками, либо как поезд времен гражданской войны, пассажиры которого, располагались не только в купе, но и заполняли вместе со своим скарбом крыши вагонов.

Еще сложнее оценить повышение верхних размеров административных штрафов, налагаемых на граждан и должностных лиц, в случае нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании (ст. 5.38), нарушения установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2), организации массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (ст. 20.2.2), блокирования транспортных коммуникаций (ст. 20.18), уклонения от исполнения административного наказания (ст. 20.25).

С точки зрения законопослушного налогоплательщика, мне сложно понять, почему за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (ст. 20.2.2) должностное лицо может быть подвергнуто административному наказанию в виде административного штрафа в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей, в то время как за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6) то же самое должностное лицо подлежит административному штрафу в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей!!! События в июле 2012 года в г. Крымске Краснодарского края показали, что бездействие должностных лиц по неоповещению населения о грядущем наводнении привело к несоизмеримо большим потерям (Наводнение в Краснодарском крае, произошедшее в ночь на 7 июля, по данным МЧС, стало причиной гибели более 170 человек, были затоплены 7,2 тысячи жилых домов на территории Крымска, Геленджика, Новороссийска и ряда поселков Кубани. Размер ущерба от сильного наводнения в Краснодарском крае оценивается примерно в 20 млрд. рублей, заявил глава региона Александр Ткачев [9]), нежели имевшие место в мае 2012 года в Москве на Болотной площади случаи организации (в том числе и должностными лицами) массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка

(По данным столичного ГУМВД, в ходе провокационных действий некоторых участников пострадали около 20 сотрудников полиции. Трое из них госпитализированы с колото-резаными ранами и серьезными ушибами. МВД также сообщило, что организаторы превысили заявленное количество участников, в акции приняли участие около 8 тысяч человек вместо заявленных 5. Митингующие «провоцировали давку, кидали камни и бутылки с водой, которые попадали в сотрудников полиции, других участников акции и журналистов, распылили слезоточивый газ в толпе». Одного гражданина, которого подожгли файером участники акции, пришлось тушить с помощью огнетушителей [10]).

И разве не странно, если не абсурдно, что за организацию либо проведение публичного мероприятия *без подачи в установленном порядке уведомления* (выделено В. Д.) о проведении публичного мероприятия (ч. 2 ст. 20.2) граждане и должностные лица могут быть подвергнуты административному штрафу в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей и от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей соответственно, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5) – административному штрафу в размере от пятисот до одной тысячи рублей граждане и от одной тысячи до двух тысяч рублей должностные лица. Получается, что подача уведомления, но не в установленном порядке, т. е. с процедурными нарушениями, исходя из позиции законодателя, куда более существенно влияет на общественную безопасность и общественный порядок (общие родовые объекты административных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ), нежели нарушение таких требований режима чрезвычайного положения, как нарушение установленных ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства; либо за нарушение особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости; либо за нарушение требований, связанных с ограничением или запретом продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установленного особого режима оборота лекарственных средств, психотропных веществ, сильнодействующих веществ, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции (См.: пункты «б» и «д» ст. 11, пункт «д» ст. 12 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [2]).

Выбор административных правонарушений, в которых размеры административного штрафа в разы превышают те размеры, которые применяются по общему правилу, юридически не аргументирован, не обоснован и может быть объяснен лишь политическими интересами правящей партии, имеющей подавляющее большинство в Государственной Думе. Принимая данное решение законотворцы, на мой взгляд, даже не пытались соблюсти лицо, не помышляли о том, что «всякому безобразию свое приличие» [3]. И хотя большинство депутатов сложно заподозрить в приверженности к либеральным идеям, применительно к ситуации с принятием решения о повышении размеров административных штрафов по выборочным статьям вспоминаются слова некоего либерала из произведения М. Е. Салтыкова-Щедрина «Культурные люди»: «Я сидел дома и, по обыкновению, не знал, что с собой делать. Чего-то хотелось: не то конституции, не то севрюжины с хреном, не то кого-нибудь ободрать. Ободрать бы сначала, мелькнуло у меня в голове, ободрать, да и в сторону... А потом, зарекомендовав себя благонамеренным, можно и о конституциях на досуге помечтать» [4].

Я твердо убежден в том, что административная ответственность должна устанавливаться за деяния, которые получили распространение и субъектом которых может выступать, как правило, неопределенный круг лиц, будь то общий либо специальный субъект. Не колеблют мою позицию и редкие исключения, когда административные правонарушения имеют строго определенный в количественном выражении круг субъектов административных правонарушений, например, предусмотренных ст. 5.25 КоАП РФ (председатель участковой избирательной комиссии – ч. 1; председатель территориальной избирательной комиссии – ч. 2; председатель окружной избирательной комиссии – ч. 3; председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации – ч. 4; Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – ч. 5). В ст. 5.25 КоАП РФ строго определенный круг субъектов, привязанных к должностям, но ни к персоналиям. В то время как повышение размеров административных штрафов в существующих статьях (ст. ст. 20.2, 20.18, 20.25) и включение в КоАП РФ новой статьи (ст. 20.2.2) с повышенным размером административного штрафа, хотя и не имеет конкретизации по лицам, т. е. формально ориентировано на неопределенный круг лиц, изначально и фактически было направлено против ряда конкретных наиболее одиозных представителей оппозиции.

Еще одним проявлением «слепой родительской любви» законодателя к вычурным конструкциям стало включение в КоАП РФ ст. 3.12 «Административное

приостановление деятельности», которая прямо противоречит общим принципам установления административных наказаний, закрепленным в ст. 3.1 КоАП РФ и явно «выпадает» из общего перечня других, ранее установленных административных наказаний. Странности ст. 3.12 КоАП РФ начинаются уже с того, что она введена в действие Федеральным законом от 09.05.2005 № 45-ФЗ. Да, именно в день празднования 60-летия Победы в Великой Отечественной войне. Думаю, что не только у меня, но и у всех, кто помнит с каким размахом праздновался этот юбилей, возникают серьезные сомнения в необходимости и даже в самой возможности подписания закона в этот день. Его можно было подписать, разве что не читая!

Суть того, что ст. 3.12 КоАП РФ выпадает из общего содержания главы 3 КоАП РФ, лежит на поверхности.

В ст. 3.1 «Цели административного наказания» не двусмысленно, а именно однозначно определено:

«1. Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется *в целях предупреждения совершения новых правонарушений* как самим правонарушителем, так и другими лицами.

2. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также *нанесение вреда деловой репутации юридического лица*» (курсив мой – В. Д.).

Вопреки этому в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ зафиксировано следующее:

1. Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется *в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их*

прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности» (курсив мой – В. Д.).

И хотя административное наказание применяется *в целях предупреждения совершения новых правонарушений*, но применяется оно *за совершение административного правонарушения*, т. е. никак ни в случае угрозы причинения вреда объектам административно-правовой охраны. Тем более что угроза может так и остаться только угрозой. А вот назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности может нанести реальный вред деловой репутации юридического лица, даже если наказание было вынесено, как потом окажется, исходя из мнимой угрозы.

Негативное отношение к дополнительно включенному в КоАП РФ административному наказанию в виде административного приостановления деятельности не меняет и то, что в соответствии с ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, указанные в ч. 1 ст. 3.12, послужившие основанием для назначения данного административного наказания. Т. е. будут устранены обстоятельства, оцениваемые как возможная угроза? И тогда вместо одного субъективного суждения о реальности либо мнимости угрозы, послужившего основанием для вынесения решения о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности, на основании другого столь же субъективного суждения может быть вынесено решение о прекращении исполнения данного административного наказания? Просто пир судейского и административного усмотрения!

Не могу не обратить внимание и на следующее обстоятельство. Относительно практики назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности весьма любопытное разъяснение содержится в утвержденном Постановлениями Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2009 года и от 25 марта 2009 года Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2008 года [8]. Приведу извлечение из данного документа: «Вопрос 8: Если санкция статьи предусматривает возможность назначения наказания в виде административного приостановления деятельности, но в протоколе об административном правонарушении не указано, какие из перечисленных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ случаев создают угрозу причинения вреда охраняемым общественным правоотношениям, то вправе ли судья возвратить протокол об административном правонарушении? Ответ: ...Если в протоколе об административном правонарушении не указано, какие из перечисленных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ случаев создают угрозу причинения вреда охраняемым общественным правоотношениям, и не указано, чем это подтверждается, судья *вправе (но не обязан – В. Д.)* вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, по основаниям, предусмотренным п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ». Из этого следует, что судья по своему усмотрению вправе вернуть некачественно составленный протокол об административном правонарушении, но вправе также и вынести решение о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности по протоколу об административном правонарушении, не содержащем сведений о том, какие из перечисленных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ случаев создают угрозу причинения вреда охраняемым общественным правоотношениям, и не указано, чем это подтверждается. Это ли не пример законодательно не отрицаемого, а может и того хуже – поощряемого беспредела?

По глубокому внутреннему убеждению я не склонен считать, наличие, равно как появление в КоАП РФ подобных рассмотренным мною правовых новелл, явно выпадающих из архитектуры его базовых конструкций, следствием объективной неизбежности, вызванной стремлением законодателя оперативно реагировать на изменения в содержании динамично развивающихся отношений в сфере государственного управления, которые естественным образом нуждаются в административно-правовой охране посредством внесения соответствующих корректив в административно-деликтное

законодательство. Скорее существующие сегодня в КоАП РФ «выпадающие конструкции» следствие изъянов в законодательной мысли и законодательной технике.

«Выпадающие конструкции» КоАП РФ – научно необоснованные либо недостаточно обоснованные положения Кодекса, внутренне не согласующиеся с традиционными общепринятыми основополагающими нормами российского административно-деликтного законодательства, а в ряде случаев прямо противоречащие им.

Появление в КоАП РФ «выпадающих конструкций» обусловлено стремлением и попытками законодателя максимально оперативно, но, к сожалению, зачастую без должной проработки урегулировать вопросы правовой охраны получивших динамичное развитие существующих либо вновь возникающих правоотношений, требующих осуществления контрольной и надзорной деятельности органов государственной власти, либо правоотношений, развитие и направленность которых вызывает раздражение представителей государственной власти, и продиктовано не столько целями правового государства, сколько императивно понимаемой целесообразностью обеспечения интересов, прежде всего, государства, а точнее правящей элиты, и лишь затем интересами общества и граждан.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Российская газета. 2001. 2 июня.
3. Салтыков-Щедрин М. Е. Крылатые фразы.
4. Салтыков-Щедрин М. Е. Культурные люди.
5. Сорокин В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1.
6. Справочно-информационный портал – грамота.ру – русский язык для всех // URL: http://www.gramota.ru/class/istiny/istiny_2_razysknoj (дата обращения: 12.07.2012).
7. Тургенев И. С. Стихотворение в прозе «Русский язык».
8. URL: // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86637;dst=100067> (дата обращения: 12.07.2012).
9. URL: // http://delovoe.tv/event/Krimsk_2/ (дата обращения: 12.07.2012).
10. URL: // http://mn.ru/society_civil/20120509/317613279.html (дата обращения: 12.07.2012).

References:

1. Civil Code of the Russian Federation, part 1 No. 51-FL from November 30, 1994, part 2 No. 14-FL from January 26, 1996 [Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii. Chast' pervaya ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ, chast' vtoraya ot 26 yanvarya 1996 g. № 14-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, from June 02, 2001.
3. Saltykov-Shchedrin M. E. *Familiar Expressions* [Krylatye frazy].
4. Saltykov-Shchedrin M. E. *Cultured People* [Kul'turnye lyudi].
5. Sorokin V. D. About Two Tendencies that Destroy the Entirety of the Institute of Administrative Responsibility [O dvuh tendentsijah, razrushajuvih tselostnost' instituta administrativnoj otvetstvennosti]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1999, no. 1, pp.
6. *Reference and Information Portal – gramota.ru – Russian language for everybody*. Available at: http://www.gramota.ru/class/istiny/istiny_2_razysknoj (accessed: 12.07.2012).
7. Turgenev I. S. *Prose Poem “Russian Language”* [Stikhotvorenie v proze «Russkii yazyk»].
8. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86637;dst=100067> (accessed: 12.07.2012).
9. Available at: http://delovoe.tv/event/Krimsk_2/ (accessed: 12.07.2012).
10. Available at: http://mn.ru/society_civil/20120509/317613279.html (accessed: 12.07.2012).

Калина Е. С. / Kalina E. S.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ¹

ADMINISTRATIVE OFFENCES COMMITTED UNDER EMERGENCY CONDITIONS

Калина Елена

Семеновна,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры конститу-
ционного и административ-
ного права Южно-Уральского
государственного универси-
тета.*

Рассматриваются условия чрезвычайной ситуации в контексте обстоятельств усиливающих и смягчающих ответственность за административное правонарушение. Доказывается, что условия чрезвычайной ситуации вполне могут служить источником крайней необходимости. Предлагается авторская классификация административных правонарушений по составам административных правонарушений, «порождающим» и «порождаемым» чрезвычайной ситуацией.

Ключевые слова: административные правонарушения, чрезвычайная ситуация, режим чрезвычайной ситуации, административная ответственность, смягчающие и отягчающие обстоятельства.

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

Kalina Elena

Semenovna,

c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Chair of constitutional and administrative law, South Ural State University.

Here are considered the conditions of an emergency situation in the context of circumstances that strengthen and mitigate responsibility for an administrative offense. The author proves that the conditions of an emergency situation can be a source of extreme necessity. The article proposes the author's classification of administrative offenses regarding compositions of administrative offenses that "generate" an emergency situation and "are generated" by an emergency situation.

Keywords: administrative offences, emergency situation, state of emergency, administrative responsibility, mitigating and aggravating circumstances.

Под чрезвычайной ситуацией, согласно определению абз. 1 ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [1], законодатель понимает обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Данное определение позволяет представить чрезвычайную ситуацию как объективно существующее явление, положение дел, которое может служить основанием для введения особого порядка правового регулирования. При этом, надо заметить, ни в ФЗ № 68-ФЗ, ни в Конституции РФ законодатель не использует понятие «режим чрезвычайной ситуации», в связи с чем вопрос о правомерности и целесообразности использования данного понятия в административно-правовой науке является дискуссионным. Так, Д. Н. Бахрах среди примеров правовых режимов упоминает режим чрезвычайной ситуации [4, 479]. Противоположная позиция состоит в том, что при вынесении решения органом власти об установлении факта существования чрезвычайной ситуации и принятии мер по обеспечению безопасности населения (например, эвакуации) правильной является формулировка не

«введение режима чрезвычайной ситуации», а «установление факта наличия чрезвычайной ситуации» того или иного вида и принятие в связи с этим соответствующих мер по спасению людей и имущества [5].

Возражения, на которые опирается вторая позиция, являются скорее терминологическим, чем отражающими существо вопроса. Ведь под режимом чрезвычайной ситуации в теории и практике правоприменения принято понимать именно такую правовую ситуацию, когда органами власти соответствующего уровня на основании зафиксированных объективных признаков чрезвычайной ситуации определенного масштаба приняты ненормативные правовые акты, изменяющие характер действия ряда законодательных норм, что не может не влиять на объем прав и обязанностей, а также пределы ответственности субъектов права. Об этом свидетельствует и существующая судебная практика оспаривания таких ненормативных правовых актов в порядке ст. 197 АПК РФ [3].

В отличие от режима чрезвычайного положения, которое вводится только указом Президента РФ и допускает отдельные ограничения прав и свобод граждан, при чрезвычайной ситуации такие ограничения не вводятся. Однако существует круг специфических обязанностей граждан и организаций в области регулирования вопросов, связанных с предупреждением чрезвычайной ситуации и ликвидации ее последствий. Круг этих обязанностей определен в ст. 19 ФЗ № 68-ФЗ.

Таким образом, чрезвычайная ситуация – это не только особое фактической положение дел, которое лишь констатируется ненормативным правовым актом органа власти, но и особая правовая ситуация. Эта особая правовая ситуация влияет, в том числе на условия наступления административной ответственности, пределы этой ответственности и меру назначаемого административного наказания – как в сторону ужесточения, так и в сторону смягчения.

Одно из общих правил назначения административного наказания заключается в требовании учета, в том числе, как обстоятельств, смягчающих административную ответственность, так и обстоятельств, отягчающих административную ответственность, причем это правило распространяется как на физических, так и на юридических лиц (ч. 2, 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

При этом совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах прямо указано законодателем в п. 5 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность. Данная норма, в силу ч. 2

ст. 4.3 КоАП РФ не распространяется лишь на правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ (Непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций), так как это единственная норма КоАП РФ, прямо предусматривающая совершение наказуемых данных действий (бездействия) в условиях чрезвычайной ситуации в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения.

Что касается обстоятельств, смягчающих административную ответственность за административное правонарушение, то их перечень, содержащихся в ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ, не содержит такого обстоятельства, как совершение правонарушения в условиях чрезвычайной ситуации. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ законодателем отнесено совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств. По логике вещей, эти обстоятельства могут быть вызваны чрезвычайной ситуацией, но они возможны только для физического лица.

Правда, ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ дает право правоприменителю, рассматривающему дело об административном правонарушении, признать смягчающими обстоятельства, и не указанные в данном Кодексе или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В совокупности с требованием ч. 2, 3 ст. 4.1, а также п. 4 ст. 26.1, согласно которой по делу об административном правонарушении выяснению подлежат обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность, эта норма означает, что правоприменитель при назначении административного наказания не только может, но и должен рассмотреть в качестве смягчающих обстоятельств любые обстоятельства, в том числе и вытекающие из особых условий чрезвычайной ситуации, затрудняющих или делающих объективно невозможной законосообразную деятельность физического лица или организации.

Кроме того, в административном праве РФ существует институт крайней необходимости. Ст. 2.7 КоАП РФ определяет крайнюю необходимость как такие условия, при которых причинение лицом вреда охраняемым законом интересам совершается для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не

могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред. Такие действия (бездействие) не образуют состава административного правонарушения, согласно п. 1 ст. 24.5 КоАП РФ при наличии такого обстоятельства, как действия лица в состоянии крайней необходимости, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению. И, опять-таки, следуя логике здравого смысла, нельзя не признать, что условия чрезвычайной ситуации вполне могут служить источником крайней необходимости.

Если крайняя необходимость освобождает лицо от ответственности за вынужденное причинение вреда при совершении действий, направленных на предотвращение причинения еще большего вреда или устранение опасности, то действие непреодолимой силы, освобождая лицо от ответственности за бездействие, в то же время обязывает его к совершению определенных альтернативных действий. Эта концепция выражена в ст. 16.6 КоАП РФ, устанавливающей ответственность перевозчика за непринятия мер по обеспечению сохранности товаров и (или) транспортных средств (ч. 1 ст. 16.6 КоАП РФ) и несообщение в ближайший таможенный орган об аварии или о действии непреодолимой силы либо о возникновении иных обстоятельств, препятствующих доставке товаров и (или) транспортных средств в место прибытия, осуществлению остановки или посадки морского (речного) или воздушного судна в установленных местах либо перевозке товаров в соответствии с внутренним таможенным транзитом или международным таможенным транзитом, о месте нахождения товаров и (или) транспортных средств либо необеспечение перевозки товаров и (или) транспортных средств в ближайший таможенный орган или в иное указанное таможенным органом место. При этом, ч. 1 указанной статьи предусматривает исключение в виде случая гибели или утраты товаров и (или) транспортных средств вследствие обстоятельств, которые перевозчик не мог предотвратить и устранение которых от него не зависело.

Думается, что положения этой статьи заслуживают обобщения, поскольку обстоятельства непреодолимой силы могут возникать не только в деятельности перевозчика, но и в любой другой деятельности.

Этот общий обзор дает основания нам рассмотреть составы административных правонарушений под особым углом зрения, обращая преимущественное внимание на то, как могут условия чрезвычайной ситуации влиять на вменение при совершении соответствующих действий или бездействия.

Учет связи конкретного состава административного правонарушения с чрезвычайной ситуацией может быть полезным для более надежного обеспечения законности при привлечении физического или юридического лица к административной ответственности, а также для отграничения административных правонарушений, с одной стороны, от преступлений, с другой стороны, от дисциплинарных проступков, при наличии сходства в содержании совершенных действий или бездействия.

Прежде всего, можно выделить специфические составы административных правонарушений, непосредственно связанных с чрезвычайной ситуацией. Это, с одной стороны такие действия или бездействие, вследствие которых возрастает риск наступления чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера (условно говоря, деяния, «порождающие» чрезвычайную ситуацию), с другой стороны, это действия или бездействие, общественный вред которых проявляется только в условиях чрезвычайной ситуации, выражаясь в создании помех организованной деятельности по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации (составы, «порождаемые» чрезвычайной ситуацией).

Данная группа составов административных правонарушений, в свою очередь, включает три подгруппы. Выделение первой из этих трех подгрупп связано с кодификацией материальных и процессуальных норм, устанавливающих ответственность за административные правонарушения: как известно, с 1 июля 2002 г. на федеральном уровне основным источником этих норм в федеральном законодательстве является КоАП РФ [4, 540]. В свою очередь, разграничение второй и третьей подгрупп обусловлено отсутствием в действующем законодательстве формальных критериев применения понятия «угроза чрезвычайной ситуации», которое, в отличие от понятия чрезвычайной ситуации, имеет нечеткий смысл.

К первой из трех указанных подгрупп относятся деяния, административная ответственность за совершение которых предусмотрена нормами КоАП РФ, содержащими прямое указание на материальную связь соответствующего деяния с чрезвычайной ситуацией. Пример такого состава административного правонарушения – невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ). Как видим, данная норма соединяет в одном составе действия и бездействие, как «порождающие» чрезвычайную ситуацию (ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ), так и «порождаемые» чрезвычайной ситуацией (ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ).

Во вторую подгруппу целесообразно объединить составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена нормами КоАП РФ, не содержащими прямого указания в самой норме на материальную связь соответствующего деяния с чрезвычайной ситуацией, но отсылающими к закону, содержащему такое прямое указание. Примером такого состава является отказ в предоставлении информации (ст. 5.39 КоАП РФ), под которым понимается законодателем неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации. Данная норма отсылает к ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 01.04.2012) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [1], согласно которой сокрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Еще один пример – ст. 6.3 КоАП РФ (Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательства о техническом регулировании).

В третью подгруппу предлагается включить составы административных правонарушений, «порождающие» и «порождаемые» чрезвычайной ситуацией, ответственность за которые предусмотрена нормами КоАП РФ, не содержащими прямого указания в самой норме на связь соответствующего деяния с чрезвычайной ситуацией и не отсылающими к закону, содержащему такое прямое указание. Связь между соответствующим действием или бездействием выявляется посредством анализа объективной стороны составов административных правонарушений данной группы.

В качестве примера состава административного правонарушения данной группы можно привести непредставление информации об актах незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах. Ст. 19.7.5 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление субъектом транспортной инфраструктуры либо перевозчиком информации об угрозах совершения или о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности,

корреспондирует с п. 1 ч. 2 и ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [2]. Ч. 2 ст. 12 этого закона устанавливает обязанность субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков незамедлительно информировать в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах. Согласно ч. 3 ст. 12 ФЗ от 09.02.2007 № 16-ФЗ субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики несут ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Анализ состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.7.5 КоАП РФ, показывает, что наступающий вследствие его общественный вред может заключаться, в том числе, в возникновении угрозы чрезвычайной ситуации.

К этой же группе относятся составы, описываемые ст. 9.1 КоАП РФ (Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов) и 9.2 КоАП РФ (Нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений).

Общим для всех перечисленных типов составов административных правонарушений является то, что их связь с чрезвычайной ситуацией выявляется через анализ объективной стороны деяния: существует причинно-следственная связь между совершенным действием (бездействием) и возникновением угрозы чрезвычайной ситуации либо помех организованной деятельности по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Кроме того, анализ конкретного состава административного правонарушения в контексте чрезвычайной ситуации может выявить влияние условий чрезвычайной ситуации на определение субъективной стороны деяния, а, соответственно, и его квалификацию как административного правонарушения. Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. При этом согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась

возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Все составы административных правонарушений, за которые КоАП РФ предусматривает ответственность, можно условно разделить на две группы. Это, с одной стороны, составы, субъективная сторона которых может зависеть от наличия или отсутствия чрезвычайной ситуации, с другой, стороны, действия и бездействия, виновность которых не зависит от условий чрезвычайной ситуации.

К составам, субъективная сторона которых не зависит от условий чрезвычайной ситуации, относятся такие составы, как, например, невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль) (ст. 19.5 КоАП РФ), непредставление информации в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков (ст. 19.7.3 КоАП РФ), непредставление сведений либо несвоевременное представление сведений о заключении контракта либо о его изменении, исполнении или расторжении в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестров контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (с 19.7.4 КоАП РФ) и др. В условиях чрезвычайной ситуации может отсутствовать объективная возможность для совершения требуемых законодательством действий, что исключает виновность соответствующего бездействия, а, значит, и наличие состава административного правонарушения.

К составам, субъективная сторона которых не зависит от условий чрезвычайной ситуации, относятся, в частности, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3 КоАП РФ); неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор

(контроль) (ст. 19.4 КоАП РФ); незаконный отказ в доступе должностного лица налогового органа к осмотру территорий, помещений налогоплательщика, в отношении которого проводится налоговая проверка (ст. 19.7.6 КоАП РФ) и др. По содержанию этих действий, условия чрезвычайной ситуации не могут сделать их вынужденными, единственно возможными, поэтому чрезвычайная ситуация не может исключать их виновный характер.

Детальный анализ составов административных правонарушений в аспекте их возможного совершения в условиях чрезвычайной ситуации призван способствовать обеспечению законности при привлечении физического или юридического лица к административной ответственности, в том числе поможет избегать при определении степени вины и назначении наказания за административные правонарушения формального применения п. 5 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ в отрыве от требований ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ, ч. 2, 3 ст. 4.1 и п. 4 ст. 26.1.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 19.05.2010) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14.09.2007 по делу № А52-4426/2006 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007.
5. Козлов С. С. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (постатейный) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2012].

References:

1. Federal Law No. 68-FL from 21.12.1994 (as amended on 19.05.2010) "On Protection of Population and Territories from Emergency Situations of

Natural and Man-made Nature” [Federal’nyi zakon ot 21.12.1994 № 68-FZ (red. ot 19.05.2010) «O zashchite naseleniya i territorii ot chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Federal Law No. 16-FL from 09.02.2007 “On Transport Safety” [Federal’nyi zakon ot 09.02.2007 № 16-FZ «O transportnoi bezopasnosti»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. Resolution of the Federal Arbitration Court of the North-West district from 14.09.2007 on the case No. A52-4426/2006 [Postanovlenie FAS Severo-Zapadnogo okruga ot 14.09.2007 po delu № A52-4426/2006]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2012.

4. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook for Higher Schools. 3rd ed., revised and enlarged* [Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. 3-e izd., peresmotr, i dop.]. Moscow: Norma, 2007.

5. Kozlov S. S. Commentary to the Federal Constitutional Law No. 3-FCL from May 30, 2001 “On the State of Emergency” (article by article) [Kommentarii k Federal’nomu konstitutsionnomu zakonu ot 30 maya 2001 g. № 3-FKZ «O chrezvychainom polozenii» (postateinyi)]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2012.

Мокина Т. В. / Mokina T. V.

**ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ КАК
САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ВИДА ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ¹
PECULARITIES OF TAX LEGAL RELATIONS AS AN INDEPENDENT KIND
OF PUBLIC LEGAL RELATIONS**

Мокина Татьяна

Владимировна,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и финансового
права юридического факультета ГОУ ВПО «Кубанский
государственный Университет»,*

tmokina@yandex.ru

Mokina Tat'yana

Vladimirovna,

*c.j.s. (PhD in law), Associate
professor of administrative and
financial law department at the
juridical faculty of the State Educational Institution of Higher
Professional Education «Kuban
State University»,*

tmokina@yandex.ru

На основе перечисления особенностей налоговых правоотношений поддерживается точка зрения, что налоговые правоотношения являются самостоятельным видом общественных правоотношений, а не подвидом финансовых правоотношений. Особо отмечается стабильный и длящийся характер налоговых правоотношений.

Ключевые слова: налоговые правоотношения, публичные правоотношения, особенности налоговых правоотношений, налогообложение.

Based on the enumeration of the features of tax legal relations the author supports the point of view that tax legal relations constitute a separate kind of public legal relations, rather than a subkind of financial legal relations. The author especially emphasizes the stable and lasting nature of tax legal relations.

Keywords: tax legal relations, public legal relations, peculiarities of tax legal relations, taxation.

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

В настоящее время в большинстве государств с экономиками рыночного типа главным видом государственных доходов являются налоги и сборы, собираемые в бюджеты всех уровней в процессе налоговых правоотношений. Российское законодательство содержит конкретную ссылку на целевое назначение налогов – обеспечение деятельности государства и органов местного самоуправления: в соответствии с нормами ч. 1 ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации [2] (далее в тексте – НК РФ) под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Указанная дуалистичность формулировки (и/или) диспозиции статьи 8 НК РФ связана с трехуровневой системой налогообложения в РФ: структурированием налогов на федеральные, региональные и местные.

Данное определение позволяет сформулировать первую особенность налоговых правоотношений как самостоятельного вида публичных правоотношений: они выражают публичные интересы государства. Общеизвестно, что налогообложение выступает одной из важнейших функций государства, определяющим условием его суверенитета. При этом в современных условиях в процессе налоговых правоотношений аккумулируется около 90 % денежных средств, выступающих финансовым обеспечением функционирования государства; иные – неналоговые источники формирования публичных (государственных и муниципальных) финансов незначительны. Существование государства без налоговой системы, без закрепленного механизма «отчислений» в государственный бюджет, невозможно – именно поэтому теоретическая актуальность вопросов, связанных с исследованием особенностей налоговых правоотношений подкрепляется ее практической значимостью.

Во-вторых, выражая публичные интересы государства, налоговые правоотношения складываются и развиваются в сфере налоговой деятельности государства. Именно данные особенности налоговых правоотношений, на наш взгляд, позволяют характеризовать их как публично-правовые отношения со всеми особенностями, присущими публичным. Именно налоговые правоотношения являются структурообразующими для бюджетной сферы, так как именно налоги являются основным источником формирования государственного централизованного фонда денежных средств; они связаны с банковскими отношениями (банки в качестве участников налогового

правоотношения могут выступать налогоплательщиками, налоговыми агентами, сборщиками налогов, налоговыми администраторами).

Будучи детально регламентированным в законодательстве РФ, вопрос об особенностях налоговых правоотношений как самостоятельного вида публичных правоотношений в научной литературе остается дискуссионным – отчасти потому, что нет и единого мнения о самом понятии налогового правоотношения. Следует отметить, что в дореволюционной юридической литературе в области финансов и финансового права пристального внимания вопросам налогового правоотношения не уделялось. Несправедливо было бы утверждать, что проблемы налогового правоотношения полностью были лишены внимания в советской финансово-правовой науке – зачастую рассматриваемая тема разрабатывалась попутно с исследованием общих проблем финансовых правоотношений, но детальных специальных исследований общественных отношений, складывающихся в сфере налогообложения, даже в качестве подвида финансового правоотношения, не проводилось. На современном этапе развития науки, определенный вклад в разработку проблем финансово-правового регулирования налоговых правоотношений внесен в трудах А. В. Брызгалина [9], С. Г. Пепеляева [13], М. И. Пискотина, Е. А. Ровинского, Н. И. Химичевой [16], М. В. Карасевой [11; 12].

Указанные характеристики позволяют назвать третью особенность налоговых правоотношений как самостоятельного вида публичных правоотношений – обязательным их участником является государство: самостоятельно – как «автор» налоговой политики или посредством уполномоченных органов. В связи с этим налоговые правоотношения основаны на властном подчинении одной стороны другой. Налоговым органам, действующим от имени государства, принадлежат властные полномочия, основанные на законе. Налогоплательщик обязан подчиняться требованиям законодательства о налогах и сборах, а налоговые органы контролируют выполнение этой обязанности. Для налогоплательщиков обязательны те требования налоговых органов, которые основаны на законе. В соответствии со ст. 21 НК РФ налогоплательщики имеют право не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, не соответствующие НК РФ или иным федеральным законам. Следовательно, суть взаимоотношений участников налоговых отношений состоит не в подчинении налогоплательщиков налоговым органам (субординации), а в подчинении обеих сторон правоотношений закону. Налоговые органы контролируют выполнение налогоплательщиками требований налогового законодательства и имеют право действовать властно-обязывающим

образом. Налогоплательщики имеют право оспаривать законность действий налогового органа в судебном или административном порядке. При этом следует учитывать, что полномочия налоговых органов одновременно включают и их обязанности, поскольку зачастую речь идет о правообязанностях как особом свойстве полномочий органов исполнительной власти и субъектов публичных правоотношений. Такое сочетание прав и обязанностей еще раз подчеркивает властный, публичный характер данных отношений и особенности содержания налоговых правоотношений.

Названные выше характеристики, позволяют назвать следующую характерную черту налоговых правоотношений как самостоятельного вида публичных правоотношений – обеспеченность силой государственного принуждения (в-четвертых). Учитывая определение правоотношения в целом, нельзя утверждать, что обеспеченность силой государственного принуждения – особенность только налоговых правоотношений. Это общая характерная черта всех общественных отношений, урегулированных нормами права, тем более нормами административного права. Однако «пропустить» данную характеристику в рамках исследования обозначенной проблематики было бы методологически неправильным.

В-пятых, налоговые правоотношения являются самостоятельным видом общественных правоотношений, а не подвидом финансовых правоотношений. Данное утверждение сформулировано нами не только на основании собственно авторского научного усмотрения, но и с учетом мнения ученых, занимающихся проблемами налогового права. Однако единства мнений по данному вопросу в науке нет. Так, М. В. Карасева использует термин «налоговое обязательство» в качестве самостоятельного вида финансово-правовых отношений [12, 76]. Определения понятия «налоговое обязательство» автор не предлагает, ограничиваясь указанием на отдельные особенности такого обязательства (имущественный характер, определенность сторон обязательства, целенаправленность, наличие санкций за нарушения). Налоговое обязательство она позиционирует как «новую финансово-правовую категорию, выступающую в качестве разновидности обязательственного отношения». Распространенное мнение высказывает Н. И. Химичева, характеризуя налоговые правоотношения как урегулированные нормами налогового права общественные финансовые отношения, возникающие по поводу установления и взимания налогов с организаций и физических лиц [16, 111]. Аналогичных позиций придерживается О. В. Староверова, по мнению которой налоговые отношения отличаются от финансовых и административных наличием особых

элементов: субъектов и объектов [15]. Сущность налогового правоотношения с введением, установлением и взиманием налогов и сборов связывает А. В. Брызгалин, указывая, что «налоговые правоотношения можно определить как урегулированные нормами налогового права общественные отношения, возникающие в связи с установлением, введением и взиманием налогов и сборов» [9, 336]. Подтверждает это и С. Г. Пепеляев, выделяющий стержнем налоговых правоотношений отношения по взиманию налогов [13, 223]. Более широкого подхода придерживается Г. В. Петрова, по мнению которой налоговые правоотношения носят комплексный характер и вытекают из финансовых, конституционных, имущественных, административных управленческих, арбитражно-процессуальных, административно-процессуальных, информационных, гражданско-процессуальных отношений [14, 14].

В-шестых, по своей правовой природе, сущности и значению налоговые правоотношения являются социально значимыми общественными отношениями сложносоставного характера. В научной литературе помимо термина «сложносоставные» к налоговым правоотношениям применяется дефиниция «комплексные», что, на наш взгляд, также точно отражает их суть. Социальная значимость налоговых правоотношений как самостоятельного вида публичных правоотношений проявляется в механизме распределения налогов на социально-значимые нужды – например, при распределении поступлений в Пенсионный фонд РФ или фонд обязательного медицинского страхования. Кроме того, на наш взгляд, социальная сущность налоговых правоотношений проявляется также в законодательно закреплённом механизме льгот для налогоплательщиков. В соответствии с нормами ч. 1 ст. 56 НК РФ льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере. Анализ норм НК РФ позволяет назвать следующие виды налоговых льгот: во-первых, отсрочка или рассрочка по уплате налога, представляющая собой изменение срока уплаты налога при наличии оснований, предусмотренных настоящей статьей, на срок, не превышающий один год, соответственно с единовременной или поэтапной уплатой налогоплательщиком суммы задолженности (ч. 1 ст. 64 НК РФ). Социальная сущность такой льготы проявляется, в том числе, в основаниях предоставления отсрочки или рассрочки – по п. 4) ч. 2 ст. 64 НК РФ – если имущественное положение физического лица исключает

возможность единовременной уплаты налога. Во-вторых, инвестиционный налоговый кредит – такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии определенных, указанных в НК РФ оснований, предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов (ч. 1 ст. 66 НК РФ). В-третьих, льготы по конкретным налогам: по НДС (налог на добавленную стоимость) – перечень оснований, по которым возможно освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика (ст. 145 НК РФ); закрепление перечня операций, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения) (ст. 149 НК РФ) и товаров, ввоз которых на территорию РФ не подлежит налогообложению (ст. 150 НК РФ); установление налоговых вычетов (ст. 171 НК РФ). Применительно к акцизам – установление перечня операций, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения) (ст. 183 НК РФ) и налоговых вычетов (ст. 200 НК РФ). Применительно к НДФЛ (налогу на доходы физических лиц) установлен самый широкий, по мнению автора, круг налоговых, и именно социально-значимых, налоговых льгот. В их числе: установление перечня доходов, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения) (ст. 217 НК РФ); установление перечня налоговых вычетов: стандартных – обладающих, на наш взгляд, ярко окрашенной социальной направленностью (ст. 218 НК РФ), социальных (ст. 219 НК РФ), имущественных (ст. 220 НК РФ) и профессиональных (ст. 221 НК РФ). НК РФ устанавливает также льготы по налогу на прибыль организаций в виде перечня доходов, не учитываемые при определении налоговой базы (ст. 251 НК РФ), льготы по сборам за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов в виде установления ставки в размере 0 рублей в предусмотренных законом случаях.

Не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) следующие виды «социально-значимых» доходов физических лиц: государственные пособия; за исключением пособий по временной нетрудоспособности (включая пособие по уходу за больным ребенком), а также иные выплаты и компенсации. При этом к пособиям, не подлежащим налогообложению, относятся пособия по безработице, беременности и родам; пенсии по государственному пенсионному обеспечению и трудовые пенсии; все виды компенсационных выплат (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством РФ) и еще около 70 видов выплат. Широкий круг льготников установлен НК РФ при возникновении правоотношений по уплате

государственной пошлины: для отдельных категорий физических лиц и организаций (ст. 333.35 НК РФ); при обращении в суды общей юрисдикции, а также к мировым судьям (ст. 333.36 НК РФ); при обращении в арбитражные суды (ст. 333.37 НК РФ); при обращении за совершением нотариальных действий (ст. 333.38 НК РФ); при государственной регистрации актов гражданского состояния (ст. 333.39 НК РФ). Установлены также льготы по налогу на имущество организаций (ст. 381 НК РФ) и земельному налогу (ст. 395 НК РФ).

В-седьмых, налоговые правоотношения как самостоятельный вид публичных правоотношений характеризуются стабильным, длящимся характером. Действительно, сложно найти в правовом поле РФ общественные отношения, столь продолжительные во времени. Сравнивая налоговые правоотношения с отношениями конституционно-правовыми, можно сделать вывод о том, что отношения, связанные с механизмом формирования органов государственной власти и местного самоуправления возникают, в соответствии с нормами ФЗ РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ [8], ФЗ РФ «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 года № 19-ФЗ [6], ФЗ РФ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ [5], ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [7], избирательные отношения возникают с периодичностью один раз в четыре-шесть лет. Тогда как уплата налога возможна ежемесячно – например, по операциям, совершаемым с подакцизными товарами (ст. 192 НК РФ); на игорный бизнес (ст. 368 НК РФ).

В-восьмых, налоговые правоотношения как самостоятельный вид публичных правоотношений возникают на основании нормы налогового права, но имеют при этом общую экономическую основу с гражданскими правоотношениями (по большей части – частноправовыми), связанную с их имущественным, денежным характером и распределением благ; при этом основания возникновения налогового обязательства связаны с результатом оценки деятельности налогоплательщика с точки зрения гражданского права [11, 28].

Налоговые правоотношения возникают, изменяются, прекращаются только на основе норм законодательства о налогах и сборах, существуют только в правовой форме, только на основе норм законодательства. Систему источников регулирования налоговых правоотношений в совокупности составляют: Конституция РФ; нормы международных договоров РФ;

подзаконные нормативные правовые акты органов общей и специальной компетенции; специальное налоговое законодательство, состоящее из федерального и регионального законодательства о налогах и сборах, а также нормативных правовых актов о налогах и сборах, принятых представительными органами местного самоуправления; общее налоговое законодательство; решения Конституционного Суда РФ. В этом заключается одно из существенных отличий налоговых правоотношений от частноправовых: так, гражданско-правовые отношения могут возникать и при наличии оснований, прямо не предусмотренных гражданским законодательством, но не противоречащих ему. Кроме того, исторически гражданские правоотношения складывались фактически и лишь впоследствии признавались государством. В связи с этим в специальной литературе сложилось два подхода к исследованию понятия и определению взаимосвязи налогового правоотношения с другими: первый разграничивает налоговые правоотношения со смежными правоотношениями: бюджетными, административными, таможенными и др. и, основываясь на положениях ст. 2 НК РФ, носит описательный характер. В основе второго подхода - «контрастный метод исследования»: налоговые правоотношения сравниваются и отграничиваются от конституционно-правовых (в том числе избирательных) и муниципально-правовых.

В-девятых, налоговые правоотношения как самостоятельный вид публичных правоотношений носят властный характер. Данное качество проявляется не только в обязательности исполнения властных предписаний в виде обязанности, установленной ст. 57 Конституции РФ [1] платить законно установленные налоги и сборы. Кроме того, именно государство устанавливает, какие общественные отношения публично-правового характера попадают в сферу регулирования налоговой политики: ст. 2 НК РФ устанавливает следующие группы налоговых правоотношений: 1) отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в РФ; 2) отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля; 3) отношения, возникающие в процессе обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц; 4) отношения, возникающие в процессе привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения. В НК РФ закреплено специальное указание на то, что к налоговым правоотношениям не относятся отношения по установлению, введению и взиманию таможенных платежей, отношения, возникающие в процессе осуществления контроля за уплатой таможенных платежей, обжалования

актов таможенных органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности виновных лиц – регламентация указанных правоотношений осуществляется нормами Таможенного кодекса РФ от 25 апреля 2003 года [3], действующего в части, не противоречащей положениям Таможенного кодекса Таможенного союза, являющегося приложением к Договору, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17 [4].

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в действ. ред.) // СЗ РФ. № 4. Ст. 445.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998 г. № 31. Ст. 3824.
3. Таможенный кодекс РФ от 25 апреля 2003 года // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.
4. Таможенный кодекс Таможенного союза // СЗ РФ. № 50. Ст. 6615.
5. ФЗ РФ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года №138-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
6. Федеральный закон РФ «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 года № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.
7. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. ФЗ РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.
9. Брызгалин А. В. Налоговые правоотношения // Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М. В. Карасева. М.: Юрист. 2002.
10. Грачева Е. Ю., Ивлиева М. Ф., Соколова Э. Д. Налоговое право. М.: Юрист, 2005.
11. Карасева М. В. Бюджетное право. Учебное пособие для ВУЗов. ЭКСМО. 2010.
12. Карасева М. В. Налоговые правоотношения // Налоговое право России / отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: НОРМА. 2001.

13. Пепеляев С. Г. Налоговые правоотношения // Финансовое право: учеб. / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М.: ООО «ТК Велби». 2003.

14. Петрова Г. В. Современные проблемы развития теории и практики правового регулирования налогообложения в финансовой деятельности государства // Журнал российского права. 2002. № 8.

15. Староверова О. В. Налоговое право / под ред. М. М. Россолова, Н. М. Коршунова. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2001.

16. Химичева Н. И. Финансовые правоотношения, их особенности и виды. // Финансовое право. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ. 2001.

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted on National Voting, December 12, 1993) (in the actual edition) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, no. 4, article 445.

2. Tax Code of the Russian Federation (Part 1) from July 31, 1998, No. 146-FL [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) ot 31 iyulya 1998 g. № 146-FZ]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1998, no. 31, article 3824.

3. Customs Code of the Russian Federation from April 25, 2003 [Tamozhennyi kodeks RF ot 25 aprelya 2003 goda]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2003, no. 22, article 2066.

4. Customs Code of the Customs Union [Tamozhennyi kodeks Tamozhennogo soyuza]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2003, no. 50, article 6615.

5. Federal Law of the RF “On Ensuring Constitutional Rights of the Citizens of the Russian Federation to Elect and be Elected to Bodies of Local Self-government” No. 138-FL from November 26, 1996 [FZ RF «Ob obespechenii konstitutsionnykh prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii izbirat' i byt' izbrannymi v organy mestnogo samoupravleniya» ot 26 noyabrya 1996 goda №138-FZ]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1996, no. 49, article 5497.

6. Federal Law of the RF “On the Elections of the President of the Russian Federation” No. 19-FL from January 10, 2003 [Federal'nyi zakon RF «O vyborakh Prezidenta Rossiiskoi Federatsii» ot 10 yanvaryaya 2003 goda № 19-FZ]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2003, no. 2, article 171.

7. Federal Law of the RF "On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation" No. 131-FL from October 06, 2003 [Federal'nyi zakon RF «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ]. SZ RF – *Collection of Laws of the Russian Federation*, 2003, no. 40, article 3822.
8. Federal Law of the RF "On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation" No. 51-FL from May 18, 2005 [FZ RF «O vyborakh deputatov Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii» ot 18 maya 2005 goda № 51-FZ]. SZ RF – *Collection of Laws of the Russian Federation*, 2005, no. 21, article 1919.
9. Bryzgalin A. V. Tax Legal Relations [Nalogovye pravootnosheniya]. *Finansovoe pravo Rossiiskoi Federatsii – Financial Law of the Russian Federation*, Editor-in-chief M. V. Karaseva, Moscow: Yurist", 2002.
10. Gracheva E. Yu., Ivlieva M. F., Sokolova E. D. *Tax Law* [Nalogovoe pravo]. Moscow: Yurist", 2005.
11. Karaseva M. V. *Budget Law. Textbook for Higher Schools* [Byudzhetnoe pravo. Uchebnoe posobie dlya VUZov]. EKSMO, 2010.
12. Karaseva M. V. Tax Legal Relations [Nalogovye pravootnosheniya]. *Nalogovoe pravo Rossii – Tax Law of Russia*, Editor-in-chief Yu.A. Krokhina, Moscow: Norma, 2001.
13. Pepelyaev S. G. Tax Legal Relations [Nalogovye pravootnosheniya]. *Finansovoe pravo: uchebnik – Financial Law: Textbook*, under edition of E. Yu. Gracheva, G. P. Tolstopyatenko, Moscow: LLC "TK Velbi", 2003.
14. Petrova G. V. Modern Problems of Development of the Theory and Practice of Legal Regulation of the Taxation in the Financial Activity of the State [Sovremennye problemy razvitiya teorii i praktiki pravovogo regulirovaniya nalogoblozheniya v finansovoi deyatel'nosti gosudarstva]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2002, no. 8.
15. Staroverova O. V. Tax Law [Nalogovoe pravo]. Under edition of M. M. Rossolov, N. M. Korshunov, Moscow: YuNITI-DANA, *Zakon i pravo – Law and Justice*, 2001.
16. Khimicheva N. I. Financial Legal Relations, their Peculiarities and Types [Finansovye pravootnosheniya, ikh osobennosti i vidy]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2nd revised and enlarged edition, Moscow: Yurist".

Побежимова Н. И. / Pobezhimova N. I.

МЕЖДУНАРОДНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА¹

INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW AND ITS PLACE IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LAW

Побежимова Нелли Ивановна, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Отмечается недостаточность исследований институтов инвестиций, инноваций, концессионных соглашений, хотя они разработаны в научных трудах ведущих государств и широко используются в их практической деятельности. Обосновывается постановка вопроса о создании в России системы правового регулирования публичного управления, которая позволит в комплексе проанализировать административно-правовые отношения и содержание современного административного права на основе опыта и перспективы развития административного права других государств.

Подчеркивается влияние эволюции современного национального государства, функционирующего в условиях глобализации, на эволюцию права. Перечислены задачи, необходимые для решения представителями науки административного права.

Ключевые слова: административное право, система российского права, международное право, международное административное право, государственное управление.

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

*Pobezhimova Nelli
Ivanovna,
c.j.s. (PhD in law), Profes-
sor, Professor of the Chair of
administrative law and pro-
cess at the Russian Academy
of National Economy and
Public Administration under
the President of the Russian
Federation.*

Here is noted an insufficiency in the study of the institutes of investments, innovations, concession agreements, although they have been developed in the scientific works of leading states and are widely used in their practical activities. The author substantiates the issue of establishment in Russia of the system of public administration legal regulation, which will allow comprehensive analyzing of administrative-legal relations and the content of modern administrative law on the basis of experiences and perspectives for development of administrative law in other states.

Highlights the impact of the evolution of the modern nation State, which is functioning in the conditions of globalization, on the evolution of law. The tasks that are required to be resolved by the scientists of administrative law are listed in the article.

Keywords: administrative law, the system of Russian law, international law, international administrative law, public administration.

При обосновании концепции административного права и перспектив его дальнейшего развития представляется современной и актуальной разработка его нового административно-правового аспекта и обоснование новой подотрасли административного права – международного административного права.

Продолжающиеся в России реформы, в том числе и административная реформа, поставили проблему реформы административного права.

В настоящее время речь идет о создании нового мира административного права, который базируется на современных идеях, доктринах, концепциях, нового видения административного права на международном правовом пространстве.

В условиях глобализации термин «международное административное право» касается процессов взаимодействия государств по различным

правовым вопросам, таким как управление и его эффективность, мировой кризис, активное развитие рыночных отношений, инновационные процессы, защита прав человека при появлении правонарушений, посягающих на права граждан, их здоровье (незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов; несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами; нарушения правил пожарной безопасности и правил охраны водных биологических ресурсов; недобросовестная конкуренция; злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке; неисполнение обязанностей и требований при осуществлении внешнеторговых бартерных сделок; манипулирование рынком; нарушение таможенных правил; нарушения, посягающие на институты государственной власти; правонарушения в области защиты государственной границы; правонарушения против порядка управления; правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность в том числе нарушение правового режима контртеррористической операции, коррупция и др.) Большинство из вышеназванных проблем переросло национальный (внутригосударственный) уровень, и нормы, их регулирующие, приняли трансграничный межгосударственный характер.

Административное право России, выйдя из недр науки о камералистике и полицейского права, в настоящее время своими теоретическими работами и опытом практического регулирования системы управления внутренними делами государства служит источником и генератором управления и формирования не только системы права России, но и в установлении и регулировании межгосударственных отношений.

Административное право является ведущей базовой отраслью права и отличается от других отраслей наиболее обширным кругом многообразных регулируемых им отношений, возникающих и развивающихся в сфере государственного управления. Следует подчеркнуть, что функции государственного управления постоянно развиваются и трансформируются под воздействием различных политических, экономических и социальных факторов, происходящих как в России, так и за рубежом. Отличается увеличение стоящих перед государственным управлением задач, изменением их масштабности как в нашей стране, так и в других государствах.

Под доктриной развития современного административного права понимается совокупность научных идей и взглядов на цели, задачи, принципы,

составные части и главные направления развития административного права, права материального и процессуального, права управленческого и договорного, а также международного административного права.

В тоже время в современной науке административного права ещё не сложилось понимания правовой природы международного административного права, его места в правовой системе России.

Нельзя не согласиться с мнением плеяды ученых-административистов из МГЮА в том, что «изменились общественные, в том числе управленческие, отношения, а, следовательно, сущность, цели и само содержание административного права» [2; 15]. Предложенная ими классификация и содержание административного права, состоящие из четырех самостоятельных частей не бесспорны; они включают:

- сущность и основные институты административного права;
- организацию государственного управления (ранее во многих учебниках по административному праву этот раздел именовался особенной частью административного права, а в настоящее время продолжается дискуссия о необходимости его изучения в рамках административного права);
- административно-процессуальное право;
- административное право зарубежных государств.

В юридической литературе обозначились различные подходы к административно-процессуальному праву, заключающиеся как в широком подходе к определению административного процесса [12], так и в узком его понимании (Н. Г. Салищева, М. Я. Масленников и др.). Административное процессуальное право предлагается рассматривать как самостоятельную отрасль права – права процессуального, как и уголовного и гражданского процессуального права (а не только как части административного права) с собственным предметом регулирования. Эта концепция представляется на сегодняшний день более предпочтительной, в развитии которой правомерной и объективно обоснованной является постановка вопроса о создании административных судов, которые будут осуществлять судебный контроль за публичным управлением и обеспечивать правовую защиту публичных прав и свобод человека и гражданина, доступность правосудия [13, 16-17].

При рассмотрении проблем административного права следует заметить то определенное место в правовой системе, которое занимает административное право зарубежных стран, являясь самостоятельной отраслью права, имея свой предмет исследования, обусловленный особенностями правовых систем зарубежных государств [1; 3; 5; 10].

Представляется ошибочной подача административного права зарубежных стран как международного административного права.

В настоящее время в России уже имеются работы в виде учебников и учебных пособий по международному уголовному праву [7; 8], где по-разному воспринимается МУП (Международное уголовное право) и как отрасль международного права и как самостоятельная отрасль права.

Большой интерес представляет учебное пособие по международному экономическому праву [9], в котором рассматривается концепция нового международного экономического порядка (НМЭП) и Хартия экономических прав и обязанностей государств. В данной работе отмечается, что в большинстве западных курсов международного права НМЭП рассматривается как концепция, а не часть действующего международного права, которая предполагает обновление принципов международного экономического сотрудничества. Однако, как замечают представители экономической науки, эти обновленные принципы не систематизированы в каком-либо едином международно-правовом документе, который обозначал бы их юридически обязательный характер и, ссылаясь на мнение многих стран, ставят вопрос о необходимости совершенствования правовых основ современной мировой экономики [9, 32-34].

Среди работ представителей российской науки международного права нельзя не отметить учебник О. И. Тиунова «Международное гуманитарное право» [14], посвященный в основном международно-правовому регулированию прав и свобод человека, особенностям обеспечения взятых государствами обязательств в сфере прав человека, в том числе особенностям внутригосударственных мер по реализации указанных обязательств в Российской Федерации. Авторы всех учебников по административному праву, изданных в XXI веке, уделяют большое внимание правовому регулированию прав и свобод человека и гражданина и в качестве основных субъектов административного права выделяют граждан, их права, обязанности, гарантии прав и свобод в сфере реализации исполнительной власти [2; 6; 11].

Для исследования вопроса в постановочном варианте о новой отрасли права – о международном административном праве, то следует обратить внимание на работу «Европейское право», в написании которой принимал участие большой авторский коллектив международников [4]. В этой работе наряду с описанием содержания, природы и особенностей Европейского права дается характеристика институциональной структуры

Европейского Союза. Так, в главе 12 вышеуказанного учебника профессор Л. М. Энтин достаточно подробно проводит исследование правового статуса Европейской комиссии (ЕК), её предназначении, порядка формирования, состава, структуры, организации работы и полномочиях. Как отмечает автор, Европейская комиссия призвана играть решающую роль в управлении делами, обладая собственной распорядительной властью, и добиваться осуществления задач и целей европейской интеграции. Европейская комиссия рассматривается в качестве ведущего института Европейского Союза.

Задачей ЕК является обеспечение и защита общих интересов Союза, защита интересов европейской интеграции от каких бы то ни было посягательств на юрисдикцию и полномочия Союза.

Среди функций ЕК превалируют координационные, исполнительские и управленческие функции. По общему правилу должности в ней занимают бывшие главы национальных правительств, бывшие министры, которые имеют значительный опыт политического руководства и административного управления.

В своей работе Европейская комиссия опирается на административный аппарат, насчитывающий около 40 тысяч человек. Наряду с ЕК в Европейском Союзе созданы и действуют целый ряд комитетов, статус которых получил наименование «комитология». Выделяют три вида этих комитетов: консультативные, управленческие, регламентарные.

На основании Договора о Европейском Союзе Комиссия осуществляет надзор за соблюдением учредительных договоров и актов, которые принимают институты Европейского Союза, для их исполнения, а также (под контролем судебных органов) за применением права Союза, отстаивая его общие интересы. Европейская комиссия исполняет бюджет, а также является распорядителем кредитов по бюджету Европейского Союза, руководит реализацией программ.

Согласно Договора о реформе (ДР) 2007 г. именно Европейская комиссия становится носителем исполнительной власти, исполнительно-распорядительным органом ЕС, а регламенты или решения, которые она принимает, являются подзаконными актами и имеют практически статус управленческих решений.

Вышесказанное, как отмечает Л. М. Энтин, «безусловно сближает Европейскую комиссию с таким институтом, как правительство в суверенных государствах» [4, 164].

Выступая на очередном международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге, Президент Российской Федерации В. В. Путин акцентировал внимание всех государств на необходимость эффективного управления.

Проанализировав деятельность Европейского Союза и Европейской комиссии ЕС можно констатировать, что на данный момент в рамках Европейского Союза уже создана система органов, занимающихся вопросами эффективности государственного управления и осуществляющая координационные, исполнительские, распорядительские и управленческие функции.

В связи с этим, как нам представляется, созданы предпосылки для постановки вопроса о новой самостоятельной отрасли – международное административное право и обсуждение его места в правовой системе, причем не только Евро-Союза, но и на всем мировом пространстве.

Административное право детализирует, развивает, конкретизирует многие общественные отношения и реализуется посредством применения административно-правового регулирования управленческих отношений, которые формируются в процессе осуществления государственного управления.

В России в настоящее время речь идет о переоценке роли государственного управления, которое является многогранным и проявляется в нормативно-правовом регулировании, координации, содействии, в установлении дальнейшего взаимодействия между органами государственной власти и гражданами, в установлении взаимодействия государства с бизнесом, в активном развитии рыночных отношений; названы и реализуются, несмотря на мировой финансовый и экономический кризис, приоритетные национальные проекты; поставлена задача по созданию в России мощного центра исследований и разработок. Однако до сих пор остаются дискуссионными и недостаточно исследованными российской наукой административного права такие институты как институт инвестиций, инноваций, концессионных соглашений, хотя они разработаны в научных трудах ведущих государств и широко используются в их практической деятельности. Исследование этих и многих других направлений возможно в условиях развития международно-управленческих отношений в сфере государственного управления.

Наука административного права призвана не только констатировать те изменения, которые произошли в государственном управлении на данном этапе развития российского государства, но и учитывать те изменения, которые происходят в мировом сообществе. Она должна определять, подвергнув пересмотру, все фундаментальные положения дальнейшего развития государства, пути и перспективы его развития в условиях мирового

финансового и экономического кризиса. Кризис, который охватил весь мир, является не только финансовым и экономическим, но и кризисом в области управления. Россия не является здесь исключением и проводимые в ней реформы, в том числе административная реформа и предложенная система и структура органов исполнительной власти пока не в состоянии решить поставленные перед ними задачи.

В связи с этим, как нам представляется, правомерна постановка вопроса о создании в России системы правового регулирования публичного управления, которая позволит в комплексе проанализировать административно-правовые отношения и содержание современного административного права, изучив и проанализировав опыт и перспективы развития административного права других государств.

Административное право является сложной базовой отраслью права, охватывающей большой и очень широкий (но не всеохватывающий) спектр управленческих отношений, пределы которого в условиях глобализации четко не определены. Речь идет об эволюции современного национального государства и права, функционирующих в условиях глобализации.

В отечественной литературе отмечается, что процесс глобализации, хотя и в разной мере, но затрагивает практически все национальные государства и правовые системы. При этом одних из них он касается преимущественно своей экономической стороной, других – социально-политической, а большинства – одновременно и экономической и социально-политической сторонами.

В России продолжается поиск идеальной, адекватной новым экономическим реалиям и мировым вызовам системы управления, системы и структуры реализующих их органов государственной власти. В тоже время, как считают многие представители административного права, и автор разделяет их позицию в этом вопросе, нужна реформа не только и не столько органов исполнительной власти, но и реформа самого механизма властвования, перестройки отношений, складывающихся между исполнительной властью, ее органами, должностными лицами и гражданами России, одновременно с перестройкой управленческих отношений на международном правовом уровне.

В юридической литературе и на многочисленных международных и российских конференциях неоднократно обсуждалась проблема «нового мира» административного права, новых его традиций, основанных на доктринах правового государства. Современное административное право нуждается в переосмыслении его назначения и той роли, которое оно по праву призвано

играть в жизни каждого государства, общества, гражданина и перед административной наукой стоит задача приведения административного права в соответствие с международными правовыми стандартами и условиями, с которыми она не может не считаться.

Мы разделяем мнение российских ученых-административистов, обращающих внимание на необходимость проведения реформы управления и административного права, которое в современных условиях «должно развиваться с учетом требований международных правовых институтов, на основе принципов интернационализации правовых систем мира» [11, 17].

Представителям науки административного права (как в России, так и в зарубежных странах) необходима разработка:

- понятия и принципов международного административного права (МАП), его источников, видов и их общая характеристика;
- международных административно-правовых отношений как предмета международного административного права, механизма их правового регулирования;
- понятия субъекта международного административного права;
- определение государства, его функций, полномочий в качестве основного субъекта МАП;
- концепции об иммунитетах государств и их собственности;
- концепции нового международного интеграционного правопорядка;
- понятия интеграции государств, определение ее рамок и пределов этой интеграции и др.

Это далеко не полный круг вопросов, подлежащих исследованию в рамках разработки такой новой отрасли, к которой мы относим международное административное право.

Международное сотрудничество призвано решить целый ряд управленческих проблем, среди которых, кроме уже обозначенных проблем модернизации экономики, следует назвать проблемы противодействия терроризму, поиска форм борьбы с наркоторговлей и наркобизнесом, природоохранные и социальные проблемы (занятости населения, безработицы, сохранения и передачи будущим поколениям природных богатств и др.), создания таможенного союза, развития дальнейшего сотрудничества с Европейским Союзом и совместной работы в рамках ШОС. В условиях разработки международно-правовых норм в России поставлена проблема противодействия коррупции, которая названа одним из главных барьеров на пути развития каждого государства, и борьба с которой при реализации

государственного управления должна вестись по всем направлениям во всем мире.

Анализ и разработка правовых форм международного сотрудничества, их совершенствования, по нашему мнению, не может не учитывать процессов глобализации, регионализации, мирового финансового и экономического кризиса, многие из которых могут быть предметом рассмотрения в рамках изучения международного административного права.

Список литературы:

1. Административное право зарубежных стран. М. 2003.
2. Административное право. Учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: Норма. 2008.
3. Брэбак Г. Французское административное право. М. 1988.
4. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека. М.: Норма, Инфра-М. 2011.
5. Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М. 2001.
6. Козлов Ю. М. Административное право. М.: Юристъ. 2007.
7. Лебедев В. М., Лукашук И. И. Международное уголовное право. М. 2005.
8. Лупу А. А., Оськина И. Ю. Международное уголовное право. М. 2013.
9. Международное экономическое право. Учебное пособие / под ред. проф. А. Н. Вылегжанина. М.: Кнорус. 2012.
10. Никеров Г. И. Административное право США. М. 1977.
11. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М.: Норма. 2009.
12. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. 2002.
13. Старилов Ю. Н. Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против». М.: Норма. 2004.
14. Тиунов О. И. Международное гуманитарное право. М.: Норма. 2012.

References:

1. *Administrative Law of Foreign Countries* [Административное право зарубежных стран]. Moscow: 2003.

2. *Administrative Law. Textbook* [Administrativnoe pravo. Uchebnik]. Under edition of L. L. Popov, M. S. Studenikina, Moscow: Norma, 2008.
3. Brebak G. *French Administrative Law* [Frantsuzskoe administrativnoe pravo]. Moscow: 1988.
4. *European Law. European Union Law and the Legal Groundwork for Protection of Human Rights* [Evropeiskoe pravo. Pravo Evropeiskogo Soyuza i pravovoe obespechenie zashchity prav cheloveka]. Moscow: Norma, Infra-M, 2011.
5. Zhalinskii A., Rerikht A. *Introduction to German Law* [Vvedenie v nemetskoe pravo]. Moscow: 2001.
6. Kozlov Yu. M. *Administrative Law* [Administrativnoe pravo]. Moscow: Yurist", 2007.
7. Lebedev V. M., Lukashuk I. I. *International Criminal Law* [Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo]. Moscow: 2005.
8. Lupu A. A., Os'kina I. Yu. *International Criminal Law* [Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo]. Moscow: 2013.
9. *International Economic Law. Study Guide* [Mezhdunarodnoe ekonomicheskoe pravo. Uchebnoe posobie]. Under edition of Professor A. N. Vylegzhanin, Moscow: Knorus, 2012.
10. Nikerov G. I. *Administrative Law of the U.S.A.* [Administrativnoe pravo SShA]. Moscow: 1977.
11. Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law* [Administrativnoe pravo]. Moscow: Norma, 2009.
12. Sorokin V. D. *Administrative Process and Administrative Procedural Law* [Administrativnyi protsess i administrativno-protsessual'noe pravo]. St. Petersburg: 2002.
13. Starilov Yu. N. *Administrative Courts in Russia. New Arguments "pro" and "con"* [Administrativnye sudy v Rossii. Novye argumenty «za» i «protiv»]. Moscow: Norma, 2004.
14. Tiunov O. I. *International Humanitarian Law* [Mezhdunarodnoe gumanitarnoe pravo]. Moscow: Norma, 2012.

Романова И. С. / Romanova I. S.

**ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ КОМПЕТЕНТНОСТИ ЛИЦ,
ПРОВОДЯЩИХ АНТИКОРРУПЦИОННУЮ ЭКСПЕРТИЗУ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ**

**THE PROBLEMS OF DETERMINATION THE COMPETENCE OF THE
PERSONS, WHO CARRY OUT ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF
NORMATIVE-LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS**

*Романова И. С.,
соискатель кафедры тамо-
женного, административного
и финансового права Саратов-
ского государственного уни-
верситета имени Н. Г. Черны-
шевского.*

В статье анализируются требова-
ния, предъявляемые к экспертам, про-
водящим антикоррупционную экспер-
тизу, отмечены достоинства и недостат-
ки проведения экспертизы различными
государственными органами, освещены
предложения по ужесточению требова-
ний, предъявляемых к независимым эк-
спертам. Предлагается способ повыше-
ния квалификации, как независимых
экспертов, так и государственных слу-
жащих, по роду деятельности проводя-
щих антикоррупционную экспертизу.

Ключевые слова: антикоррупци-
онная экспертиза, компетентность, не-
зависимые эксперты, прокуратура, ми-
нистерство юстиции.

*Romanova I. S.,
degree-seeking student of the
Chair of customs, administra-
tive and financial law of Sara-
tov State University named after
N. G. Chernyshevsky.*

The article analyzes the demands made to experts who carry out an anti-corruption expertise, notes the advantages and drawbacks of the carrying out the expertise by various state bodies, highlights the proposals to toughen the requirements imposed on independent experts. Here is offered a way to increase qualification of both independent experts and public servants, who conduct anti-corruption expertise in the course of their activities.

Keywords: anti-corruption expertise, competence, independent experts, Prosecutor's Office, Ministry of Justice.

Федеральным законом (ФЗ) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3] среди основополагающих принципов организации антикоррупционной экспертизы названа компетентность проводящих ее лиц. В чем конкретно она должна проявляться федеральный закон не раскрывает. Подразумевается, что требования к экспертам должны быть установлены в иных нормативных правовых актах.

Требования, предъявляемые к работникам органов Прокуратуры, можно найти в ФЗ «О прокуратуре РФ» [1]. Так, «прокурорами могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности». Вышеназванным и иными законами так же установлен ряд ограничений и запретов. Следует отметить наличие действующей системы непрерывного обучения и повышения квалификации прокурорских работников, которая является не правом, а служебной обязанностью прокуроров. Систематически проводится аттестация для определения соответствия работников прокуратуры занимаемой должности.

На государственных служащих – сотрудников Министерства юстиции РФ и различных ведомств распространяются требования ФЗ «О государственной

гражданской службе Российской Федерации» [2] и Указ Президента РФ «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» [4]. Разумеется, к должностям служащих, в обязанности которых входит проведение антикоррупционной экспертизы, предъявляются требования о наличии высшего профессионального образования. Что касается стажа, то относительно средней группы должностей, которые в том числе и проводят экспертизу, требования к стажу не предъявляются.

Наличие стажа само по себе не говорит о способности эксперта качественно провести экспертизу. Нужна теоретическая и практическая подготовка по проведению антикоррупционной экспертизы. А ведь все обучение гражданских служащих Управления Министерства юстиции только введенной методике проведения антикоррупционной экспертизы ограничилось ознакомлением сотрудников с Постановлениями Правительства РФ № 195, 196 от 05.03.2009 г., утверждающими правила и методику проведения экспертизы [5; 6]. Стоит отметить, что подобное обучение проводится ежегодно, только уже согласно Постановлению Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [7] (далее Постановление Правительства № 96). А ведь именно на Министерство юстиции и его территориальные органы приходится существенный пласт нормативных правовых актов и их проектов, подлежащих экспертизе.

В виду отсутствия высококвалифицированных специалистов в ряде регионов предусмотрена возможность привлечения экспертов к проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов на договорной основе. В таком порядке, например, отдел по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области для проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов привлекает Торгово-промышленную палату Саратовской области.

Главным достоинством антикоррупционной экспертизы, проводимой органами Прокуратуры и Министерства юстиции, является ее независимость и объективность выводов. Ведь при проведении федеральными органами власти экспертизы своих же нормативно-правовых актов полностью исключить субъективный подход и личную заинтересованность вряд ли получится.

С другой стороны, именно ведомственные эксперты обладают узкой специализацией, что помогает им легко разбираться в специфической деятельности

своего органа и большом количестве актов правового регулирования конкретной отрасли. Данные знания необходимы особенно при оценке конкретных положений изучаемого акта в совокупности с остальными нормативными правовыми актами. Ведь при незнании всего пласта правовых актов от эксперта могут ускользнуть такие коррупциогенные факторы, как наличие дублирующих полномочий, неопределенность условий принятия решения, наличие завышенных требований, указанных в разных нормативных правовых актах, и другие.

Отдельного внимания заслуживает институт независимой экспертизы. Ее неоспоримым преимуществом является то, что эксперты выбирают ту сферу правоотношений, которая лежит в сфере собственных интересов и наиболее изучена ими. В Постановлении Правительства РФ № 96 закреплено, что независимыми экспертами могут быть юридические и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции РФ. Положение Министерства юстиции об аккредитации [8] при установлении требований к лицам, желающим получить статус независимых экспертов, ссылается на Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195. Проблема в том, что эти правила действовали меньше года. Вышеназванные правила устанавливали следующие требования для физических лиц: наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее пяти лет. Вплоть до середины 2012 года продолжалась процедура аккредитации даже при том, что фактически не было законодательно закрепленных оснований. 27 июля 2012 года все же был издан приказ [9], утвердивший такие же требования к заявителям. На сегодняшний день аккредитовано 1,5 тысячи физических лиц.

Многими учеными отмечается непрофессионализм независимых экспертов и заниженные к ним требования. При прочтении литературы по данной тематике постоянно встречаются рекомендации по ужесточению требований к лицам, претендующим на получение аккредитации. Так, например, Т. Я. Хабриева считает, что квалификационными требованиями должны быть научная либо практическая специализация в проблемах экономического анализа законодательства, теневой экономики, коррупции и борьбы с ней (наличие присвоенных ученых степеней, званий; опыт анализа нормативных правовых актов; прохождение специального теста при отборе

с анализом правовых актов на коррупциогенность и т. п.) [13, 13]. В. В. Астанин, в свою очередь, предлагает обременять потенциальных соискателей звания эксперта дополнительными специальными критериями, например, такими как наличие аттестата доцента или профессора по юридической специальности, а также наличие не менее пяти научных трудов в соответствующей сфере регулирования исследуемого проекта нормативного правового документа [10, 10]. О. Г. Дьяконова предлагает разработать определенные критерии, включающие помимо прочего, так же и моральные качества лица, претендующего на получение свидетельства [11, 49].

И все же законодатель не торопится в реализации на практике подобных предложений, так как при предъявлении столь строгих требований количество независимых экспертов существенно уменьшится. А нынешний уровень профессионализма экспертов в достаточной мере компенсируется тем, что их заключения носят всего лишь рекомендательный характер.

Представляется очевидным, что даже не имеющий опыта проведения экспертизы правовых актов доктор юридических наук, ознакомившись с порядком проведения экспертизы, сможет ее выполнить на достойном уровне. Но не стоит забывать, что и не имеющий научных достижений эксперт, порой, может заметить коррупциогенный фактор, который другие специалисты попросту пропустят. В данном случае количественный показатель играет немаловажную роль. Также стоит отметить, что при значительном уменьшении количества экспертов отдельные нормативные правовые акты вообще не будут подвергаться независимой экспертизе ввиду возможного отсутствия интереса к конкретной отрасли у оставшихся экспертов.

Встречаются и действительно высококвалифицированные специалисты, имеющие ученые степени и звания, многолетний опыт практической и научной деятельности в соответствующей сфере юриспруденции. Их надо привлекать в качестве экспертов на договорной основе в государственные органы. Но это не должно быть общим требованием, так как эксперт может не иметь ученой степени и быть прекрасным специалистом в своем деле.

В связи с этим, предъявляемые на данный момент требования к лицам, желающим получить аккредитацию, считаем вполне достаточными. Но повышать уровень образования экспертов необходимо. Так, например, предварять процедуру аккредитации может специальное обучение лиц и получение соответствующего сертификата. Разумеется, это должны делать вузы, реализующие программы повышения квалификации. Уже разработаны соответствующие учебные программы, научно-практические пособия.

Реализацию на практике затрудняют организационные моменты, в частности кто будет финансировать обучение независимых экспертов. Представляется разумным, если данную обязанность возьмет на себя государство. Если независимый эксперт, осуществляющий свою деятельность на безвозмездной основе, еще будет платить за обучение, то интерес к данной деятельности практически сойдет на нет [12].

В альтернативу сертифицированному обучению можно организовать проведение обучающих семинаров, обязательных для посещения экспертами.

В государственных структурах не помешает аналогичное обучение (кадры то сменяются). Полезным считаю и опытных экспертов обязывать посещать данный курс, ведь со временем «глаз замыливается», привыкает выискивать шаблонные коррупциогенные факторы и не замечает динамично развивающегося законодательства и коррупционных схем. Также появляются новые научные разработки в данной сфере. Не лишним будет также осведомление о практике других экспертов. А уж если в силу своего профессионализма, знаний и опыта в этой сфере никакое дополнительное обучение специалисту не нужно, то именно такие эксперты и должны принимать участие в преподавании курсов и семинаров и делиться своим опытом.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (утратило силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (утратило силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Постановлению Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

8. Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» (утратил силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

9. Приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

10. Астанин В. В. Обеспечение репрезентативности экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Составитель Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.

11. Дьяконова О. Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза? // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Составитель Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.
12. Каменская Е. В., Рождествина А. А. Антикоррупционная независимая экспертиза. Научно-практическое пособие // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
13. Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

References:

1. Federal Law of the RF No. 2202-1 from January 17, 1992 "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-1 «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 "On the Public Civil Service of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 172-FL from July 17, 2009 "On Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and Drafts of Normative Legal Acts" [Federal'nyi zakon ot 17 iyulya 2009 g. № 172-FZ «Ob antikorruptsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i projektov normativnykh pravovykh aktov»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. RF Presidential Decree No. 1131 from September 27, 2005 "On Skill Requirements to the Length of Service of Public Civil Service (Public Service of other Types) or to Employment Experience in the Same Occupation for Federal Public Civil Servants" [Ukaz Prezidenta RF ot 27 sentyabrya 2005 g. № 1131 «O kvalifikatsionnykh trebovaniyakh k stazhu gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby (gosudarstvennoi sluzhby inykh vidov) ili stazhu raboty po spetsial'nosti dlya federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. RF Government Decision No. 195 from March 05, 2009 "On Approval the Rules for Conducting Examinations of Draft Normative Legal Acts and other Documents in Order to Identify in them Provisions that Facilitate the Creation of Conditions for Corruption" (ceased to be in force) [Postanovlenie Pravitel'stva RF

от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в случаях вывешивания в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (утратило силу)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. RF Government Decision No. 196 of March 05, 2009 “On Approval of the Methodology for Conducting Examinations of Draft Normative Legal Acts and other Documents in Order to Identify in them Provisions that Facilitate the Creation of Conditions for Corruption” (ceased to be in force) [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 5 marta 2009 g. № 196 «Ob utverzhdenii metodiki provedeniya ekspertizy projektov normativnykh pravovykh aktov i inyykh dokumentov v tselyakh vyvavleniya v nikh polozhenii, sposobstvuyushchikh sozdaniyu uslovii dlya proyavleniya korruptsii» (utratilo silu)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. RF Government Decision No. 96 from 26.02.2010 “On Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and Draft Normative Legal Acts” [Postanovleniyu Pravitel'stva RF ot 26.02.2010 g. № 96 «Ob antikorrupcionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktakh i projektov normativnykh pravovykh aktov»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. Order of the Ministry of Justice of the RF No. 92 from March 31, 2009 “On Accreditation of Legal Entities and physical Persons as Independent Experts Authorized to Conduct Examination of Draft Normative Legal Acts and other Documents regarding Corruptibility” (ceased to be in force) [Prikaz Minyusta RF ot 31 marta 2009 g. № 92 «Ob akkreditatsii yuridicheskikh i fizicheskikh lits v kachestve nezavisimyykh ekspertov, upolnomochennykh na provedenie ekspertizy projektov normativnykh pravovykh aktov i inyykh dokumentov na korruptsiogennost'» (utratil silu)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013

9. Order of the Ministry of Justice of Russia No. 146 from July 27, 2012 “On Approval of Administrative Regulations of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the Provision of State Services on the Exercising of the Accreditation of Legal Entities and physical Persons Wishing to be Accredited as Independent Experts to Carry out Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and Draft Normative Legal Acts in the Cases Provided for by the Legislation of the Russian Federation” [Prikaz Minyusta Rossii ot 27 iyulya 2012 g. № 146 «Ob utver-zhdenii Administrativnogo reglamenta Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii po predostavleniyu gosudarstvennoi usluzhi po osushchestvleniyu akkreditatsii yuridicheskikh i fizicheskikh lits, iz'yavivshikh zhelanie

получит' akkreditatsiyu na provedenie v kachestve nezavisimyykh ekspertov antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov v sluchayakh, predusmotrennykh zakonodatel'stvom Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. Astanin V. V. Ensuring the Representativeness of an Expertise for Corruptibility of Draft Normative Legal Acts [Obespechenie reprezentativnosti ekspertizy na korruptsiogennost' proektov normativnykh pravovykh aktov]. *Antikorrupsionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov – Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and their Projects*, Compiled by E. R. Rosssinskaya, Moscow: Prospekt, 2010.

11. D'yakonova O. G. Legal or Anti-corruption Expertise? [Pravovaya ili antikorrupsionnaya ekspertiza?]. *Antikorrupsionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov – Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and their Projects*, Compiled by E. R. Rosssinskaya, Moscow: Prospekt, 2010.

12. Kamenskaya E. V., Rozhdestvina A. A. Independent Anti-corruption Expertise. Scientific and Practical Guide [Antikorrupsionnaya nezavisimaya ekspertiza. Nauchno-prakticheskoe posobie]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. Khabrieva T. Ya. Formation of the Legal Framework of Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts [Formirovanie pravovykh osnov antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2009, no. 10.

Старилов Ю. Н. / Starilov Yu. N.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА¹

ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE AS A WAY TO IMPROVE THE QUALITY OF THE RUSSIAN STATE

Старилов Юрий

Николаевич,

*доктор юридических наук, за-
ведующий кафедрой админи-
стративного и муниципаль-
ного права ФГБОУ ВПО «Во-
ронезский государственный
университет», профессор.*

Проводится анализ аргументов в юридической литературе и научных дискуссиях в пользу необходимости создания специализированных административных судов в контексте защиты граждан от негативных результатов деятельности исполнительных органов государственной власти, от административных ошибок.

Отмечается смешение совершенно различных институтов: административного правосудия и досудебного урегулирования административных споров, а также игнорирование особенностей административного судопроизводства.

Утверждается, что административное судопроизводство будет дополнять новыми качественными оттенками модель российского государства, систему государственной власти.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административное правосудие, судебная власть, административная юстиция.

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

Starilov Yurii

Nikolaevich,

Doctor of law, Head of the Department of administrative and municipal law at Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Voronezh State University", Professor.

The author analyzes the arguments in the legal literature and scientific discussions in favor of the need for creation of specialized administrative courts in the context of protection of citizens against negative performance results of executive bodies of state power, administrative errors.

Blending of absolutely different institutes: administrative justice and pre-trial settlement of administrative disputes, as well as ignoring the features of administrative proceedings, is noted in the article.

Here is argued that the administrative court procedure will add new qualitative nuances to the model of the Russian state, the system of state power.

Keywords: administrative court procedure, administrative administration of justice, judicial power, administrative justice.

Название этой статьи обязывает автора показать процесс появления нового этапа в дискуссии об административном судопроизводстве и о необходимости полноценной реализации нормы Конституции Российской Федерации об административном правосудии как особой формы осуществления судебной власти в стране. Само по себе наличие в тексте Конституции Российской Федерации термина «административное судопроизводство» обуславливает не только потребность в соответствующем толковании данной нормы, но и, в первую очередь, заставляет политическую элиту, высших должностных лиц, органы государственной власти формировать на практике «подходящий» институт, призванный контролировать деятельность административных органов и обеспечивать режим законности осуществления ими государственных функций.

В 2012 г. в практике обсуждения основополагающих тем и одновременно современных проблем государственно-правового строительства высшими должностными лицами страны и видными политическими деятелями

обнаружилась новая тематика – *качество государства*, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов.

Качество государства связывается со многими демократическими институтами, процедурами, режимами, порядками и с демократией в целом. Качество государства находится в прямой зависимости от степени реализации всех конституционных правовых норм. Это тем более важно, когда речь идет о способах и процессах защиты прав и свобод граждан, о гарантиях осуществления государственными органами властных полномочий без нарушений и без отрицательных последствий для общества, граждан, самого государства.

Качество современного российского государства напрямую связывается и с судебной властью, всеми её атрибутами, соответствующими организационными и функциональными признаками, институтами, материальным и процессуальным законодательством. Изменить (улучшить!) качество государства – это значит поднять деятельность государственных органов и их должностных лиц на новый уровень, который позволял бы моментально (или «в разумные сроки») заметить разницу между прежним порядком публично-го управления и вновь созданным. Но не просто заметить разницу в практической деятельности государства и его органов, а, главное, чтобы общество смогло убедиться в том, что административная жизнь государственного аппарата стала демократичней, понятней, более открытой, что реально работают инструменты контроля за деятельностью должностных лиц.

Улучшение качества государства – это улучшение организационно-функциональных показателей и характеристик органов всех ветвей государственной власти. Повышение качества организации и функционирования *судебной власти*, непременно, должно связываться с необходимостью усиления внешнего государственного (судебного) контроля за исполнительной властью, устранения из административной практики произвола, незаконных действий (бездействия), административных ошибок, предупреждения злоупотреблений при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

Если вспомнить предназначение всех ветвей государственной власти, то легко убедиться в том, что *законодательная власть* (даже если рассуждать весьма поверхностно) в процессе своей деятельности создает правовые порядки, обеспечивающие права, свободы граждан, законные интересы всех субъектов права. *Судебная власть* также выполняет функции защиты права, устанавливает законность практической деятельности, разрешает возникающие споры,

признает деятельность государственных органов законной или незаконной (и, следовательно, признает правовые акты государственных органов законными или недействующими). То есть здесь нужно отметить, что законодательная и судебная власти всегда «за» права и свободы человека и граждан, за «хорошие» порядки в системе государственного управления, за *надлежащее* публичное управление. И только исполнительная власть (как будто бы так изначально и было задумано?!), учитывая её назначение и обладание властным потенциалом, непременно устанавливает для граждан и юридических лиц барьеры, задействует на практике излишние контролирующие механизмы; исполнительная власть изначально «настроена» «против» граждан; она их «подозревает» в неправильном поведении. Исполнительная власть редко сама инициирует процедуры выявления соответствующих фактов, необходимых для подтверждения правоты граждан. Исполнительная власть даже в условиях современного правового государства, при наличии колоссального количества нормативных правовых актов, устанавливающих «правовые рамки» и многочисленные ограничения для представителей исполнительной власти, пытается включить гражданина (или иного субъекта права) в лист «долгого ожидания» при исполнении государственных функций или предоставления государственных услуг.

Именно исполнительная власть в большей мере требует улучшения *качества и организации, и функционирования*. На практике это вовсе не означает, что необходимы законодательные новеллы, способные исключить в полной мере произвол исполнительной власти и установить в ней демократические порядки. Они уже в большом количестве нормативно установлены. Главным здесь является судебный контроль, способный устанавливать нарушения исполнительной власти, указывать на них, запрещать их. А для этого необходимы новые организационные изменения в структуре самой судебной власти, разработка современных процессуальных правил разрешения административно-правовых споров и устранения административных ошибок.

Таким образом, мы подходим к выводу, что качество российского государства непременно повысится, если на практике будет реализована конституционно-правовая норма об административном судопроизводстве. Иногда говорят, что данная норма уже реализована; данное положение обосновывают тем, что в процессуальных нормах Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ содержатся нормы об административном судопроизводстве. С нашей точки зрения, такая позиция представляет собой неправильное представление: во-первых, о теории и практике

разделения властей; во-вторых, о структуре судебной власти в современных политико-правовых условиях; в-третьих, о правовой природе споров, которые рассматриваются в судах. Далее, в-четвертых, назвать гражданское (или арбитражное) процессуальное законодательство административным – значит фактически пренебрежительно относиться к теории частного и публичного права, к их разделению, к частным и публичным интересам; наконец, в-пятых, развивающееся административное законодательство и административное право невозможно сегодня представлять без административного процесса (административного судопроизводства), так как само развитие административного права, новые его институты, административные процедуры, административные органы требуют соответствующего развития судебной власти для полноценного и адекватного контроля со стороны судебной власти.

Как известно, законная деятельность органов исполнительной власти, предупреждение совершения и преодоления последствий административных ошибок, формирование новых условий, процедур и порядков эффективного государственного управления, строительство системы действенного контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц – все эти задачи становятся реальными для решения лишь в условиях действия сформировавшихся демократических стандартов и принципов современного правового государства.

Принятые в России в течение последних 15-ти лет федеральные законы и иные нормативные правовые акты в области формирования системы и структуры исполнительных органов государственной власти, государственной службы, порядка разработки и действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти направлены на обеспечение законности и открытости публичного управления, на защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и юридических лиц, когда они взаимодействуют с административными органами и с их должностными лицами.

Начало (и одновременно возобновление) дискуссии по вопросу о необходимости развития системы административного судопроизводства определено мнением В. В. Путина, которое было высказано в статье «Демократия и качество государства». В разделе этой статьи «О развитии судебной системы» В. Путин написал: «Мы сделаем правосудие доступным для граждан. В том числе введем практику административного судопроизводства не только для бизнеса, но и для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками. Дух и смысл практики административного судопроизводства исходят из того, что гражданин уязвимее чиновника, с которым он спорит.

Что бремя доказывания возлагается на административный орган, а не на человека. И потому практика административного судопроизводства изначально ориентирована на защиту прав граждан» [22]. Центральным моментом в данном высказывании является, с моей точки зрения, желание *ввести практику* административного судопроизводства. Когда так говорят, значит, подчеркивают, что до этого момента данного института не было, или он действовал усеченно. С другой стороны, в принципе для специалистов каких-то принципиально новых суждений о роли административного судопроизводства не высказано. Но ведь главным является сама актуализация проблемы административного правосудия; говорится о роли административного правосудия в деле защиты прав и свобод граждан. И именно поэтому можно надеяться на то, что институт административного судопроизводства ожидает привлекательное будущее, в котором оно будет осуществляться специализированными судами по специально разработанным административно-процессуальным правилам. Именно с этих политико-правовых позиций и интересно высказанное В. В. Путиным мнение. Всем понятно, что в указанной статье не написано об учреждении административных судов. Однако нельзя не заметить, как делается акцент на *«распространении практики административного судопроизводства» «для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками»*. Если высшие должностные лица страны говорят о том, мы только собираемся вводить «практику административного судопроизводства», то, следовательно, как минимум, есть определенные сомнения в том, что действующие в этой сфере отношений нормативные правовые акты явно не соответствуют новому качеству судебной власти и самого государства. В этом, с моей точки зрения, и заключен главный смысл анализируемых слов В. В. Путина. Таким образом, оппоненты учреждения в стране административных судов, говорящие о том, что в России уже давно создана и эффективно функционирует система административного судопроизводства, могут поспорить с Президентом Российской Федерации по данному вопросу... Вместе с тем данную идею В. В. Путина поддержали и известные в стране государственные деятели. Например, Генеральный прокурор России Ю. Чайка сообщил журналистам: «двумя руками поддерживаю это, поскольку, безусловно, для рассмотрения споров между государством и гражданами должны быть специальные суды. Этот вопрос давно назрел» [35].

Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [1] предписывалось «до 1 сентября 2012 г. принять меры по

повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечив внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства». Таким образом, административное судопроизводство еще до 1 сентября 2012 года должно быть каким-то образом изменено и улучшено с целью обеспечения, как доступности правосудия, так и его *эффективности*. Получается, что данное поручение Президента страны выполнено не было.

В утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 года № 1735-р «Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы» [2] отмечается необходимость решения (правда, во многом уже известных) проблем российского государства и общества. Среди них главными являются: проведение *судебной реформы*, обеспечивающей действенность и справедливость принимаемых судом решений; борьба с коррупцией; существенное улучшение доступа к информации о деятельности государственных органов. К сожалению, указанная Концепция не содержит конкретных планов совершенствования административного судопроизводства в рамках планируемых преобразований по целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы». В ней отмечается, что «на современном этапе судебная система функционирует в условиях осуществления в государстве интенсивных социально-экономических процессов и реформ, что ставит новые задачи и определяет необходимость перехода судов на качественно новый уровень деятельности. Это обуславливает необходимость серьезной государственной поддержки и применения программно-целевого подхода для привлечения дополнительных ресурсов в целях повышения эффективности деятельности судов». Но в рамках этого программно-целевого подхода, к сожалению, не осталось места для развития административного судопроизводства. Этот документ применительно к теме исследования с так называемым «отрицательным потенциалом», ибо он не включает в систему реформирования судебной власти развитие потенциала института административного судопроизводства и формирования специального административно-процессуального законодательства. Тем не менее, данная Концепция тоже важна при анализе современных тенденций и выстраивании векторов развития новых подходов к реформированию судебной власти.

Здесь, правда, можно покритиковать авторов данной Концепции за глобализм в постановке задачи и за обычность и простоту предлагаемых способов и форм решения проблем судебной власти и функционирования судов. Относительно *глобализма* поставленных целей: в Концепции закреплена идея необходимости «качественного обновления и создания в Российской Федерации системы правосудия, адекватной требованиям правового государства». Именно модель «правового государства» и правовая государственность требует наличия в системе и структуру судебной власти специализированного административного правосудия, соответствующего как институту основополагающим принципам, на которых и строится сама судебная власть.

Упомянутая Концепция не планирует *качественного нового* структурирования правосудия и создания нового вида судопроизводства. А о чем же тогда идет речь в Концепции? На самом деле планируются, например: *объемы финансирования* данной федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы»; информатизация судебной системы и внедрение современных информационных технологий в деятельность судебной системы; строительство, реконструкция и приобретение зданий судов; оснащение зданий судов техническими средствами и системами безопасности; обеспечение судей мобильными устройствами тревожной сигнализации, действующей вне зданий судов; об обеспечении судей жилыми помещениями. Сами по себе инвестиции в судебную систему чрезвычайно важны. Это является очевидным. Поэтому такая целевая программа в итоге будет полезной для развития судебной системы. Однако речь здесь идет более о технической стороне проблемы, о финансах, «стройках» и пр. На самом деле нужно уделять внимание и коренным вопросам структуры судебной власти в условиях правового государства. Термин «правовое государство» обязывает государственную власть и правительства сначала к созданию адекватной этой модели системы и структуры судебной власти, а уже потом об обеспечении технико-производственных условий осуществления судьями своих полномочий.

Осень 2012 года была насыщена научными форумами, посвященными темам «административная юстиция» и «административное судопроизводство». Например, Комитет Государственной думы по законодательству и государственному строительству 21 октября 2012 г. организовал и провел «круглый стол» по проблемам развития в России административной юстиции. На заседании «круглого стола» была выражена уверенность в том, что разработанный Верховным Судом РФ законопроект по учреждению в стране административных судов (после доработки) будет принят. Отмечались уже известные

этапы обсуждения данного законопроекта, начиная с 2000 года. Несмотря на множество аргументов в пользу создания административных судов, были высказаны и скептические суждения по данному вопросу. Например, С. Пашин «усомнился, что административные суды, которые будут созданы в рамках судов общей юрисдикции, смогут не воспринять традиционных пороков системы – управляемости, чуткости к указаниям и желаниям власти предержащей» [36]. Председатель Высшего Арбитражного суда А. Иванов предлагает разделить административную юрисдикцию между арбитражными судами и судами общей юрисдикции. В более детальном выражении это мнение выглядит следующим образом: «то, что относится к сфере обычного административного права, надо сохранить за судами общей юрисдикции; а экономические аспекты отнести к подведомственности арбитражных судов» [36]. Как было заявлено на «круглом столе», представители судейского сообщества будут иметь возможность более полно обсудить проблему административного судопроизводства на Всероссийском Съезде судей, которые планируется провести в декабре 2012 года [36].

Почему нужно тормозить развитие специальных административно-процессуальных норм, на основе которых рассматриваются административно-правовые споры? Кому это выгодно? Всякая современная страна гордится тем, что у неё имеется эффективный судебный контроль за деятельностью административных органов и должностных лиц. При этом демонстрируются и соответствующая специальная административно-процессуальная форма осуществления такого контроля. Оппоненты формирования в стране административных судов говорят, что, дескать, конечно, со временем какие-то органы будут созданы для рассмотрения споров гражданина с властью, при этом почему-то называется *Палата* по рассмотрению таких споров, которая должна находиться где-то внутри самой судебной системы. Думается, когда мы говорим о судебной власти, то всегда нужно говорить о судах и судьях, а не о палатах!

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества 31 октября 2012 г. провел «круглый стол» на тему «Административная юстиция в России: проблемы теории и практики» [34]. Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации доктор юридических наук П. П. Серков в своем выступлении весьма полно и аргументировано обосновал необходимость нового этапа в развитии российской модели административной юстиции, административного судопроизводства и формирования

в стране специализированного административного правосудия. Заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации кандидат юридических наук Т. К. Андреева рассмотрела актуальные вопросы административного судопроизводства, осуществляемого судьями арбитражных судов Российской Федерации. Советник Президента Российской Федерации доктор юридических наук, профессор В. Ф. Яковлев при анализе вопросов совершенствования в России административного судопроизводства обратил внимание участников «круглого стола» на необходимость развития досудебного разрешения возникающих в публично-правовой сфере споров и правовых дел. Автор настоящей статьи посвятил свое выступление анализу современных теоретико-прикладных проблем реализации на практике конституционно-правовой нормы о специализированном административном судопроизводстве, указав при этом на то, что учреждение административных судов в Российской Федерации соответствует стратегии *инновационного развития страны* [10, 104-107; 18, 48-57] и государственно-правового строительства.

Внимание к проблеме становления и развития административной юстиции демонстрируют многие страны. Например, Германским обществом по международному сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) была организована III-я Международная научно-практическая конференция по административному праву, а также Региональный семинар в рамках «Инициативы верховенства права для Центральной Азии» Европейского Союза на тему «Вопросы теории и практики применения административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии» (02-03 ноября 2012, г. Астана, Республика Казахстан). Главными вопросами, которые обсуждались участниками на научно-практической конференции, являлись: платформа, принципы и стандарты верховенства права; формирование эффективного государства и содействие в проведении судебной реформы; поиск оптимальной модели административной юстиции в правовой доктрине стран Центральной Азии; проблемы становления административной юстиции в странах Центральной Азии; «административно-экономическое правосудие»; регламент административно-процессуальной деятельности; европейская модель административно-процессуального кодекса и национальное административно-процессуальное законодательство; значение административной юстиции в демократическом государстве и место административной юстиции в структуре судебной власти; независимость и эффективность административной юстиции; соблюдение судебных решений

административными органами. Заместитель Министра юстиции Республики Казахстан З. Х. Баймолдина рассмотрела в своем выступлении современное состояние и перспективы реформирования административной юстиции в Республике Казахстан. Было высказано мнение о целесообразности выработки научно обоснованных, практически выверенных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию законодательства Казахстана и других стран. Профессор Каспийского Общественного университета, доктор юридических наук Р. А. Подопригора указал на отсутствие полезных практических действий с целью улучшения норм Гражданско-процессуального кодекса, который и охватывает в настоящее время вопросы административной юстиции. Р. А. Подопригора рассмотрел проблемы подготовки и издания административных правовых актов, а также сложности судебной процедуры рассмотрения административно-правовых споров. Доцент Ташкентского государственного юридического института, кандидат юридических наук Л. Б. Хван, отмечая, что до последнего времени подходы в имплементации норм административного законодательства были основаны в большей степени на представлении моделей западноевропейского опыта, подчеркнул важность учета и опыта развития правовых систем в таких азиатских странах как Гонконг, Таиланд, Индия, Сингапур, Япония, Республика Корея, КНР. Во многих из этих стран, по мнению Л. Б. Хвана, успешно реализована концепция судебного оспаривания актов и действий публичной власти. Результатами научно-практической конференции стала выработка рекомендаций по внедрению в систему государственно-правового строительства эффективной административной юстиции для достижения следующих целей: улучшение деятельности административных органов для повышения авторитета государства и укрепления доверия граждан к нему; повышение эффективности и усиление соблюдения принципа законности действий (бездействия) административных органов; установление в законе и соблюдение на практике принципа запрета осуществления произвольных действий административными органами; установление гарантий для действия принципа равенства перед законом и судом; повышение уровня предсказуемости и правовой определенности административных решений с целью обеспечения уверенности инвесторов в своей деятельности на территории страны; усиление защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц во взаимоотношениях с административными органами при использовании досудебной процедуры обжалования административных решений и в судебном процессе; обеспечение прозрачности процедур принятия управленческих актов и противодействие коррупции; имплементация

международных правовых стандартов в национальные правовые системы с целью развития правовой государственности.

Опыт законодательного регулирования организации и осуществления административного судопроизводства в странах постсоветского пространства других государств можно проследить по опубликованным Административно-процессуальным кодексам Азербайджанской Республики, Армении, Грузии, Латвии, Литовской Республики, Украины, Эстонской Республики, Болгарии [24].

Роль административной юстиции в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина планируется рассмотреть на экспертно-практической конференции в Республике Казахстан (29 ноября 2012 г., г. Астана). Таким образом, внимания к проблеме развития административной юстиции и, следовательно, административного судопроизводства, уделяется в течение последнего времени достаточно.

Далее следует отметить и тот факт, что в принимаемых самим судебским сообществом России решениях, к сожалению, не видна задача формирования новой модели административного правосудия в России. Например, в Постановлении VII Всероссийского съезда судей от 04 декабря 2008 года «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях её развития и совершенствования» [38] не предусматривались меры по совершенствованию структуры судопроизводства, формированию системы специализированных судов, развитию административного правосудия и разработке административного процессуального законодательства (например, Кодекса административного судопроизводства). На этом съезде судей Председатель высшего Арбитражного суда Российской Федерации А. А. Иванов вновь повторил тезис о том, что «создать эффективную систему рассмотрения административных споров можно и по-другому – путем развития досудебного урегулирования споров. Этого можно добиться созданием, например, федеральной административной службы, которая стала бы своеобразным фильтром для прореживания дел, поступающих в суды, с одной стороны, и для облегчения рассмотрения этих споров и сокращения сроков их рассмотрения для сторон, с другой» [37]. В данном случае смешиваются совершенно различные институты: *административное правосудие* (учреждение административных судов) и *досудебное урегулирование административных споров*. Одно не должно заменять другое. Кстати говоря, в России целесообразно соответствующее развитие обоих институтов.

Учеными в течение последних пятнадцати лет было высказано множество суждений, аргументов и обоснований как в поддержку учреждения в России административных судов, так и против этой идеи [27, 416-428]. Если проанализировать некоторые из опубликованных в течение 2012 года научных трудов, посвященных проблеме административной юстиции или административному процессу, то придется констатировать интересный, с теоретической точки зрения, анализ указанных проблем, но без заметного продвижения к *новому качеству проводимых дискуссий*. Например, М. Я. Масленников, ссылаясь на уже давно сформировавшиеся подходы к структуре процессуальной деятельности (то есть существование трех процессуальных отраслей: гражданское процессуальное право, уголовно-процессуальное право, административно-процессуальное право), определяет в структуре предмета административного права административный процесс [14, 26-27]. М. Я. Масленников определяет административный процесс как отрасль российского права через «совокупность процессуально-правовых норм и институтов, регулирующих деятельность субъектов правоприменения и других участников административно-процессуальных правоотношений, в сфере, не связанной с управленческим (служебным) подчинением» [14, 31]. Все предыдущие рассуждения М. Я. Масленникова о содержании административно-процессуальной деятельности ограничивались указанием на: порядок применения «мер административного принуждения в сфере функционирования органов исполнительной власти (административно-правовых санкций)»; «административно-процедурная (управленческая) деятельность»; «процедурные и процессуальные действия участников административного процесса по реализации материально-правовых административных норм и процессуально-правовых норм, регламентирующих порядок применения первых» [14, 27-28]. Таким образом, по М. Я. Масленникову, в структуре современного административно-процессуального права вообще нет места для *административного правосудия*. В другой своей работе М. Я. Масленников полемизирует с профессором Д. Н. Бахрахом относительно содержания предложенного им для обсуждения проекта *Российского административно-процессуального кодекса* [9]. По мнению М. Я. Масленникова, «неопределенная «широта» административного процесса» приводит к необходимости «концептуального отграничения административного процесса от административных процедур, административно-процессуальных норм от организационно-технических правил», «к путанице в спорах о нужности/ненужности исполнительного кодекса РФ» [16, 27-28]. С моей точки зрения, оба

автора за ставшей уже за многие годы *второстепенной* дискуссией забыли обсудить главные в теме «Административный процесс» вопросы об административном судопроизводстве, ибо Д. Н. Бахрах указывает, что «в настоящее время административно-процессуальное право – всего лишь большая группа норм, регулирующих процедуры властной деятельности и находящихся в системе административного права» [6, 5]. Д. Н. Бахрах определяет административно-процессуальное право «как большую группу процессуальных норм, систематизированных в рамках отдельных институтов административного права. Многие из них имеют свою процессуальную часть» [6, 5]. Более того, в такой констатации, по сути, и М. Я. Масленников и Д. Н. Бахрах, занимают совершенно одинаковую позицию. М. Я. Масленников заканчивает свою статью словами: «Кодификации административно-процессуальных норм в разное время препятствовало отсутствие убедительных аргументов. Но меняются время, обстоятельства, цели и задачи социально-политических преобразований» [16, 28; 15, 22-40]. К сожалению, несмотря на указанные изменения *ничего* не меняется в понимании административного процесса и обосновании его нового, соответствующего современным представлениям о сущности правового государства, требованиям.

В административно-правовой специальной литературе вновь отчетливо видно приверженность ученых-административистов идее принятия Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве [20, 19]. Однако, как известно, повторение высказанной и давно обсуждаемой идеи не привносит в дискуссию новых аргументов, тем самым ослабляет потенциал реализации этой идеи. Н. Н. Цуканов, рассуждая о возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства, считает целесообразным разработку и принятие Основ административно-процессуального законодательства для установления определенных стандартов для различных видов административных производств [30, 103]. Однако данное предложение является, по сути, повторением старой идеи о множественности административных процессов в России. Какая-то российская специфика – множественность административных процессов! В других странах с развитой правовой системой административный процесс всегда один. М. В. Соловов рассматривает в своей статье *административные процедуры как часть административного процесса*. Понять автора статьи можно, так как он пытается указать на тесное переплетение административных процедур и административной юстиции. Однако цели и задачи указанных институтов различные [26, 117]. При этом М. В. Соловов пишет о «возможности реализации особого

административно-процессуального процесса»; однако вовсе не поясняет: что такое «административно-процессуальный процесс»?!

Административно-процессуальные отношения исследуются современными авторами применительно также к вопросу о *предмете административно-правового регулирования*. Например, А. И. Стахов в зависимости от характера связей участников в структуре предмета административного права выделяет такую группу однородных отношений, которую называет «отношения, складывающиеся с участием судебных органов» (здесь автором указываются, в том числе, и «отношения, возникающие при рассмотрении судами общей юрисдикции и арбитражными судами жалоб (заявлений) физических и юридических лиц на действия (бездействие) и решения (ненормативные правовые акты) административно-публичных органов» [28, 13]. Безусловно, структуру предмета административного права можно рассматривать с разных позиций и их различных наименований; однако, в сущности, от этого ничего не меняется: ведь в предмет административного права с середины 90-х годов прошлого столетия входили отношения в области деятельности судов по разрешению административно-правовых споров.

Отдельные авторы, говоря о роли административного права в деле обеспечения прав и свобод человека и гражданина, повторяют тезис о необходимости создания в России административных судов, не добавляя при этом каких-либо новых аргументов. Например, С. С. Купреев констатирует, что «от создания административных судов мы на сегодняшний день очень далеки. И прежде всего это связано с финансовыми проблемами, так как в условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса государство не располагает необходимым объемом финансовых средств для их создания». На практике – совсем наоборот; во-первых, даже «в условиях преодоления последствий финансового кризиса» в России выделяются колоссальные средства на развитие судебной системы. Здесь нужно вновь вспомнить «Концепцию федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы» и её финансовое обеспечение. А, во-вторых, в настоящее время неизвестны даже самые общие контуры финансового обеспечения процесса учреждения в России административных судов.

В новых административно-правовых исследованиях появляются некоторые новые оттенки исследовательской мысли о необходимости и полезности для государства и всех видов государственной деятельности административных судов. Например, ученые связывают формирование административных судов с возможностью предупреждения и преодоления (устранения

из административной практики) *административных ошибок* [8, 3-4]. Н. А. Бочарникова, разрабатывая проблему административных ошибок, актуализирует тему своего исследования процессами, проводимой в стране многоплановой модернизации государственно-правового строительства. По мнению этого автора, невозможно достижение планируемых результатов модернизационной политики и реальной практической реформаторской государственной деятельности без существенного снижения в стране уровня коррупции и искоренения из практики случаев ошибочной административной деятельности. С точки зрения Н. А. Бочарниковой, «административные ошибки исполнительных органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих превратились сегодня в серьезную политическую и социально-правовую проблему. Они свидетельствуют о юридической незащищенности человека и гражданина, поскольку в результате совершения административных ошибок нарушаются права, свободы и интересы граждан. Создание действенного механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок могло бы иметь первостепенное значение для реформирования системы государственного управления» [8, 3-4]. Автором приводятся новые аргументы в пользу необходимости создания специализированных административных судов для защиты граждан от негативных результатов деятельности исполнительных органов государственной власти, от административных ошибок. В связи с этим обосновывается целесообразность принятия федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», а также необходимость установления особенностей административного судопроизводства в разрабатываемом сегодня проекте Кодекса РФ об административном судопроизводстве. По мнению Н. А. Бочарниковой, «правовой механизм по противодействию и преодолению административных ошибок должен основываться на идее и практике современного административного судопроизводства. Рассмотрение в порядке административного судопроизводства административно-правовых споров обеспечивает учет особенностей административной деятельности исполнительных органов, должностных лиц и государственных служащих, принципиальных характеристик как нормотворческого, так и административно-правоприменительного процесса, принципов административных процедур» [8, 14-15].

В диссертационных исследованиях стало больше уделять внимание административно-процессуальной терминологии с акцентом на формирование административных судов. Например, Н. А. Тунина в кандидатской

диссертации рассматривала юридическую природу и теоретические проблемы административного иска как средства защиты нарушенного публичного права [29]. Н. А. Тунина исходит из того, что ст. 118 Конституции Российской Федерации обязывает создавать в стране административное судопроизводство, которое должно носить *исковый характер*. При этом автор выделяет в качестве важнейших принципов искового производства по делам из публичных правоотношений *состязательность, равноправие сторон и диспозитивность* [29, 8]. Более развернутый перечень принципов административного судопроизводства представлен в кандидатской диссертации Е. А. Шиловой: принцип приоритета прав и правовых интересов граждан; возложение бремени доказывания на субъект, наделенный властными полномочиями; активная роль суда; полнота судебной защиты; процессуальная экономия; диспозитивность; непосредственность судебного разбирательства; и другие [31].

Весьма важным является краткий анализ научных положений относительно проблемы гражданского судопроизводства, в которой красной нитью прослеживается идея так называемой его *дифференциации*. На эту тему в течение последнего времени подготовлено несколько научных трудов [11; 21; 25]. Такими терминами, как «дифференциация», «унификация», «упрощение», «оптимизация» [19] гражданского и арбитражного судопроизводства, можно объяснить многие проблемы современного российского судопроизводства, а также повлиять на характер обсуждения тематики «административное судопроизводство». Особенно трудно понять рассуждения авторов о принадлежности к гражданскому процессу производства по делам, возникающим из публичных правоотношений», которые пишут о «дифференциации цивилистического процесса» [12, 150-182]. *Административный процесс* по определению не должен включаться в структуры *цивилистического процесса*! Самое главное – за такими терминологическими изысками забывается самое главное – существует ли особенности административного судопроизводства [12, 159-163]. Если нет, то тогда в науке появляется возможность для отстаивания мнения о необходимости изменения Конституции Российской Федерации, установившей особый вид судопроизводства – административное судопроизводство. На каком-то витке правовых предположений может появиться желание изменить конституционно-правовую норму о формах осуществления судебной власти в России: «Судебная власть осуществляется в Российской Федерации посредством единого и дифференцированного гражданского судопроизводства». Звучит, как говорит один из моих старших коллег, *диковато*! Однако, если внимательно изучить современные труды по гражданскому судопроизводству, то даже и там

обнаружим правильное мнение о необходимости создания законодательства об административном судопроизводстве. Например, Е. В. Слепченко делает вывод о том, «есть все основания для вывода о необходимости унификации рассматриваемых процессуальных правил, изъятия их из АПК РФ и размещения в едином Кодексе административного судопроизводства РФ» [25, 141]. Одним из важнейших выводов в работе Е. В. Слепченко можно считать утверждение, что «разделение норм административно-процессуального права между тремя кодексами – ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ – не обеспечивает, на наш взгляд, необходимого уровня защиты прав граждан и организаций от произвола власти» [25, 143]. Однако, несмотря на позитивные и правильные рассуждения автора по указанным вопросам, окончательный вывод – весьма необоснован и поэтому противоречив. Е. В. Слепченко говорит о том, ни формализация административного судопроизводства как самостоятельного вида судопроизводства, ни реализация предложения о принятии Кодекса административного судопроизводства «вовсе не свидетельствует о необходимости создания специальных административных судов» [25, 145]. Автор предлагает оставить проблему не решенной; «все дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, должны рассматриваться судами общей юрисдикции, специализированными составами и коллегиями этих судов. Арбитражные суды при этом должны быть объединены с судами общей юрисдикции в единую судебную систему. Все это позволит снять достаточно острую проблему определения подведомственности указанных дел, которые в настоящее время рассматриваются как судами общей юрисдикции, та и арбитражными судами» [25, 145].

Рассуждения Е. В. Слепченко об объединении арбитражных судов с судами общей юрисдикции в «единую судебную систему» поначалу показались сильно новаторскими и рассчитанными на далекую перспективу. Но, как оказалось, это только на первый взгляд. В конце октября 2012 г. появилась информация о планах объединения (слияния) Высшего Арбитражного суда РФ и Верховного Суда РФ [39], а сразу за ней – новая идея о переезде объединенного суда в г. Санкт-Петербург [42]. Наверное, так и будет в будущем. А уже далее остается всего лишь один шаг до переноса столицы России из Москвы в Санкт-Петербург! Как можно предположить, в данном случае «не устоит» часть 2 статьи 70 Конституции Российской Федерации, в которой написано: «Столицей Российской Федерации является город Москва». И вряд при этом будут вспоминать разговоры о том, чтобы к тексту Конституции «не прикасались» и не предлагали никаких поправок к ней. Кстати,

такое новеллирование конституционно-правовых норм, очевидно, не вписывается в идеологию «реализации» Конституции Российской Федерации. Хотя всё это – в духе петровских времен!

Как видно, несмотря на все серьезные подходы к пониманию административного судопроизводства в России и наличие внимания к проблеме учреждения административных судов, формирование административного судопроизводства не входит в план инновационного развития страны; административные суды также не вписываются в крупный план инициализации и реализации *инновативных* идей. Получается, что планируемые переезды Верховного Суда РФ и Высшего арбитражного Суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург – это главные черты развития судебной власти; это «истинно инновационный путь» реформирования судебной системы! Может быть именно таким образом собираются повысить качество правосудия, а, главное, обеспечить доступность правосудия, выводя эти суды на западный угол России; качество и доступность правосудия явно повысится ввиду его большей удаленности от населения страны?!

Н. А. Громошина, рассуждая о специализированных судах, утверждает, что «растаскивание, дробление относительно единого сегодня гражданского судопроизводства приведет к более зримым негативным последствиям» [11, 99]. Как можно понять из научного анализа обсуждаемой проблемы, автор – против специализированных судов, ибо ставится прямой вопрос: «допустимо ли за счет нищего государства проводить сомнительные социальные эксперименты?» [11, 98]. Про «нищее» российское государство и по многочисленным экспериментам можно говорить предметно в других статьях. Сейчас лишь нужно подчеркнуть, что вновь и вновь отрицается идея формирования административного судопроизводства и административных судов из-за нехватки финансов, «плохих дорог в России», не обеспечивающих доступности правосудия для «простых граждан». Здесь же нужно добавить, что в научных трудах постоянно повторяются одни и те же аргументы «против» учреждения в России административных судов. Например, В. С. Анохин солидарен с мнением ученых, предлагающих не создавать административные суды, а совершенствовать процессуальное законодательство, регулирующее административное судопроизводство [5, 12]; учреждение административных судов, по его мнению, ослабят доступность правосудия, будут нарушены такие принципы как «состязательность процесса, равенство сторон и др.» [5, 12]. Коротко лишь нужно здесь заметить, что именно административному процессу присущи иные принципы, благодаря которым и достигаются специальные цели и

решаются особые задачи административного судопроизводства, предназначенного для рассмотрения административно-правовых споров.

В научных трудах, посвященных проблемам правосудия по гражданским делам, данный вид судопроизводства определяется как «деятельность суда общей юрисдикции или арбитражного суда по рассмотрению и разрешению дел, отнесенных к их компетенции гражданским процессуальным или арбитражным процессуальным законодательством, которое устанавливает и сам порядок судопроизводства» [12, 27]. Таким образом, во-первых, очевидно, к гражданским делам автоматически тогда относятся и «дела, возникающие из публичных правоотношений»; а, во-вторых, только гражданское и арбитражное процессуальное законодательство относит данные дела к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Именно здесь можно поставить вопрос: а соответствуют ли такие правовые положения конституционно-правовой норме о формах осуществления судебной власти в России и о самом предназначении административного судопроизводства? Не создаются ли такими нормативными констатациями предпосылки для ограничения доступа к правосудию и за защитой нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц? А где же тогда местонахождение административного процессуального законодательства, административного права, административной практики, административно-правовых споров? Каким образом можно обосновать принадлежность негативных результатов действия норм административного права к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Говорят, что такие нормы устанавливают ГПК РФ и АПК РФ. Но ведь эти кодексы появились в процессе законотворческой деятельности в условиях соответствующей концепции и господствовавших в те годы правовой идеологии в формировании процессуального законодательства. Времена меняются; должно изменяться и процессуальное законодательство.

Учеными отмечается, что «из «буквы» и «духа» ст. 46 Конституции РФ, а также из правовых позиций, неоднократно высказывавшихся Конституционным Судом РФ, вытекает, что в суд можно обратиться за разрешением любого спора, затрагивающего права и интересы гражданина либо иного субъекта российского права, в том числе и спора, вытекающего из публичных правоотношений» [7, 8]. Здесь сразу же возникает вопрос: а что же в этом случае должен был утверждать Конституционный Суд России? Что у нас в стране нет гарантий рассмотрения судом возникающих правовых споров, в том числе и между гражданами и административными органами и их должностными лицами? Конституционный Суд РФ всегда будет констатировать наличие

правовых возможностей и правовых механизмов для оспаривания в суде действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц. По-другому и невозможно представить ответы на данные вопросы. Однако остается открытым вопрос: совпадает ли административное судопроизводство по всем своим признакам, назначению, принципам осуществления известным стандартам гражданского процессуального и арбитражного процессуального правосудия? Думается, весьма сложно будет положительно отвечать на данный вопрос, учитывая конституционно-правовой смысл нормы об административном правосудии.

В ФКЗ от 07 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» в п. 2 ст. 4 установлено, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и *административные дела* о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами. Таким образом, в такой постановке термин «административные дела» дает основания другого толкования данного института. Во-первых, Федеральный конституционный закон, устанавливая в тексте этот термин – «административные дела», дает основания для предположений о его непосредственном и главном взаимодействии с термином «административное судопроизводство». Во-вторых, «административные дела» напрямую связываются с необходимостью *защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов*. Таким образом, *административно-деликтологические* характеристики «административных дел» в данном случае не приемлемы; речь идет о судебной защите прав, свобод, законных интересов физических или юридических лиц. Именно поэтому дело об административном правонарушении, теоретически рассуждая, может быть отнесено к категории «административных дел». Однако по своему содержанию с позиции как предмета административно-правового спора, состава участников судебного разбирательства, так и особенностей процессуальных правил дела об административных правонарушениях – это не административные дела в смысле рассматриваемой статьи ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Как известно, законодательство об административных правонарушениях (в его материальном и процессуальном содержании) было разработано и действовало на практике с советских времен, то есть задолго до принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации, закрепившей термин «административное судопроизводство». Как, впрочем, и другие виды правосудия в

России – уголовное или гражданское судопроизводство – имели долгую историю становления и развития. Однако в тексте Конституции Российской Федерации в 1993 году появился термин «административное судопроизводство»; этой для того времени, несомненно, правовой новеллой законодатель подчеркивал *новое качество* судебной власти и необходимость формирования нового качества самого российского правосудия. Следовательно, никакая идентификация административного судопроизводства с производством по делам об административных правонарушениях вообще не должна предприниматься.

Здесь можно привести данные о структурировании содержания каждый месяц издаваемого Бюллетеня Верховного Суда Российской Федерации. Конечно, потенциала глубоко научных аргументаций этот пример не содержит. Однако он демонстрирует нестабильность представлений даже специалистов о сущности и содержании административного судопроизводства и термина «административные дела». Например, в одном из выпусков указанного Бюллетеня в разделе «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации» выделяются разделы: по уголовным делам; по гражданским делам; по *административным делам*. В последнюю категорию дел редакция Бюллетеня включает, например: «Практика рассмотрения дел о признании *недействующими* нормативных правовых актов полностью или в части» [4]. Следует отметить, что в указанных разделах вообще не идет речь о *делах об административных правонарушениях*. В других же случаях, в разделе «По гражданским делам» появляется подраздел «Практика рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений», в котором также приводятся примеры судебной деятельности по признанию оспариваемых норм (оспариваемого акта) *недействующими* или соответствующими закону. Здесь же редакция Бюллетеня публикует материалы под рубрикой «Вопросы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [3].

Реформы судебной системы (судебная реформа) и административная система направлены на обеспечение законности государственной деятельности, то есть судебной деятельности и функционирования органов исполнительной власти. Однако в отличие от исполнительной власти, которая действительно (судя по формальным показателям административной реформы) содержательно реформируется, то есть новое административное законодательство устанавливает новые административные процедуры, новые порядки во всех сферах государственного управления, судебная власть не претерпела внутренне содержательных и функциональных изменений. В большей мере

очевидными становятся организационные изменения и материально-технические обеспечения.

С другой стороны, даже административные изменения можно оценивать по-разному. Почему в новейших исследованиях, посвященных институту государственной службы, повышению дисциплины в системе служебных отношений, усилению процедур прохождения государственной службы, все чаще отмечается необходимость установления фактически принципа «*презумпции виновности*» государственных и муниципальных служащих. Именно так можно расценивать законодательные новеллы по жесткой детализации порядка прохождения государственной службы. В течение последних пяти-семи лет законодательство устанавливает процедуры противодействия коррупции в системе государственной службы, предоставления деклараций о доходах государственного служащего, создании механизма ротации кадров на государственной службе, формирования при исполнительных органах государственной власти многочисленных комиссии по предупреждению и разрешению конфликта интересов на государственной службе. Однако на практике уже произошедшие изменения в служебном праве, направленные на усиление ответственности государственных служащих, не привели к новому качеству деятельности профессиональных чиновников. Наоборот, каждый день из всех средств массовой информации общество получает факты ненадлежащего служебного поведения государственных служащих и совершения ими различных правонарушений. Получается, что «строгое» служебное законодательство не составляет собой окончательного барьера для совершения государственными служащими нарушений. И вряд ли здесь нужно приводить такой аргумент, что разоблачение таких государственных служащих связано с улучшением соответствующих подразделений полиции, прокуратуры или Следственного комитета РФ.

Поэтому, положительно оценивая полезные изменения во всех сферах государственной деятельности, нужно не преувеличивать значимости проводимых преобразований. Многие направления и новые институты, рожденные самими реформами, не укрепляют само государство, не делают его ни более демократическим, ни сильным.

Ровного год назад (середина декабря 2011 года) автор этих строк задал в письменной форме (в рамках мероприятия «Разговор со страной») по адресу сайта Правительства России тогда еще Председателю Правительства Российской Федерации вопрос о создании в нашей стране *сильного российского государства*. Вот он – этот вопрос:

«Глубокоуважаемый Владимир Владимирович!

Десять лет назад Вы в своих выступлениях много внимания и часто уделяли проблеме формирования в России **сильного** государства, то есть Вы говорили о необходимости построения **сильной страны и сильной власти**. Позднее термин «сильное государство» постепенно стал заменяться в Ваших выступлениях «**эффективным государством**». А в последние годы фактически Вы перестали (как я могу судить по Вашим выступлениям, докладам и дискуссиям) рассуждать на эту тему. Означает ли это, что теперь в качестве приоритетных направлений развития страны, государства и общества формирование сильного государства не предусматривается. Ведь каждому гражданину, который пытается размышлять о будущем России и который желает видеть свое государство успешным и мощным, чрезвычайно важно мнение руководителей страны о том, какое государство необходимо создавать, в каких направлениях его нужно реформировать, каким оно должно стать в будущем. Каждый думающий и принципиальный человек хочет, чтобы его страну повсюду признавали и уважали, чтобы считались с её политикой, в том числе и именно потому, что страна – сильная и демократичная. **Вопрос:** что такое, с Вашей точки зрения, «сильное государство»? Как Вы понимаете сегодня концепцию «сильного государства»? В чем, по Вашему мнению, заключается главная сила современного российского государства? Каковы особенности сильного государства: это сильная власть или современная демократия? Это надлежащее государственное управление или административные властные полномочия государственных органов? Был бы Вам весьма благодарен за краткий анализ данного вопроса и ответ на него».

Ответа, к сожалению, не последовало. Да и вряд ли можно надеяться в условиях такой массовости проводимого мероприятия (то есть открытый разговор со страной) на индивидуальный подход к ответам на все поступающие вопросы. Это легко понять. Наверное, по-другому и быть не может. Но это и не главное. Самое важное состоит в том, что такие вопросы возникают, а поиски ответа на них приводят исследователей к весьма крупным обобщениям и практическим выводам.

Разговор об административном судопроизводстве, с моей точки зрения, легко «вписывается» во все ведущиеся в обществе, в политике, среди различных специалистов дискуссии о модернизации, о реформировании, о создании правового государства, о самых главных проектах в стране, о правовой реформе и судебной реформе. Думается, что все современные общественные дискуссии можно объединить еще совсем недавно актуальной тематикой «сильного государства» в России.

Размышления о нынешнем состоянии административной юстиции в России и будущем административного судопроизводства непосредственно относятся к указанному вопросу о *сильном государстве*: именно в сильном государстве сильным и авторитетным является правосудие и все его виды, в том числе *административное*. Сильное, качественное, эффективное государство – тогда, когда создается и поддерживается сильная судебная власть, доступное и эффективное правосудие. Известные политические деятели страны на протяжении нескольких лет выделяют проблему модернизации страны в качестве главной. Например, А. Чубайс говорит: «Если мы всерьез ставим задачу модернизации, то прежде всего это будет означать необходимость создания абсолютно нового качества самого государства» [23]. Конечно, все проводимые в стране реформы должны заканчиваться положительными результатами. Поэтому и сама модернизация правовых институтов также должна быть направленной на формирование полезной практической деятельности. Хотя, как это часто бывает в России, цели реформирования не достигаются, а в качестве итогов – совершенно противоположные целевым устремлениям авторов реформы результаты. Например, в сентябре 2010 г. Президент РФ сообщил, что по данным Министерства финансов РФ «почти 1,5 тысяч функций чиновников являются избыточными, более 260 – дублирующими, а еще 700 требуют уточнения» [13]. Таким образом, нужна «оптимизация численности и структуры госаппарата. Этот вопрос так или иначе стоит перед всеми современными государствами, и оптимального варианта еще никто не нашел просто потому, что чиновник все равно найдет себе дело и будет им заниматься, сколько у него на это есть времени» [13]. Получается, что невозможно провести административную реформу с реальным позитивным результатом. Зачем же тогда проводили в стране административную реформу в 2003-2008 годах? Ведь, как известно, примерно те же самые вопросы и решались в рамках проведения административной реформы. В унылой административной среде никогда не появится и не сформируется эффективное государственное управление.

Отсутствие в России административных судов (как, впрочем, и законодательства об административных процедурах), к сожалению, «вписывается» в общую формулу очень сложного расставания со старой идеологией и практикой всемогущества административной власти. Известно, что атрибуты *полицейского государства* исчезают медленно. В борьбе с *правовым нигилизмом*, несмотря на определенные достижения в этой сфере, Российская Федерация всё еще далека до его окончательного преодоления и разгрома. В борьбе с правовым

нигилизмом и господствующей административной идеологией «Всё можно!» (в том числе и в государственном управлении) мы не продвинулись далеко за последние несколько лет. Всего лишь один пример. Еще совсем недавно мало кто обращал внимание на тонированные стёкла служебных автомобилей ДПС - ГИБДД. Как правило, все четыре стекла этих машин были затемнены до крайности. Вот и не видно было, что делают там сотрудники, приглашающие в салон своего автомобиля водителей. Известно, что сотрудники ГИБДД составили сотни тысяч протоколов об административных правонарушениях за управление транспортным средством, на котором установлены стекла (в том числе покрытые прозрачными цветными пленками), светопропускание которых не соответствует требованиям технического регламента о безопасности (то есть именно в связи с чрезмерной «тонировкой» стекол автомобилей). Если присмотреться сегодня к служебным машинам ГИБДД, то каждый легко может убедиться в том, что эти автомобили тем не менее имеют весьма заметную для каждого человека «тонировку» стекол; правда, она осталась на стёклах задних дверей автомобиля. Таким образом, реальным «достижением» за последние 5 лет стало снятие «тонировки» (затемнения) лишь со стекол двух передних дверей машины ДПС. Но два-то стекла еще остались «темными»! Это и есть, с моей точки зрения, торжество правового нигилизма, позволяющего сотрудникам органов внутренних дел и сегодня жить по принципу «Нам всё можно!». Что ж, будем ждать нового этапа распространения демократического режима *транспарентности* (прозрачности) на служебные машины ГИБДД! Очевидно, что это очень медленно осуществляемая административная реформа; при этом самые элементарные задачи реформирования решаются в стране очень долго, половинчато, а порой и с нулевым результатом.

Суды и судебная практика способны изменять и улучшать государственное управление именно путем административного судопроизводства, то есть своими решениями суды устанавливают режим законности в области организации и функционирования исполнительных органов государственной власти. Однако вряд ли возможно, чтобы улучшение исполнительно-распорядительной деятельности осуществлялось путем гражданского или арбитражного процессуального законодательства. Именно для достижения такой цели и создается специальная система административного правосудия. Такие характеристики моделей административной юстиции наиболее привлекательны и обоснованы. Как известно, Россия еще далека до создания системы «хорошего» или «надлежащего» государственного управления. Тогда именно поэтому и

именно в этих условиях государство, которое не может создать эффективно функционирующую систему государственного управления, и должно свои усилия направить на формирования эффективной судебной системы и всех форм правосудия. Административное судопроизводство будет дополнять новыми качественными оттенками модель российского государства, систему государственной власти; административное правосудие непременно будет изменять и правовую культуру общества, формируя в ней элементы, выдвигающие на первый план в поведении людей требовательность к власти, желание улучшить результаты её практической деятельности, воздействовать с целью улучшения административных результатов; при этом будет развиваться подконтрольность власти обществу.

Здесь можно выходить и на более качественные обобщения, а именно о характере сформированной в стране демократии. Именно демократические традиции в качестве важнейшего следствия приводят к возникновению той ветви правосудия, которая традиционно называется *административным судопроизводством*. Именно неясность и несформированность в полном виде институтов демократии не позволяет говорить и о необходимости полнейшей реализации конституционно-правовой нормы об административном правосудии. Выступая на втором Ярославском форуме 14 октября 2010 г. Д. А. Медведев говорил о 5-ти стандартах демократии; было высказано мнение о том, «каким критериям должно соответствовать государство XXI века. Иными словами, каковы могут быть универсальные *стандарты демократии*». При этом акценты ставились на следующих нескольких направлениях развития демократии: а) «правовое воплощение гуманистических ценностей и идеалов»; б) «способность государства обеспечивать и поддерживать высокий уровень технологического развития; стимулирование научной деятельности и инноваций в конечном итоге производит достаточное количество социальных благ»; в) «способность демократического государства защищать своих граждан от посягательств со стороны преступных сообществ» («это и терроризм, и коррупция, и наркоторговля, и незаконная миграция»); «демократия должна эффективно и в полной мере исполнять самые разные функции, включая полицейские»; г) «высокий уровень культуры, образования, средств коммуникации и обмена информацией»; «демократия вообще неотделима от ответственности... Демократическое государство, которое снижает регулируемую и репрессивную нагрузку на общество, передает самому обществу часть функций по поддержанию порядка и поддержанию стабильности в этом обществе»; «демократия – это не только свобода, но и

самоограничение»; д) «убежденность граждан в том, что они живут в демократическом государстве». Подводя итог рассуждениями, Д. И. Медведев отметил: «Возникает вопрос: соответствует ли этим стандартам Россия? Я могу честно сказать – только в определенной мере, не до конца. Но я уже сказал, что мы в начале пути» [17]. Если высшие должностные лица страны и политические деятели говорят о недостаточной распространенности в России общих демократических ценностей, то тогда в этом контексте можно заключить, что и отсутствие специализированного административного правосудия – это недостаток демократической системы, структуры демократии, слабость демократических институтов.

По вопросу об учреждении в стране административных судов стало наблюдаться единодушие в отсутствии «*политической воли*» в этом процессе. Например, многие специалисты, обсуждая вопрос об учреждении в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов, также связывают отсутствие внимания к данной проблеме со стороны политиков и с прямым нежеланием формирования очень важного органа судебной власти в стране. Как пишет А. Цалиев, «многие руководители субъектов не хотят учреждать орган, контролирующий законность их нормотворческой деятельности. Так же, как не хотят создавать на местах и институт омбудсменов: «Видимо, кому-то не очень хочется иметь такой институт, не зависимый от региональной власти и вообще не зависимый ни от кого», - сказал по этому поводу глава государства на прошедшей встрече с Уполномоченным по правам человека в РФ Владимиром Лукиным. Наверное, нужно побудить субъекты создать конституционные (уставные) суды, на чем настаивает большинство ученых и практических работников. По мнению многих, известных юристов, это является необходимым условием существования федеративного правового государства» [32; 33, 21-22].

Таким образом, конституционная норма об административном судопроизводстве находится и поныне на периферии как правового сознания, правовой политики и правового реформирования в Российской Федерации. Почти двадцать лет учеными потрачено на аргументацию необходимости специализированного административного правосудия по специальным правовым процессуальным правилам. Новое «качество государства» невозможно достигнуть без обеспечения нового качества всех видов государственной деятельности: законодательной, исполнительной, судебной.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, выступая в декабре 2008 года на VII Всероссийском съезде судей,

отметил: «Верховенство права, права и свободы человека, правосудие – неразделимые понятия. Конституция гарантирует справедливое правосудие. Суд является конечной инстанцией в решении споров о праве – будь то спор между гражданами или спор гражданина с государством. За 15 лет жизни по новой Конституции наша Россия, шаг за шагом, преодолевая правовой нигилизм, упрочивает независимый суд как неотъемлемый элемент правового государства и коренным образом меняется. Наша задача – сделать эти изменения необратимыми» [37]. Эти слова чрезвычайно актуальны и сегодня. Можно лишь, актуализируя их созидательный потенциал, добавить, что административное судопроизводство в России требует «повышения» и соответственно «продвижения» на новый законодательного регулирования, то есть установление всех его порядков и процедур в Кодексе административного судопроизводства; только в таком виде оно может в полной мере обеспечивать прав и свободы человека и гражданина, гарантировать эффективность самой судебной системы, а также верховенство права.

Список литературы:

1. СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
2. Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы»: Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 года № 1735-р // СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5474.
3. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2011. № 4; № 8.
4. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2012. № 2; № 10.
5. Анохин В. С. Административные суды: монография / В. С. Анохин. М.: Волтерс Клувер. 2011.
6. Бахрах Д. Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Адм. право и процесс. 2009. № 3.
7. Боннер А. Т. Неисковые производства в гражданском процессе: учебное пособие. М.: Проспект. 2010.
8. Бочарникова Н. А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж. 2012.

9. Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4.
10. Грибанов Д. В. Теоретико-правовое осмысление инновационного развития общества // Гос. и право. 2011. № 5.
11. Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве: монография. М.: Проспект. 2010.
12. Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: монография. М.: Проспект. 2010.
13. Кузьмин В. Отслужили: Дмитрий Медведев провел совещание по оптимизации численности чиновников // Рос. газета. 2010. 21 сент.
14. Масленников М. Я. Административно-процессуальное право – реальная правовая отрасль // Адм. право и процесс. 2012. № 3.
15. Масленников М. Я. Проект административно-процессуального кодекса: первые отклики и суждения // Перспективы оптимизации административного процесса: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента М. Я. Масленникова / Отв. ред. проф. А. С. Дугенец. М.: ФГУ «ВНИИ МВД России». 2011.
16. Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс – реальный и самодостаточный // Адм. право и процесс. 2012. № 2.
17. Медведев Д. Пять стандартов демократии // Рос. газета. 2010. 15 окт.
18. Перевалов В. Д., Грибанов Д. В. Экономические и правовые основания инноваций: проблемы соотношения // Гос. и право. 2011. № 12.
19. Перспективы оптимизации административного процесса: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента М. Я. Масленникова / Отв. ред. проф. А. С. Дугенец. М.: ФГУ «ВНИИ МВД России», 2011.
20. Предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта Концепции его развития / Н. Ю. Хамаева, В. В. Альхименко, А. А. Гришковец и др. // Гос. и право. 2011. № 12.
21. Прокудина Л. А. Оптимизация в организации арбитражного судопроизводства в России / Л. А. Прокудина. М.: Юриспруденция. 2007.

22. Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П.
23. Российская газета. 2010. 15 окт.
24. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы. 2012.
25. Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации. СПб.: Юридический центр Пресс. 2011.
26. Соловов М. В. Административные процедуры как часть административного процесса // Гос. и право. 2011. № 5.
27. Стариков Ю. Н. Чем может закончиться в 2009 году дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия? // Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов / Ю. Н. Стариков. Воронеж: Издат-во Воронеж. гос. ун-та. 2010.
28. Стахов А. И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Адм. право и процесс. 2011. № 9.
29. Тунина Н. А. Административный иск как средство защиты нарушенного публичного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
30. Цуканов Н. Н. О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства // Гос. и право. 2011. № 5.
31. Шилова Е. А. Принципы административного судопроизводства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
32. Цалиев А. М. Рассудим по закону: Почему во многих регионах так и нет уставных судов // Рос. газета. 2012. 16 окт.
33. Цалиев А. М. Региональное конституционное правосудие уже около 20 лет продолжает оставаться в эмбриональном состоянии // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 6 (24).
34. URL: http://council.gov.ru/kom_home/ccf_lawjust/news/2012/10/30/item896.html (дата обращения: 12.09.2012).
35. URL: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/01/20/sudebnaya-sistema-v-rossii/genprokuror-yurii-chaika-podderzhal-ideyu-sozdaniya-a> (дата обращения: 12.09.2012).
36. URL: <http://s-pravdoy.ru/vlast/17981-2012-10-23-10-48-57.html> (дата обращения: 12.09.2012).
37. URL: http://www.ssrf.ru/ss_detale.php?id=795/ (дата обращения: 12.09.2012).

38. URL: <http://www.ssrf.ru>; <http://www.gosbook.ru/node/7038/> (дата обращения: 12.09.2012).
39. URL: <http://top.rbc.ru/politics/31/10/2012/822671.shtml>. (дата обращения: 12.09.2012).
40. URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/1065811/> (дата обращения: 12.09.2012).

References:

1. SZ RF – *Collection of Laws of the Russian Federation*, 2012, no. 19, article 2338.
2. The Concept of the Federal target program “Development of the Judicial System of Russia for 2013-2020”: Approved by the Order of the Government of the Russian Federation No. 1735-r from September 20, 2012 [Konseptsiya federal'noi tselevoi programmy «Razvitie sudebnoi sistemy Rossii na 2013-2020 gody»: Utv. Rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 20 sentyabrya 2012 goda № 1735-r]. SZ RF – *Collection of Laws of the Russian Federation*, 2012, no. 40, article 5474.
3. *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation* [Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii]. 2011, no. 4; no. 8.
4. *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation* [Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii]. 2012, no. 2; no. 10.
5. Anokhin V. S. *Administrative Courts: Monograph* [Administrativnye sudy: monografiya]. Moscow: Volters Kluver, 2011.
6. Bakhrakh D. N. Administrative Procedural Activity of Public Administration [Administrativno-protsessual'naya deyatel'nost' gosudarstvennoi administratsii]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2009, no. 3.
7. Bonner A. T. *Ex Parte Proceedings in Civil Litigation: Study Guide* [Neiskovye proizvodstva v grazhdanskom protsesse: uchebnoe posobie]. Moscow: Prospect, 2010.
8. Bocharnikova N. A. *Administrative Error: Legal Content, Significance and Main Directions of Overcoming*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativnaya oshibka: pravovoe sodержanie, znachenie i osnovnye napravleniya preodoleniya: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Voronezh: 2012.

9. Vestnik Evrazijskoj akademii administrativnyh nauk – Messenger of the Eurasian Academy of Administrative Sciences, 2008, no. 4.
10. Griбанov D. V. Theoretical and Legal Understanding of the Innovative Development of Society [Teoretiko-pravovoe osmyslenie innovatsionnogo razvitiya obshchestva]. Gosudarstvo i pravo – State and Law, 2011, no. 5.
11. Gromoshina N. A. Differentiation, Unification and Simplification in Civil Court Procedure: Monograph [Differentsiatsiya, unifikatsiya i uproshchenie v grazhdanskom sudoproizvodstve: monografiya]. Moscow: Prospect, 2010.
12. Zhilin G. A. Justice in Civil Matters: Current Issues: Monograph [Pravosudie po grazhdanskim delam: aktual'nye voprosy: monografiya]. Moscow: Prospect, 2010.
13. Kuz'min V. Have Served Their Days: Dmitry Medvedev Held a Meeting on the Optimization the Number of Civil Servants [Otsluzhili: Dmitrii Medvedev provel soveshchanie po optimizatsii chislennosti chinovnikov]. Rossiyskaya Gazeta – Russian Gazette, from September 21, 2010.
14. Maslennikov M. Ya. Administrative Procedural Law – Real Legal Branch [Administrativno-protsessual'noe pravo – real'naya pravovaya otrasl']. Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process, 2012, no. 3.
15. Maslennikov M. Ya. Draft Code of Administrative Procedure: First Responds and Judgments [Proekt administrativno-protsessual'nogo kodeksa: pervye otkliki i suzhdeniya]. Perspektivy optimizatsii administrativnogo protsesa: Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 75-letiyu Zasluzhennogo yurista Rossiiskoi Federatsii, kandidata yuridicheskikh nauk, dotsenta M. Ya. Maslennikova – Prospects of optimization of administrative process: proceedings of the International scientific and practical conference dedicated to the 75th anniversary of the Honored Lawyer of the Russian Federation, Candidate of legal sciences, Associate Professor M. Ya. Maslennikov, Editor-in-chief Professor A. S. Dugenets, Moscow: Federal State Institution “All-Russian Scientific Research Institute of the MIA RF”, 2011.
16. Maslennikov M. Ya. Russian Code of Administrative Procedure – Real and Self-sufficient [Rossiiskii administrativno-protsessual'nyi kodeks – real'nyi i samodostatochnyi]. Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process, 2012, no. 2.
17. Medvedev D. Five Standards of Democracy [Pyat' standartov demokratii]. Rossiyskaya Gazeta – Russian Gazette, from October 15, 2010.

18. Perevalov V. D., Gribanov D. V. Economic and Legal Grounds for Innovations: Problems of Correlation [Ekonomicheskie i pravovye osnovaniya innovatsii: problemy sootnosheniya]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2011, no. 12.

19. *Perspektivy optimizatsii administrativnogo protsessa: Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 75-letiyu Zasluzhennogo yurista Rossiiskoi Federatsii, kandidata yuridicheskikh nauk, dotsenta M. Ya. Maslennikova – Prospects of optimization of administrative process: proceedings of the International scientific and practical conference dedicated to the 75th anniversary of the Honored Lawyer of the Russian Federation, Candidate of legal sciences, Associate Professor M. Ya. Maslennikov*, Editor-in-chief Professor A. S. Dugenets, Moscow: Federal State Institution “All-Russian Scientific Research Institute of the MIA RF”, 2011.

20. Khamaneva N. Yu., Al'khimenko V. V., Grishkovets A. A. and others. Proposals on the Basic Directions of Improvement and Codification of Administrative Legislation of the Russian Federation, as well as on the Development of the Draft Concept of its Development [Predlozheniya po osnovnym napravleniyam sovershenstvovaniya i kodifikatsii administrativnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, a takzhe po razrabotke proekta Kontseptsii ego razvitiya]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2011, no. 12.

21. Prokudina L. A. *Optimization in the Organization of Arbitration Court Procedure in Russia* [Optimizatsiya v organizatsii arbitrazhnogo sudoproizvodstva v Rossii]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2007.

22. Putin V. Democracy and the Quality of the State [Demokratiya i kachestvo gosudarstva]. *Kommersant*”, 2012, no. 20/P.

23. *Rossijskaja gazeta – Russian Gazette*, from October 15, 2010.

24. *Collection of Legislative Acts of Individual States regarding Administrative Justice* [Sbornik zakonodatel'nykh aktov otel'nykh gosudarstv po administrativnoi yustitsii]. Almaty: 2012.

25. Slepchenko E. V. *Civil Proceedings: Problems of Unity and Differentiation* [Grazhdanskoe sudoproizvodstvo: problemy edinstva i differentsiatsii]. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press, 2011.

26. Solovov M. V. Administrative Procedures as a Part of Administrative Process [Administrativnye protsedury kak chast' administrativnogo protsessa]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2011, no. 5.

27. Starilov Yu. N. How could end in 2009 the Debate on the Establishment of Administrative Courts in Russia and the Development of Administrative

Administration of Justice? [Chem mozhet zakonchit'sya v 2009 godu diskussiya ob uchrezhdenii v Rossii administrativnykh sudov i razvitiu administrativnogo pravosudiya?]. *Iz publikatsii poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya...: Sbornik izbr. nauch. Trudov – From Recent Publications: Memories, Ideas, Opinions, Doubts...: collection of selected scientific papers*, Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2010.

28. Stakhov A. I. The Subject of Domestic Administrative Law from the Standpoint of Instrumental Approach [Predmet otechestvennogo administrativnogo prava s pozitsii instrumental'nogo podkhoda]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2011, no. 9.

29. Tunina N. A. *Administrative Lawsuit as a Means of Protecting a Violated Public Right*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativnyi isk kak sredstvo zashchity narushennogo publichnogo prava: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: 2012.

30. Tsukanov N. N. About Possible Directions of Systematization of Administrative Procedural Legislation [O vozmozhnykh napravleniyakh sistematizatsii administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2011, no. 5.

31. Shilova E. A. *Principles of Administrative Court Procedure*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Printsiipy administrativnogo sudoproizvodstva: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: 2012.

32. Tsaliev A. M. Let us Consider under the Law: Why do so many Regions still do not Have Statutory Courts [Rassudim po zakonu: Pochemu vo mnogikh regionakh tak i net ustavnykh sudov]. *Rossiyskaya gazeta – Russian Gazette*, from October 16, 2012.

33. Tsaliev A. M. Regional Constitutional Justice has been Staying in Embryonic State for nearly 20 Years [Regional'noe konstitutsionnoe pravosudie uzhe okolo 20 let prodolzhaet ostavat'sya v embrional'nom sostoyanii]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya – Journal of Constitutional Justice*, 2011, no. 6 (24).

34. Available at: http://council.gov.ru/kom_home/ccf_lawjust/news/2012/10/30/item896.html (accessed: 12.09.2012).

35. Available at: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/01/20/sudebnaya-sistema-v-rossii/genprokuror-yurii-chaika-podderzhal-ideyu-sozdaniya-a> (accessed: 12.09.2012).

36. Available at: <http://s-pravdoy.ru/vlast/17981-2012-10-23-10-48-57.html> (accessed: 12.09.2012).

37. Available at: http://www.ssrp.ru/ss_detale.php?id=795/ (accessed: 12.09.2012).
38. Available at: <http://www.ssrp.ru>; <http://www.gosbook.ru/node/7038/> (accessed: 12.09.2012).
39. Available at: <http://top.rbc.ru/politics/31/10/2012/822671.shtml>. (accessed: 12.09.2012).
40. Available at: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/1065811/> (accessed: 12.09.2012).

Чернов Ю. И. / Chernov Yu. I.

**ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО
И УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССОВ¹****THE INTERRELATION OF THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE-TORT
AND CRIMINAL PROCESSES****Чернов Юрий
Иванович,***кандидат юридических наук,
заместитель заведующего ка-
федрой административного и
финансового права Кубанско-
го государственного аграрно-
го университета, доцент,
AdmfinKubsau@yandex.ru*

Отмечается наличие между административно-деликтным и уголовным процессами отношений общности, взаимной зависимости и обусловленности, в том числе в результате характера штрафных санкций как уголовно-правовых, так и административных.

Взаимосвязь административной и уголовной ответственности проявляется по основным направлениям смежных и пограничных составов административных правонарушений и преступлений.

Утверждается о явной недостаточности выверенности и согласованности между собой административно-деликтной и уголовно-правовой политики государства, наличии пробелов в согласованности административно-деликтного и уголовного процессов.

Ключевые слова: административное право, административно-деликтное право, уголовный процесс, принципы административно-деликтного права, принципы уголовного процесса, принципы административно-деликтного процесса.

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

*Chernov Yurii
Ivanovich,
c.j.s. (PhD in law), Deputy
Head of the Chair of adminis-
trative and financial Law at
Kuban State Agrarian Univer-
sity, Associate professor,
AdmfinKubsau@yandex.ru*

The author notes the presence of commonality, mutual dependence and conditionality between administrative-tort and criminal processes, including as a result of the nature of penalties both criminal and administrative.

Interrelation of administrative and criminal responsibility is manifested in the main areas of related and border compositions of administrative offences and crimes.

Here is stated about the apparent lack of adjustedness and coherence between administrative-tort and criminal policies of the state, as well as about the presence of gaps in the coherence of administrative-tort and criminal processes.

Keywords: administrative law, administrative-tort law, criminal process, principles of administrative-tort law, principles of criminal process, principles of administrative-tort process.

Важнейшим элементом, характеризующим содержание, а также предопределяющим структуру и функции любого процесса, выступает система его принципов. Под правовыми принципами в теории права понимаются руководящие положения (идеи, начала), закрепленные в правовых нормах. Они характеризуют его содержание, закрепляют закономерности развития и определяют механизм правового регулирования [28, 32-33]. Принципы права представляют собой «идейную пружину» [4, 225] всего механизма правового регулирования, основные начала, характеризующие содержание норм, правоприменительных актов, показывающие главные направления их функционального воздействия на общественные отношения [3, 261-262].

В этой связи положительно, что теоретическая проблема разработки оптимальной системы принципов российского административно-деликтного процесса, до сих пор не получившая всеобъемлющего полнокровного разрешения как в законодательстве, так и в доктринальном научном толковании, в том или

ином объеме проанализирована в ряде исследований [5; 8; 16; 17; 23, 7-10; 26, 6; 29]. Действительно, «заслуживает всяческой поддержки утверждение о необходимости полной, непротиворечивой и точной законодательной регламентации принципов административно-юрисдикционного процесса, чего, к сожалению, не наблюдается в правовых нормах КоАП России» [9, 74-75].

А. П. Шергин анализируя административно-юрисдикционный процесс как процессуальную составляющую правового регулирования административной ответственности и самостоятельный вид юридического процесса, аргументировано обосновывает необходимость самостоятельной кодификации процессуальной формы административной ответственности (Административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации) [26, 4-5], что «предполагает обращение к фундаментальным характеристикам юридического процесса. К таковым в процессуальной науке относят, прежде всего, принципы, функции, стадии. Именно они являются несущими конструкциями любого юридического процесса, формируют его нормативную модель» [26, 5].

Авторитетнейший российский административист весьма емко указывает, что в настоящее время можно предложить только модельную систему, состоящую из следующих принципов производства по делам об административных правонарушениях: законность, язык процесса, презумпция невиновности, состязательность, инстанционность, право на обжалование решений по делу. А. П. Шергин подчеркивает, что для конструирования данного вида юридического процесса особую значимость имеют принципы состязательности и инстанционности.

При этом принцип состязательности по существу предопределяет функциональную направленность производства по делам об административных правонарушениях. Функциями данного вида юридического процесса в соответствии с этим принципом являются административное преследование и защита прав и законных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях.

В то же время «принцип инстанционности отражает протяженность процессуальной деятельности по делам об административных правонарушениях. ... необходимо четкое определение в КоАП РФ всех инстанций рассматриваемого вида юридического процесса» [26, 6]. Определенный импульс развитию данного принципа придало введение надзорного производства [12].

Представляется, что принципы и другие качественные характеристики российского административно-деликтного процесса наиболее рельефно выявляются при его сопоставлении с другими процессуальными формами

отечественной правовой системы. Подобные исследования способствуют раскрытию сущности административно-деликтного процесса, поиску граней взаимодействия и взаимообогащения процессуальных отраслей и институтов, унификации терминологии.

Административно-деликтный процесс наиболее тесно взаимодействует с административно-деликтным правом, а также: 1) с арбитражным судопроизводством в части большого блока процессуальных норм, регулирующих реализацию административной ответственности [22]; 2) с уголовным судопроизводством [25].

Важной материально-правовой предпосылкой наличия между административно-деликтным и уголовным процессами отношений общности, взаимной зависимости и обусловленности является взаимосвязь административной и уголовной ответственности.

О. Э. Лейст в зависимости от способа служения санкций охране правопорядка подразделяет их на два основных вида: правовосстановительные и штрафные, карательные [14, 62]. Первые направлены на устранение непосредственного вреда, причиненного правопорядку. Задачей же вторых является общая и частная превенция правонарушений, исправление и перевоспитание правонарушителей.

Именно к штрафным, карательным санкциям принято относить как уголовно-правовые, так и административные санкции [14, 63]. Поскольку же меры административной и уголовной зачастую направлены на защиту одних и тех же объектов правовой охраны, охранительные задачи административной ответственности, закрепленные в ст. 1.2. КоАП РФ и уголовного права, предусмотренные в ч. 1 ст. 2 УК РФ во многом схожи.

Институт административной ответственности в России сформировался и начал развиваться со второй половины XIX века [18, 151-152], взаимодействуя с уголовной ответственностью. А. И. Елистратов, анализируя соответствующие правовые санкции, отмечал, что «исследование особенностей административных деликтов, состоящих в нарушении административных распоряжений, приводит некоторых ученых к попытке создать на грани уголовного и административного права особое «административно-уголовное право» [10, 434]. Соотношение проступков и преступлений по русскому имперскому праву достаточно подробно проанализировано А. Б. Агаповым [1, 141-200; 2, 74-135].

В современной России взаимосвязь административной и уголовной ответственности проявляется по следующим основным направлениям.

Во-первых, как и в советский период существует обширный массив смежных и пограничных составов административных правонарушений и преступлений [15, 245-249]. При этом в связи с декриминализацией многих ранее уголовно-наказуемых деяний повысилась общественная опасность ряда административных правонарушений, более сложной стала конструкция их юридических составов [26, 5].

Во-вторых, в уголовном праве России возрождаются составы преступлений с административной преюдицией, характерные только для советского периода [11]. Представляется, что данная «новация» свидетельствует о размывании четких границ между административными правонарушениями и преступными деяниями: «Повторное административное правонарушение остается именно правонарушением. ...сложение двух административных правонарушений не может составить одного преступления. Каждое из них в отдельности не обладает необходимым уровнем общественной опасности. Не образует ее и сложение упомянутых правонарушений» [6, 79].

В-третьих, в соответствии ч. 3 ст. 2.1. КоАП РФ подлежит применению появившееся в нашей стране в начале 1990-х годов и не характерное для советского периода направление взаимосвязи административной и уголовной ответственности. Речь идет о случаях, когда за совершение одного и того же противоправного деяния физические лица привлекаются к уголовной ответственности, а юридические лица – к административной ответственности.

Данная плоскость взаимосвязи административной и уголовной ответственности, наряду с институтом административной ответственности за совершение одного и того же проступка физических и юридических лиц, ввиду очевидной фискальной заинтересованности государства в расширении круга лиц которым назначается административный штраф, подвергнута в административно-правовой литературе серьезной критике.

Действительно, «что это: разновидность двойной ответственности или это некая двуединая ответственность? А может это подобие закрепленных в гражданском праве солидарной либо субсидиарной ответственности? ... очевидно, что раздвоение ответственности ведет к безответственности» [7, 105-107].

Налицо явная недостаточность выверенности и согласованности между собой административно-деликтной и уголовно-правовой политики государства. В результате, «ужесточение санкций административно-правовых норм «приближает» административную ответственность к уголовной ответственности, ...для значительного числа лиц, привлекаемых к административной ответственности, установленный за совершение соответствующего

административного правонарушения даже минимальный размер штрафа является «неподъемным» и поэтому из меры ответственности превращается в меру финансового и психологического давления на указанных лиц» [18, 6]. Парадоксально с точки зрения элементарных требований качества законодательной техники, но максимальный срок вводимых «обязательных работ» согласно ст. 3.13. КоАП РФ (до 200 часов) может быть на порядок больше минимального срока отбывания «обязательных работ» согласно ст. 49 УК РФ (от 60 часов). Наименования данных мер административной и уголовной ответственности в КоАП РФ и УК РФ тождественны.

Однако, как представляется, еще хуже внутренне согласована правовая политика государства в сфере взаимодействия административно-деликтного и уголовного процессов. 1 июля 2012 г. исполнилось 10 лет со дня вступления в законную силу как КоАП РФ, так и УПК РФ. Однако до сих пор оба данных федеральных кодекса так и не были насыщены нормами, необходимыми для полнокровной процессуально-правовой реализации взаимосвязи административной и уголовной ответственности.

Так, в УПК РФ и ныне, несмотря на зачастую сжатые сроки давности привлечения к административной ответственности, отсутствуют нормы о порядке передачи материалов доследственных проверок либо копий материалов уголовных дел органам (должностным лицам), уполномоченным осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

Между тем ровно 10 лет назад законодателю был предложен, например, следующий вариант устранения данного пробела:

1. Дополнить статью 148 УПК РФ новой частью четвертой следующего содержания:

«Если в материале проверки имеются данные об административном правонарушении, прокурор в пятидневный срок со дня вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела рассматривает вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении и (или) о передаче материала для разрешения в административном порядке в соответствующий орган либо должностному лицу».

2. Дополнить ст. 213 УПК РФ частью шестой:

«Если расследованием установлены факты, требующие применения мер административного наказания, следователь указывает об этом в постановлении о прекращении уголовного дела и уголовного преследования, а прокурор в течение пяти дней со дня вынесения данного постановления рассматривает вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении

и (или) о передаче копий материалов уголовного дела для разрешения в административном порядке в соответствующий орган либо должностному лицу» [25, 20].

Одновременно в КоАП РФ отсутствуют нормы, обязывающие орган (должностное лицо), ведущий производство по делу об административном правонарушении, в случае обнаружения признаков преступления *незамедлительно* передавать материалы дела прокурору, следователю или органу дознания.

Названные и другие существующие пробелы в согласованности административно-деликтного и уголовного процессов имеют гораздо более глубокие причины, чем это может показаться вначале. Несмотря на одновременное вступление в силу КоАП РФ и УПК РФ, кодификация в первом административно-деликтного процесса по целому ряду ключевых параметров гораздо ближе к процессуальной модели УПК РСФСР, а не УПК РФ.

Так, определение доказательств по делу об административном правонарушении в ч. 1 ст. 26.2. КоАП РФ как *любых фактических данных*, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливает наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, созвучно определению доказательств по уголовному делу в соответствии с ч. 1 ст. 69 УПК РСФСР. Дефиниция уголовно-процессуальных доказательств, содержащаяся в ст. 74 УПК РФ, раскрывает их как *любые сведения*, а не как *любые фактические данные*.

А между тем, определение уголовно-процессуальных доказательств согласно УПК РФ способствует усилению состязательности уголовного судопроизводства, а согласно УПК РСФСР – усилению принципа объективной истины процесса.

Следует согласиться с утверждением А. П. Шергина о том, что «эффективно реализовать действующие нормы об административной ответственности по старой упрощенной процедуре вряд ли удастся. Нельзя игнорировать и опыт раздельной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности других государств (Польша, Республика Беларусь, Республика Украина и др.)» [26, 5].

Разрабатывая совершенно новую теоретическую модель стадий, функций и принципов Административно-деликтного процессуального кодекса России необходимо также учесть теоретические и практические уроки 10 лет

применения УПК РФ. Особенно плодотворным данный анализ может быть при осмыслении системы принципов будущего обновленного российского административно-деликтного процесса.

Так, положительно, что принципы уголовного судопроизводства не «растворяются» в главе, посвященной общим положениям, как это имело место в УПК РСФСР, а сконцентрированы в главе 2 УПК РФ, специально им посвященной. Это свидетельствует о повышении уровня законодательной техники.

По сравнению с УПК РСФСР в УПК РФ в регламентации принципов уголовного судопроизводства содержатся весьма серьезные изменения, которые требуют, как справедливо утверждает А. П. Кругликов, глубокого специального анализа [13, 56]. Однако такой анализ невозможен в настоящей работе по причине ограниченности объема исследования. Характеризуя содержащиеся в УПК РФ отдельные наиболее значимые перемены в системе принципов уголовного процесса, отметим следующее.

Согласно УПК РФ в ряду принципов уголовного процесса не упоминается всесторонность, полнота и объективность исследования обстоятельств дела (объективная истина), ранее предусмотренный ст. 20 УПК РСФСР. Данный принцип публичного уголовного процесса как выделяется [21, 63-67], так и не выделяется [20] отдельными авторами.

Одновременно в УПК РФ кодифицирован принцип состязательности сторон, предусмотренный ч. 3 ст. 123 Конституции РФ: «Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон».

В соответствии со ст. 15 УПК РФ в соответствии с принципом состязательности сторон функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо. Суд не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. Суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав. Стороны обвинения и защиты равноправны перед судом.

Немаловажно, что закрепленный в ст. 15 УПК РФ принцип состязательности сторон, по сути, провозгласил стремление России к идеальному состязательному типу уголовного процесса, предполагающему, что «спор равных сторон разрешается независимым судом» [19, 19].

Отметим в целом гораздо меньшую детализацию принципов производства по делам об административных проступках по сравнению с аналогичными принципами в уголовном судопроизводстве (как в законе, так и в теории).

При этом производство по делам об административных правонарушениях принципиально отличается от уголовного процесса наличием принципа оперативности [24, 289-296], не характерного для уголовного судопроизводства.

Высокое качество уголовно-процессуальной формы предопределено важнейшим отличительным свойством метода уголовно-процессуального права – особой процессуальной процедурой возбуждения, расследования, рассмотрения и разрешения уголовных дел, обеспечивающей соответствие поведения участников уголовного процесса задачам уголовного судопроизводства, полное, всестороннее и объективное исследование и оценку доказательств, познание объективной истины, правильное применение судом мер государственного воздействия, максимальный общественно-воспитательный эффект деятельности органов правосудия [27, 46]. Повышение качества процессуальной формы административной ответственности, развитие системы ее принципов неразрывно связаны с проблемой переосмысления метода административно-деликтного процесса.

Список литературы:

1. Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. М.: Статут, 2004.
2. Агапов А. Б. Административная ответственность: учебник. М.: Юрайт, 2011.
3. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 1.
4. Васильев А. М. Правовые категории: Методические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976.
5. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1976.
6. Галиакбаров Р. Р. Уголовное право. Общая часть: Учебник. Краснодар: Кубанский госагроуниверситет, 1999.
7. Денисенко В. В. Индивидуализация наказания или коррупционная вольница? // Теория и практика административного права и процесса: Материалы шестой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. В 2-х частях: Часть I / Отв. ред. проф. В. В. Денисенко, доц. А. Г. Эртель. Краснодар, 2011.
8. Джуха О. А. Принципы административно-юрисдикционного процесса. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2011.

9. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве. Дисс. ... д-ра. юрид. наук. М., 2005.
10. Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 1999.
11. Зуев В. Л. Расследование дел о преступлениях с административной преюдицией. М., 1993.
12. Князева И. Н. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: вопросы теории и практики. Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.
13. Кругликов А. П. Понятие и система принципов уголовного процесса в новом УПК РФ // Доказательства при осуществлении правосудия по уголовным делам: сб. науч. статей. Волгоград, 2002.
14. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981.
15. Ломакина В. Ф. Разграничение преступлений и сходных с ними административных правонарушений // Институты административного права России / Отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. М., 1999.
16. Махина С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999.
17. Микулин А. И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях. М.: Юрлитинформ, 2011.
18. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2011.
19. Смирнов А. В. Модели уголовного процесса. СПб., 2000.
20. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / Отв. ред. П. А. Лупинская. М.: Норма, 2009.
21. Уголовный процесс: учебник / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский; под общ. ред. А. В. Смирнова. М.: КНОРУС, 2008.
22. Хахалева Н. В. Производство по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011.
23. Цуканов Н. Н. О принципе публичности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2008. № 4.

24. Чернов Ю. И. Принцип оперативности в производстве по делам об административных правонарушениях // Теория и практика административного права и процесса: Материалы шестой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. В 2-х частях: Часть II / Отв. ред. проф. В. В. Денисенко, доц. А. Г. Эртель. Краснодар, 2011.

25. Чернов Ю. И. Соотношение уголовного судопроизводства с процессуальной формой административной ответственности. Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.

26. Шергин А. П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 3.

27. Элькин П. С. Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963.

28. Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985.

29. Якимов А. Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5.

References:

1. Agapov A. B. *Administrative Responsibility: Textbook* [Administrativnaya otvetstvennost': Uchebnik]. Moscow: Statut, 2004.

2. Agapov A. B. *Administrative Responsibility: Textbook* [Administrativnaya otvetstvennost': Uchebnik]. Moscow: Yurajt, 2011.

3. Alekseev S. S. *General Theory of Law: in 2 volumes* [Obshchaya teoriya prava: V 2 t]. Moscow: 1982, Vol. 1.

4. Vasil'ev A. M. *Legal Categories: Methodological Aspects of the Elaboration the System of Categories of the Theory of Law* [Pravovye kategorii: Metodicheskie aspekty razrabotki sistemy kategorii teorii prava]. Moscow: 1976.

5. Galagan I. A. *Administrative Responsibility in the USSR: Procedural Regulation* [Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR: Protsessual'noe regulirovanie]. Voronezh: publishing house of Voronezh University, 1976.

6. Galiakbarov R. R. *Criminal Law. General Part: Textbook* [Ugolovnoe pravo. Obshchaya chast': Uchebnik]. Krasnodar: Kuban State Agrarian University, 1999.

7. Denisenko V. V. Individualization of Punishment or Corrupt Exit beyond the Law? [Individualizatsiya nakazaniya ili korruptsionnaya vol'nitsa?]. *Teoriya i praktika administrativnogo prava i protsessa: Materialy shestoi Vserossiiskoi*

nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem – Theory and Practice of Administrative Law and Procedure: Proceedings of the sixth all-Russian scientific-practical conference with international participation, in 2 parts, part 1, Editor-in-chief Professor V. V. Denisenko, Doctor A. G. Ertel', Krasnodar: 2011.

8. Dzhukha O. A. *Principles of Administrative and Jurisdictional Process*: thesis of a candidate of legal sciences [Principy administrativno-jurisdikcionnogo processa. Diss. ... kand. jurid. nauk]. Rostov-on-Don: 2011.

9. Dugenec A. S. *Administrative Responsibility in Russian Law*: thesis of a Doctor of law [Administrativnaja otvetstvennost' v rossijskom prave: Diss. ... d-ra. jurid. nauk]. Moscow: 2005.

10. Elistratov A. I. *Basic Principles of Administrative Law* [Osnovnye nachala administrativnogo prava]. *Rossijskoe policejskoe (administrativnoe) pravo: konec XIX – nachalo XX veka: khrestomatija – Russian Police (Administrative) Law: the End of XIX - Beginning of XX Century: Chrestomathy*, compiler Yu. N. Starilov, Voronezh: 1999.

11. Zuev V. L. *Investigations of Crimes Committed with an Administrative Collateral Estoppel* [Rassledovanie del o prestuplenijakh s administrativnoj prejudiciej]. Moscow: 1993.

12. Knjazeva I. N. *Supervisory Proceedings on Cases of Administrative Offenses in the Courts of General Jurisdiction: Issues of Theory and Practice*. Thesis of a candidate of legal science [Chelyabinsk, Nadzornoe proizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarushenijah v sudah obshhej jurisdikcii: voprosy teorii i praktiki. Diss. ... kand. jurid. nauk]. Chelyabinsk: 2011.

13. Kruglikov A. P. *The Concept and System of Principles of Criminal Process in the new Code of Criminal Procedure of the RF* [Ponjatie i sistema principov ugolovnogo processa v novom UPK RF]. *Dokazatel'stva pri osushchestolenii pravosudija po ugovolnym delam: sb. nauch. Statei - Evidence in the administration of justice in criminal cases: collection of scientific articles*, Volgograd: 2002.

14. Lejst O. Je. *Sanctions and Responsibility under the Soviet Law* [Sankcii i otvetstvennost' po sovetskomu pravu]. Moscow: 1981.

15. Lomakina V. F. *Delimitation of Crimes and Similar to them Administrative Offenses* [Razgranichenie prestuplenii i skhodnykh s nimi administrativnykh pravonarushenii]. *Instituty administrativnogo prava Rossii – Institutes of Administrative Law of Russia*, Editor-in-chief I. L. Bachilo, N. Yu. Khamaneva, Moscow: 1999.

16. Makhina S. N. *Administrative Process: Problems of the Theory, Prospects of Legal Regulation* [Administrativnyi protsess: Problemy teorii, perspektivy pravovogo regulirovaniya]. Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 1999.
17. Mikulin A. I. *The Right to Protection in the Proceedings on Cases of Administrative Offences* [Pravo na zashchitu v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Moscow: Yurlitinform, 2011.
18. Rogacheva O. S. *Effectiveness of the Norms of Administrative-tort Law: Monograph* [Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava: monografiya]. Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2011.
19. Smirnov A. V. *Patterns of Criminal Process* [Modeli ugovolnogo protsesa]. St. Petersburg: 2000.
20. *Criminal Procedural Law of the Russian Federation: Textbook* [Ugolovno-protsessual'noe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik]. Editor-in-chief P. A. Lupinskaya, Moscow: Norma, 2009.
21. Smirnov A. V., Kalinovskii K. B. *Criminal Process: Textbook* [Ugolovnyi protsess: uchebnik]. Under general edition of A. V. Smirnov, Moscow: KNORUS, 2008.
22. Khakhaleva N. V. *Proceedings on the Cases of Administrative Offences in Arbitration Courts*. Thesis of a candidate of legal sciences [Proizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v arbitrazhnykh sudakh. Diss. ... kand. jurid. nauk]. Rostov-on-Don: 2011.
23. Tsukanov N. N. *On the Principle of Publicity of Proceedings on the Cases of Administrative Offences* [O printsipe publichnosti v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2008, no. 4.
24. Chernov Yu. I. *The Principle of Promptness in Proceedings on the Cases of Administrative Offences* [Printsip operativnosti v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Teoriya i praktika administrativnogo prava i protsesa: Materialy shestoi Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem – Theory and Practice of Administrative Law and Procedure: Proceedings of the sixth all-Russian scientific-practical conference with international participation, in 2 parts, part II*, Editor-in-chief Professor V. V. Denisenko, Doctor A. G. Ertel', Krasnodar: 2011.
25. Chernov Yu. I. *Correlation of Criminal Proceedings with the Procedural Form of Administrative Responsibility*. Thesis abstract of a candidate of legal

sciences [Sootnoshenie ugovnogo sudoproizvodstva s protsessual'noi formoi administrativnoi otvetstvennosti. Avtoreferat diss. ... kand. jurid. nauk]. Volgograd: 2002.

26. Shergin A. P. Procedural Component of the Legal Regulation of Administrative Responsibility [Protsessual'naya sostavlyayushchaya pravovogo regulirovaniya administrativnoi otvetstvennosti]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2010, no. 3.

27. El'kind P. S. *Essence of the Soviet Criminal Procedural Law* [Sushchnost' sovetskogo ugovno-protsessual'nogo prava]. Leningrad: 1963.

28. Yusupov V. A. *Theory of Administrative Law* [Teoriya administrativnogo prava]. Moscow: 1985.

29. Yakimov A. Yu. Principles of Administrative and Jurisdictional Process [Printsipy administrativno-yurisdiktsionnogo protsessa]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1999, no. 5.

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