

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**декабрь
2013
№12**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

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

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 12 (24) 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 18.01.2014 г.

Усл. печ. л. 6.39

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 18th of January, 2014.

Nominal print 6.39 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•

Нормативная основа состязательности в административном процессе

Волков А. В.

3

Средства административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации

Мельников В. А.

16

К вопросу о служебных спорах

Носенко Л. И.

28

Административный надзор – инструмент как частной, так и общей превенции преступлений и иных правонарушений

Оноколов Ю. П.

37

Об оптимизации административно-деликтного законодательства

Попугаев Ю. И.

52

Размышления об административных наказаниях в сфере дорожного движения

Россинский Б. В.

66

Административный проступок: понятие, общая характеристика

Фролов В. А.

78

Общее и особенное в административно-деликтном праве

Шергин А. П.

87

Кодекс административного судопроизводства как элемент конституционной модели правосудия

Шматий О. В.

99

Список статей, опубликованных в журнале за 2013 год

109

Волков А. В. / Volkov A. V.

НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

LEGAL FRAMEWORK OF ADVERSARY NATURE IN ADMINISTRATIVE PROCESS

Волков Алексей

Васильевич,

*адвокат Волгоградской об-
ластной коллегии адвокатов,
соискатель, НОУ ВПО «Вол-
гоградский институт эконо-
мики, социологии и права»,
г. Волгоград,
ily7799@yandex.ru*

Volkov Aleksei

Vasil'evich,

*lawyer of Volgograd Region Bar
Association, Non-State Educa-
tional Institution of Higher Vo-
cational Education "Volgograd
Institute of Economics, Sociol-
ogy and Law", Volgograd,
ily7799@yandex.ru*

Определен перечень норматив-
ных правовых актов, с выделением
норм права, которые, по мнению ав-
тора, составляют нормативную основу
состязательности в административном
процессе.

Ключевые слова: администра-
тивный процесс, состязательность в
административном процессе, прин-
цип состязательности.

Here is determined a list of norma-
tive legal acts with emphasizing of law
norms, which, according to the author,
constitute legal framework of adversary
nature in administrative process.

Keywords: administrative process,
adversarial nature in administrative pro-
cess, adversarial principle.

Обсуждая нормативную основу состязательности в административном процессе, исходим из формулировки административного процесса, предложенной нами, как судебного процесса, обладающего собственной строго выверенной структурой, в сферу действия которого подпадает рассмотрение дел о привлечении лиц к административной ответственности, а также всех дел по публично-правовым спорам.

Проблема состязательности весьма актуальна в настоящее время на российском правовом поле. Состязательность получила конституционное закрепление в отечественном законодательстве, в основополагающих актах международного права и активно претворяется в жизнь. Поэтому идею состязательности рассматривают в качестве одного из важнейших демократических начал в процессуальной сфере. Состязательность выражает общечеловеческую мудрость: истина рождается в споре.

Говоря об источниках административного процесса, в том числе и о принципе состязательности, прежде всего, следует обратить внимание на незавершенность формирования правовой базы в данной сфере. В то же время, действующее российское законодательство в определенной мере уже позволяет выделить «ростки» административно-процессуального права, как самостоятельной отрасли, и рассматривать состязательность в качестве принципа данной отрасли права.

По нашему мнению, список правовых документов, которые можно принять за нормативную основу состязательности в административном процессе может выглядеть следующим образом:

1. Конституция РФ [1], являющаяся первой среди равных, закрепляет принцип равенства каждого не только перед законом, но и перед судом (в статье 123 Конституции РФ указан принцип, в соответствии с которым судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон). Как отмечается в научно-практическом комментарии к Конституции РФ, «принцип процессуального равноправия сторон представляет собой такое правило, в соответствии с которым соответствующим (уголовным, арбитражным, гражданским, административным) процессуальным законодательством обеспечивается равенство участвующих в деле лиц при обращении в суд, в предоставлении равных возможностей использования процессуальных средств защиты своих интересов в суде» [20].

2. Федеральный Конституционный Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [2]. Согласно ст. 6 Закона решения Конституционного Суда обязательны на всей территории России для всех представительных,

исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Далее в развитие указанного положения в ч. 2 ст. 100 Закона утверждается: «Решение Конституционного Суда о признании закона, примененного в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, служит основанием для пересмотра этого дела компетентным органом в обычном порядке».

3. «Судебное» законодательство, которое регламентирует общие вопросы судебной системы и судопроизводства. Сюда относится Федеральный Конституционный Закон «О судебной системе Российской Федерации» [4], ст. 26 которого устанавливает возможность создания специализированных судов по рассмотрению административных дел, также Федеральный Конституционный Закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [3], Федеральный Конституционный Закон «О военных судах Российской Федерации» [5], которые в определенной части регламентируют функционирование судов при рассмотрении публично-правовых споров (их следует отнести к источникам административного процессуального права и опосредованно к нормативной основе состязательности).

Следующими за федеральными законами по значимости в определении места состязательности служат международные правовые акты, такие, как:

4. Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН 10 декабря 1948 г. [14], согласно ст. 10 которой «каждый человек для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения имеет право на основе полного равенства на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом».

5. Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. [16], в ч. 1 ст. 14 которого закреплено право каждого «на справедливое публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. (с изменениями, внесенными Протоколом № 14 от 13.05.2004 г.) [15], ст. 6 которой «закрепляет право каждого в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

7. Безусловно, к правовым источникам состязательности относятся и судебные акты Конституционного суда РФ. Нужно сказать, что Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к вопросу обеспечения принципов процессуального равенства и состязательности сторон.

В одном из недавних дел Конституционным Судом РФ рассматривались на предмет соответствия Основному Закону некоторые положения Гражданского процессуального кодекса РФ, согласно которым заявление о признании гражданина недееспособным суд рассматривает с участием самого гражданина, если это возможно по состоянию его здоровья [18]. По мнению заявителей, которые были признаны судом недееспособными, оспариваемые законоположения, допуская возможность рассмотрения судом заявления о признании гражданина недееспособным без участия самого гражданина, нарушают их права, гарантированные Конституцией РФ.

На исключительное значение принципа состязательности постоянно обращает внимание Конституционный Суд РФ, по мнению которого «одной из гарантий права на судебную защиту, в том числе применительно к административному судопроизводству, является положение об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, распространяющихся на все стадии административного судопроизводства» [17].

Безусловно, рассуждая о состязательности, нельзя не указать ст. 15 УПК РФ [9].

Принцип состязательности и равноправия сторон означает такое построение судебной процедуры, которое обеспечивает в судебном заседании при рассмотрении уголовного дела размежевание процессуальных функций стороны обвинения и стороны защиты, пользующихся равными процессуальными правами для отстаивания своих законных интересов.

8. Федеральный Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» [11], регламентирующий не только возможность (или же необходимость) участия прокурора при разрешении споров, возникающих из публично-правовых отношений, но и в определенных законом случаях обязанность обращения в суд.

9. К группе следующих по значению источников состязательности относятся нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы судебного разрешения публично-правовых споров граждан и юридических лиц с органами и должностными лицами исполнительно-распорядительной власти. Следует отметить, что это достаточно «мобильная» правовая область, которая

в обозримом будущем будет существенно изменена в части, касающейся вопросов административного судопроизводства. По нашему мнению, к данной группе можно отнести:

- Федеральный Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) [10].

Нормы указанного Закона устанавливают право любого гражданина обратиться в суд с жалобой. Такое право возникает у гражданина в том случае, если он считает, что его права и свободы нарушены действиями или решениями государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих. Определенно состязательность присутствует при рассмотрении гражданских дел данной категории.

- Нормы гражданско-процессуального законодательства, в частности, указанные в Подразделе III ГПК РФ [7] «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». К ним относятся:

- а) Глава 23. Общие положения;
- б) Глава 24. Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части;
- в) Глава 25. Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- г) Глава 26. Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- д) Глава 26.1 Временное размещение иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении;
- е) Глава 26.2 Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Согласно ч. 1 ст. 12 ГПК РФ правосудие по гражданским делам осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Указанная норма прописана в Разделе 1 «Общие положения» Гл. 1 ГПК РФ, и, безусловно, распространяет свое действие на вышеуказанные положения.

В настоящее время существенное значение имеет обеспечение не только юридического, но и фактического равенства сторон. Практика показывает, что переход к полностью состязательному процессу – конечная цель, которую невозможно обеспечить простым провозглашением.

- Нормы арбитражно-процессуального законодательства. Наряду с общими вопросами судопроизводства, III раздел АПК РФ [6] посвящен регламентации дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. В частности, в этом разделе урегулированы вопросы: особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (Глава 22); рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов (Глава 23); рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (Глава 24); рассмотрение дел об административных правонарушениях (Глава 25); рассмотрение дел о взыскании обязательных платежей и санкций (Глава 26). Общим признаком, объединяющим указанные дела, является наличие публичного спора о праве, особенность которого заключается в юридическом неравенстве тяжущихся сторон, находящихся между собой в отношениях власти и подчинения.

Характер указанных дел и требование об их рассмотрении в порядке административного судопроизводства определяют специфическую процессуальную форму осуществления судом полномочий, при этом арбитражный суд выполняет одновременно две функции:

- защиты прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность в споре с органом, наделенным властными полномочиями по отношению к этим лицам;

- судебного контроля за действиями государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, в процессе реализации правомочий которых затрагивается сфера предпринимательской и иной экономической деятельности. При этом именно судебная защита предопределяет в данном случае и контроль за действиями государственных и иных органов.

Следует остановиться на проблеме отнесения к источникам административного процессуального права в общем, а состязательности в частности, Кодекса РФ об административных правонарушениях [8]. В настоящее время в науке отсутствует единый подход к определению предпочтительного местоположения норм об обжаловании административных и судебных актов производства по делам об административных правонарушениях, сгруппированных в главе 30 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Тем более что в данном правовом акте ничего не говорится о состязательности.

В тоже время в научной литературе прочно укоренилось представление о состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях. Связано это с тем, что принцип состязательности обычно рассматривается, как неотъемлемая часть процесса привлечения к юридической ответственности.

Безусловно, необходимо упомянуть проект Кодекса административного судопроизводства [19, 6-45], содержащего главу 24 «Особенности производства по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях», также главу 1 «Основные положения», которая содержит ст. 8 «Осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон», что приводит к мысли о готовящейся глубинной переработке Кодекса РФ об административных правонарушениях, в особенности его процессуальных разделов.

11. Особое место в нашем списке занимает Федеральный закон РФ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» [12], который не только определяет возможность и процедуры осуществления экспертизы в судебном (в том числе и административном судебном) процессе, но и аналогично АПК РФ легализует термин «административное судопроизводство, с вытекающей отсюда мыслью о принципе состязательности. Во введении указанного закона говорится, что «настоящий Федеральный закон определяет правовую основу, принципы организации и основные направления государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации (далее государственная судебно-экспертная деятельность) в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве».

Также мы считаем, к источникам административного процесса и, безусловно, состязательности, необходимо отнести Федеральный закон РФ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Как указывается в ст. 2 Закона «Оказывая юридическую помощь, адвокат: ... участвует в качестве представителя доверителя в гражданском и административном судопроизводстве; участвует в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях» [13].

В Федеральном Законе РФ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» наравне с Арбитражным процессуальным кодексом РФ и Федеральным законом РФ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» упоминается об административном судопроизводстве, что, также на законодательном уровне легализует само

понятие «административное судопроизводство», а это, в свою очередь, приводит к мысли о принципе состязательности.

Как упоминалось выше, к потенциальным источникам административного процесса и соответственно состязательности, можно, отнести проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [19, 6-45], прошедшего первое чтение в Государственной Думе еще в 2003 году.

По нашему мнению, при рассмотрении списка источников нормативной основы состязательности нельзя не упомянуть проект Российского административно-процессуального кодекса [21, 11-84], подготовленный М. Я. Масленниковым.

Приветствуется, что ученый разработал и предложил для широкого обсуждения довольно интересный правовой документ. Особенно хочется выделить, что среди принципов административного процесса автор указывает «состязательность в административном процессе». Что является весьма символичным, т. к. в обоих, опубликованных на сегодняшний день проектах административно-процессуальных документов присутствует «принцип состязательности». Появляется надежда, что из разряда теоретических выкладок «состязательность в административном процессе» станет действительностью.

Безусловно, приведенный перечень источников не полон, поскольку каждый нормативный акт, в том числе и подзаконный, имеет определенное установление, использующееся в административном судопроизводстве и в этой части может быть отнесен к группе актов административно-процессуального права и опосредованно к нормативной основе состязательности в административном процессе.

То же самое относится и к руководящим разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, обязательных для судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение. Однако по отнесению названных разъяснений к источникам права в юридической литературе единство мнений отсутствует. Мы поддерживаем точку зрения о том, что непосредственными источниками права они не являются, их сущность – акты судебного толкования норм права.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
9. Уголовный процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
10. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
11. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
12. Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

13. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
14. Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН 10.12.1948 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
15. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
16. Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
17. Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 113-О // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2009 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю. К. Гудковой, П. В. Штукатурова и М. А. Яшиной» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
19. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, проект // Российская юстиция. 2004. № 3.
20. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007.
21. Масленников М. Я. Российский административно- процессуальный кодекс. Проект // Вестник евразийской академии административных наук 2008. № 4.

References:

1. The Constitution of Russian Federation: adopted by popular vote 12.12.1993 [Konstitucija Rossijskoj Federacii: prinjata vsenarodnym golosovanijem 12.12.1993]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Constitutional Law No. 1-FCL from July 21, 1994 "On Constitutional Court of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 21 iyulya 1994 g. № 1-FKZ «O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Constitutional Law No. 1-FCL from April 28, 1995 "On Arbitration Courts in the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 28 aprelya 1995 goda № 1-FKZ «Ob arbitrazhnykh sudakh v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Constitutional Law No. 1-FCL from December 31, 1996 "On the Judicial System of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 31 dekabrya 1996 g. № 1-FKZ «O sudebnoi sisteme Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Federal Constitutional Law No. 1-FCL from June 23, 1999 "On Military Courts of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 23 iyunya 1999 g. № 1-FKZ «O voennykh sudakh Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation from July 24, 2002, Federal law No. 95-FL [Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyulya 2002 g. № 95-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
7. Civil Procedural Code of the Russian Federation from November 14, 2002, Federal law No. 138-FL [Grazhdanskii protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 14 noyabrya 2002 g. № 138-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
8. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
9. Criminal Procedural Code of the Russian Federation from December 18, 2001, Federal law No. 174-FL [Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 18 dekabrya 2001 g. № 174-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
10. RF Law No. 4866-I from April 27, 1993 "On Appeal to Court against the Actions and Decisions that Violate the Rights and Freedoms of Citizens" [Zakon RF ot 27 aprelya 1993 g. № 4866-I «Ob obzhalovanii v sud deistvii i reshenii, narushayushchikh prava i svobody grazhdan»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. 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 yanvar-ya 1992 g. № 2202-1 «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

12. Federal Law No. 73-FL from May 31, 2001 “On State Forensic Activity in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 31 maya 2001 g. № 73-FZ «O gosudarstvennoi sudebno-ekspertnoi deyatel’nosti v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. Federal Law No. 63-FL from May 31, 2002 “On Advocacy and Legal Practice in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 31 maya 2002 g. № 63-FZ «Ob advokatskoi deyatel’nosti i advokature v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

14. The Universal Declaration of Human Rights adopted by the UN 10.12.1948 [Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka, prinyataya OON 10.12.1948 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

15. Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from 04.11.1950 [Konventsiya o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod ot 04.11.1950 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

16. International Covenant “On Civil and Political Rights” adopted by the UN General Assembly in 1966 [Mezhdunarodnyi pakt o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh, prinyatyi General’noi Assambleei OON v 1966 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

17. Ruling of the Constitutional Court of the RF No. 113-R from April 12, 2005 [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 12 aprelya 2005 g. № 113-O]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

18. Resolution of the Constitutional Court of the RF No. 4-R from February 27, 2009 “On the Case on Verification the Constitutionality of the Provisions of Articles 37, 52, 135, 222, 284, 286 and 379.1 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation and part 4 article 28 of the RF Law “On Psychiatric Care and Guarantees of Citizens’ Rights during its Provision” in Connection to Claims of the Citizens Yu. K. Gudkova, P. V. Shtukaturrov and M. A. Yashina” [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 27 fevralya 2009 g. № 4-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii statei 37, 52, 135, 222, 284, 286 i 379.1 Grazhdanskogo protsessual’nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i chasti chetvertoi stat’i 28 Zakona Rossiiskoi Federatsii «O psikhiatricheskoi pomoshchi i garantiyakh prav grazhdan pri ee okazanii» v svyazi s zhalobami grazhdan Yu. K. Gudkovoi, P. V. Shtukaturrova i M. A. Yashinoy»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

19. Draft Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation [Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii, proekt]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2004, no. 3.

20. *The Constitution of the Russian Federation: Scientific and Practical Commentary (article-by-article)* [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: Nauchno-prakticheskii kommentarii (postateinyi)]. Under edition of Yu. A. Dmitriev, Moscow: Yustutsinform, 2007.

21. Maslennikov M. Ya. Draft Code of Russian Administrative Procedure [Rossiiskii administrativno-protsessual'nyi kodeks. Proekt]. *Vestnik Evrazijskoj akademii administrativnyh nauk – Messenger of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*, 2008, no. 4.

Мельников В. А. / Mel'nikov V. A.

**СРЕДСТВА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОГРАНИЧЕНИЯ
ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

**MEANS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL RESTRICTION ON CITIZENS'
RIGHTS IN ACTIVITIES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE
RUSSIAN FEDERATION**

*Мельников Валерий
Анатольевич,
кандидат юридических наук,
профессор кафедры конститу-
ционного и администра-
тивного права Волгоградской
Академии МВД России, до-
цент, г. Волгоград.*

Несмотря на то, что правовая регламентация содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации должна являться исключительной компетенцией законодателя и, соответственно, содержаться только в федеральных законах, утверждается, что такая категоричность не распространяется на правовую регламентацию порядка применения мер административного принуждения. По мнению автора, «правовая регламентация порядка применения мер административного принуждения может быть осуществлена как законом, так и подзаконными актами, но лишь строго на основе закона».

Отмечаются факты делегирования федеральным органам исполнительной власти полномочий в части нормативного определения порядка реализации ограничений, установленных законодателем и определяющих

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Mel'nikov Valerii

Anatol'evich,

*c.j.s. PhD in law), Professor of
the Chair of constitutional and
administrative law at Volgo-
grad Academy of the RF MIA,
Associate professor, Volgograd.*

объем специального административно-правового статуса определенных групп граждан.

Перечислены средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, ограничение прав граждан, административно-правовые ограничения, деятельность органов внутренних дел, механизм ограничения прав граждан.

Despite the fact that the legal regulation of the content of and grounds for the application of measures of administrative coercion in the Russian Federation shall be the sole competence of the legislator and, therefore, be contained only in federal laws, the author argues that this categoricalness does not apply to the legal regulation of the application of administrative coercion measures. According to the author, "the legal regulation of application of administrative coercion measures can be implemented both by law and by subordinate acts, but only strictly based on the law".

The facts of delegation to the federal bodies of executive power of powers in part of normative determination the order of realization of restrictions imposed by the legislator and determining the amount of a special administrative-legal status of certain groups of citizens.

The means of administrative-legal restriction on the rights of citizens by the internal affairs bodies are listed in the article.

Keywords: human and civil rights and freedoms, restriction on the rights of citizens, administrative-legal restrictions, activities of internal affairs bodies, mechanism of restriction on the rights of citizens.

Под механизмом реализации административно-правового ограничения прав граждан мы понимаем совокупность правовых способов и средств, при помощи которых уполномоченными органами (их должностными лицами) административно-правовые ограничения прав граждан устанавливаются и (или) претворяются в жизнь.

Применительно к механизму реализации административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел, следует отметить, что властный субъект, являющийся непосредственным участником действия этого механизма, нам известен. Им являются органы внутренних дел. Известен также и объект воздействия механизма – это ограничиваемые права граждан в целях обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества. И в этом смысле в рамках исследования проблем механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации органами внутренних дел, особую значимость приобретает проблема определения средств реализации административно-правовых ограничений прав граждан в деятельности этого одного из федеральных органов исполнительной власти.

Под правовыми средствами административно-правового ограничения прав граждан вообще нами понимается совокупность средств-установлений, выраженных в нормах административного права (правоустановительный уровень), и средств-деяний в форме индивидуального правового акта управления (правоприменительный уровень), ограничивающих права граждан с целью обеспечения надлежащего баланса интересов гражданина и общества.

Не вызывает сомнений правомерность отнесения органов внутренних дел к субъектам нормотворчества. Однако относительно возможности нормативного регулирования органами внутренних дел правоотношений, охватывающих своим содержанием ограничение прав граждан, не все так однозначно.

Часть 3 ст. 55 Конституции РФ [1] закрепляет положение, согласно которому «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены

федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Буквально трактуя положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, многие авторы говорят о том, что «основания, условия и порядок осуществления мер административного принуждения, перечень мер, допустимых к использованию в тех или иных случаях, органы, уполномоченные на их применение, – все это должно определяться только нормами федеральных законов. ...Вместе с тем, к сожалению, до сих пор действует определенное число подзаконных и даже ведомственных актов, уполномочивающих различные государственные органы в тех или иных случаях применять меры административного принуждения и определяющих порядок их применения» [7, 520].

«Поскольку главная опасность необоснованных ограничений исходит от исполнительной власти, конституции обычно предусматривают возможность ограничений основных прав только законом или на основании закона, т. е. актами, в принятии которых исполнительная власть прямо не участвует» – утверждает М. В. Баглай [6, 165-166]. В приведенной цитате автор под ограничением основных прав на основании закона понимает только издание актов, «в принятии которых исполнительная власть прямо не участвует». Остаются неопределенными лишь формы непрямого участия исполнительной власти в издании таких актов.

Основной закон Германии, говоря об ограничениях прав и свобод граждан, неоднократно использует выражение «законом или на основе закона». Так, например, в ч. 1 ст. 12 Основного закона Германии говорится, что «занятие профессией может регулироваться законом или на основе закона». По этому поводу немецкий ученый К. Хессе отмечал, что «в первом случае законодатель сам предпринимает ограничение, не требующее для реализации еще исполнительного акта, во втором – он регулирует предпосылки, при которых органы исполнительной или судебной власти могут или должны реализовать ограничение» [10, 165]. В приведенной же цитате автор к ограничениям прав граждан на основе закона относит лишь случаи принятия уполномоченными органами (их должностными лицами) самостоятельных решений об объеме и необходимости причинения таких ограничений (т. е. решений о применении мер государственного принуждения). Наличие такой возможности действий уполномоченных лиц на основе закона возражений не вызывает, однако представляется нам не единственной.

Т. О. Москаленко отмечает, что «ограничения прав граждан должны применяться в рамках определенного механизма, под которым следует понимать определенную систему, определяющую порядок ограничения прав граждан. В данную систему в качестве структурных элементов автор включает: 1) основания ограничения прав граждан – фактические и правовые; 2) субъекты ограничений прав граждан; 3) объекты ограничения; 4) меры по ограничению прав граждан – непризнание прав, приостановление прав, лишение прав либо усложнение процедуры их реализации» [9, 12]. Представляется, что определение механизма ограничения прав граждан, приведенное в данной цитате, автором необоснованно сужено и между этим механизмом и порядком применения этих ограничений автором поставлен знак равенства. Видимо этим обуславливается то, что далее в качестве одного из общих признаков ограничений прав граждан автор отмечает, что «ограничения прав граждан определены в федеральных законах, а подзаконные нормативные правовые акты и индивидуальные акты применения норм права должны содержать лишь механизм их реализации» [9, 12]. В этой цитате автор также отождествляет механизм ограничения прав граждан и порядок применения к гражданам этих ограничений. Но даже и в этом случае трудно согласиться с автором по поводу того, что индивидуальные акты применения норм права могут содержать порядок применения к гражданам ограничений их прав. Поскольку индивидуальные акты, как обоснованно отмечено самим автором, всегда являются лишь актами применения норм права. А вот регламентирование порядка применения к гражданам ограничений их прав подзаконными нормативными правовыми актами нам представляется в ряде случаев возможным.

«Безусловно, включение в закон и ограничений права и порядка осуществления этого ограничения можно рассматривать как идеальный вариант. Однако в таком случае при отсутствии законодательно прописанного порядка осуществления ограничений права ограничения, предусмотренные законом, ...не будут иметь юридической силы» – по нашему мнению обоснованно отмечает В. П. Камышанский [8, 47].

Представляется, что правовая регламентация содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации должна являться исключительной компетенцией законодателя и, соответственно, содержаться только в федеральных законах. Такая категоричность не распространяется нами на правовую регламентацию порядка применения мер административного принуждения. По нашему мнению,

правовая регламентация порядка применения мер административного принуждения может быть осуществлена как законом, так и подзаконными актами, но лишь строго на основе закона.

Ряд действующих нормативно-правовых актов, имеющих силу закона и регламентирующих причинение правоограничений гражданам, прямо предусматривают возможность правовой регламентации органами исполнительной власти Российской Федерации порядка (или отдельных положений порядка) применения мер административного принуждения. Так, ч. 2 ст. 27.6. Кодекса РФ об административных правонарушениях [2] содержит положение, согласно которого «условия содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц определяются Правительством Российской Федерации». Вместе с тем, условия содержания, нормы питания и порядок медицинского обслуживания лиц, подвергшихся административному задержанию, является составной частью порядка применения такой меры административного принуждения, как административное задержание.

Пункт второй ч. 2 ст. 27.15. Кодекса РФ об административных правонарушениях содержит положение, согласно которого привод осуществляется «органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел». В приведенном случае законодатель полностью делегировал свои полномочия по правовой регламентации порядка применения такой меры административного принуждения, как привод Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, представляется, что *правовая регламентация содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации является исключительной компетенцией законодателя и, соответственно, может содержаться только в федеральных законах. На основании закона, путем делегирования законодателем своих полномочий конкретно указанным в законе федеральным органам исполнительной власти возможна лишь правовая регламентация порядка (или отдельных положений порядка) применения некоторых мер административного принуждения.*

Однако делегирование законодателем федеральным органам исполнительной власти своих полномочий по правовой регламентации порядка (или отдельных положений порядка) применения некоторых мер админи-

стративного принуждения не является единственным правовым средством административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел. Законодателем могут делегироваться федеральным органам исполнительной власти и полномочия в части нормативного определения порядка реализации ограничений, установленных законодателем и определяющих объем специального административно-правового статуса определенных групп граждан.

Причем правовая регламентация порядка реализации этих ограничений федеральным органом исполнительной власти может быть не только внутриорганизационной (по отношению к федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему это регулирование), но и внешней направленности.

Примерами делегирования законодателем своих полномочий федеральным органам исполнительной власти по правовой регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса сотрудников этих органов могут выступать положения ряда статей Федерального закона «О полиции» [5]. Так, в соответствии со п. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции обязан проходить регулярные проверки знания Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере внутренних дел. Правовое регулирование порядка прохождения такой проверки законодателем возлагается на федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В соответствии со п. 2 ст. 37 Федерального закона «О полиции» «сотрудники полиции в случае необходимости могут привлекаться к выполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни». Правовое регулирование порядка такого привлечения законодателем также возлагается на федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В действующем законодательстве имеются и примеры делегирования законодателем своих полномочий федеральным органам исполнительной власти по правовой регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса не только сотрудников этих органов, но и других, определенных законом, групп граждан (полномочия федеральных органов исполнительной власти внешней направленности).

Так ч. 3 ст. 16 Закона РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [3] установлена обязанность частных охранников проходить периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств. Полномочия по правовой регламентации содержания таких периодических проверок, порядка и сроков их проведения законодателем делегированы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Часть 3 ст. 6 Федерального закона «О ведомственной охране» № 77-ФЗ от 14.04.1999 г. [4] содержит положение о том, что «работники ведомственной охраны обязаны ежегодно проходить медицинские осмотры, а также периодические проверки на годность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия». Указанные осмотры и проверки также осуществляются в порядке, установленном Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Представляется недостаточно обоснованными существующие в действующем законодательстве примеры делегирования законодателем своих полномочий федеральным органам исполнительной власти по правовой регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса не сотрудников этих органов, а других, определенных законом, групп граждан (полномочия федеральных органов исполнительной власти внешней направленности).

В данном случае налицо правовое регулирование порядка ограничения прав граждан федеральным органом исполнительной власти, где сам этот орган выступает стороной соответствующих правоотношений. Получается, что в указанных случаях федеральный орган исполнительной власти осуществляет правовое регулирование своей же внешней деятельности в правоотношениях по ограничению прав граждан.

Делегирование законодателем полномочий по правовому регулированию ограничения прав граждан каким-либо федеральным органом исполнительной власти самому этому органу исполнительной власти представляется недопустимым, или, как вариант, возможным лишь в исключительных случаях высшему федеральному органу исполнительной власти – Правительству Российской Федерации.

Органы внутренних дел являются одним из основных органов, уполномоченных применять в Российской Федерации меры административного

принуждения. Ежегодно только органами внутренних дел выявляется более 70 млн. административных правонарушений. Количество мер административного принуждения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел, в разы больше.

С учетом того, что применение мер административного принуждения является единственно возможным средством реализации правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан, следует признать наличие такого средства административно-правового ограничения прав граждан в арсенале органов внутренних дел.

Принимая во внимание изложенное, в качестве *первого средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел* выступает установление ограничений специального административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел локальными нормами права, касающиеся исполнения их служебных обязанностей.

В качестве *второго средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел* выступает установление ограничений специального административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел, не связанных с исполнением ими служебных обязанностей, возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий федеральному органу исполнительной власти в области внутренних дел.

В качестве *третьего средства административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел* выступает – правовая регламентация порядка (или отдельных положений порядка) применения некоторых мер административного принуждения, осуществляемая на основании закона, и возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий федеральному органу исполнительной власти в области внутренних дел.

Четвертым средством административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел является правовая регламентация порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел, возникшая путем делегирования законодателем своих полномочий федеральному органу исполнительной власти в области внутренних дел.

Пятым средством административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел является применение сотрудниками органов внутренних дел мер административного принуждения.

Делегирование же законодателем своих полномочий федеральным органам исполнительной власти в области внутренних дел по правовой

регламентации порядка реализации установленных в законе ограничений специального административно-правового статуса не сотрудников этих органов, а других, определенных законом, групп граждан (полномочия федеральных органов исполнительной власти внешней направленности) представляется недопустимым. Не может являться правовым средством административно-правового ограничения прав граждан органами внутренних дел и возможность правовой регламентации содержания и оснований применения мер административного принуждения в Российской Федерации. Такая правовая регламентация должна являться исключительной компетенцией законодателя и, соответственно, содержаться только в Федеральных законах.

Определение перечня средств механизма реализации административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации органами внутренних дел предоставляет возможность комплексного исследования теоретических проблем правового регулирования деятельности и самой деятельности органов внутренних дел по применению их должностными лицами мер административного принуждения различных групп.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М., 1998.
7. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник. 3-е изд., пересмотр, и доп. М., 2007.

8. Камышанский В. П. Пределы и ограничения права собственности. Волгоград, 2000.
9. Москаленко Т. О. «Конституционно-правовые основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения безопасности Российской Федерации». Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
10. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.

References:

1. The Constitution of Russian Federation: adopted by popular vote 12.12.1993 [Konstitucija Rossijskoj Federacii : prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Law of the Russian Federation No. 2487-1 from March 11, 1992 "On Private Detective and Security Activities in the Russian Federation" [Zakon RF ot 11 marta 1992 g. № 2487-1 «O chastnoi detektivnoi i okhrannoï deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal law No. 77-FL from April 14, 1999 "On Departmental Security Service" [Federal'nyj zakon ot 14 aprelja 1999 g. № 77-FZ «O vedomstvennoj ohrane»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Federal Law No. 3-FL from February 07, 2011 "On Police" [Federal'nyi zakon ot 7 fevralya 2011 № 3-FZ «O politsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. Baglai M. V. *Constitutional Law of the Russian Federation. Textbook* [Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Uchebnik]. Moscow: 1998.
7. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook. 3rd revised and enlarged edition* [Administrativnoe pravo: uchebnik. 3-e izd., peresmotr. i dop.]. Moscow: 2007.
8. Kamyshanskii V. P. *Limitations and Restrictions of Ownership* [Predely i ogranicheniya prava sobstvennosti]. Volgograd: 2000.
9. Moskalenko T. O. "Constitutional and Legal Grounds for Restricting the Rights and Freedoms of Man and Citizen in Order to Ensure the Security of the Russian Federation". Thesis abstract of a candidate of legal sciences [«Konstitutsionno-pravovye osnovaniya ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina

v tselyakh obespecheniya bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii». Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk]. Moscow: 2012.

10. Khesse K. *Foundations of Constitutional Law of FRG* [Osnovy konstitutsionnogo prava FRG]. Moscow: 1981.

Носенко Л. И. / Nosenko L. I.

К ВОПРОСУ О СЛУЖЕБНЫХ СПОРАХ¹
TOWARDS THE ISSUE OF SERVICE DISPUTES

Носенко Лидия

Ивановна,

*кандидат юридических наук,
зав. кафедрой гражданского
права и процесса юридическо-
го факультета Оренбургско-
го государственного универ-
ситета, Почетный работник
высшего образования РФ, до-
цент, г. Оренбург,
lidiano@list.ru*

Отмечается наличие правовой коллизии, вытекающей из содержания норм Трудового кодекса и закона «О государственной гражданской службе» о применении указанных законов к государственной гражданской службе.

Автор допускает возможность коллективных служебных споров в сфере государственной службы, за исключением специфичных правоотношений, где содержится прямой запрет.

Ставится вопрос о необходимости разработки общего понятия «служебный спор» и законодательного закрепления его в ФЗ «О системе государственной гражданской службы», с целью последующего дифференцирования понятия спора и процедуры его рассмотрения в зависимости от вида служебной деятельности.

Ключевые слова: споры, служебные споры, служебные правоотношения, государственная служба, индивидуальный служебный спор.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Nosenko Lidiya

Ivanovna,

*c.j.s. (PhD in law), Head of the
Chair of civil law and process
of Orenburg State University
law faculty, Honorary Worker
of Higher Education of the RF,
Orenburg,
lidiano@list.ru*

The author notes the existence of a legal conflict arising from the content of the norms of the Labor Code and the Law "On Public Civil Service" on the application of these laws to public civil service.

The author admits the possibility of collective service disputes in the field of public service, with the exception of specific legal relations, which contain explicit prohibition.

Here is risen a question about the need to develop a general concept of "service dispute" and its legislative consolidation in the Federal Law "On Public Civil Service", for the purpose of subsequent differentiation of the concept of the dispute and procedures for its consideration depending on the kind of official activity.

Keywords: controversy, service disputes, service legal relations, public service, individual service dispute.

С развитием законодательства о гражданской службе оправдано укрепление теоретических позиций о служебном праве [10, 21], служебных правоотношениях. Немало дискуссий вызывают вопросы, связанные с защитой нарушенных прав.

В соответствии со ст. 10 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы [4]. Этим же законом определена система государственной службы, включающая в себя следующие виды: государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу [4, ст. 2].

Во всех случаях законодатель оперирует специальным понятием «служба», подчеркивая специфику реализации конституционных прав российских граждан на свободное распоряжение своими способностями к выбору рода деятельности и профессии (см. ст. 37 Конституции РФ [1]). Реализуются законодательные предпосылки посредством вступления граждан в специальные

правоотношения, связанные с их особым субъектом и объектом правового регулирования (см. статьи 4-6 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [4]).

Единый исчерпывающий перечень направлений государственной службы отсутствует [8, 262], что затрудняет содержательный анализ специфики всех служебных отношений, по вопросам, связанным со спорами о применении труда.

Индивидуальному служебному спору дается нормативно закрепленное определение, которое подвергается научному анализу. Однако чаще всего анализируются служебные споры, связанные с применением труда государственных гражданских служащих. Категория «индивидуальные служебные споры» действительно, вызывает научный интерес, поскольку повсеместно дискутируется вопрос об отраслевой принадлежности отношений по государственной гражданской службе. До настоящего времени не упразднена правовая коллизия, вытекающая из содержания норм Трудового кодекса и закона «О государственной гражданской службе». Так, в ст. 11 Трудового кодекса РФ записано, что «на государственных гражданских служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и муниципальной службе», в то время как в ст. 5. ФЗ «О государственной гражданской службе» определяется, что «Регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется: Конституцией Российской Федерации; Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации»; настоящим Федеральным законом» (т. е. исключает регулятивное воздействие Трудового кодекса).

Однако, касаясь вопроса «служебные споры» мы не имеем права, на наш взгляд, ограничиваться лишь вышеобозначенными законами, поскольку служебные споры могут встречаться не только на государственной гражданской службе.

Заметим, что не все законодательные акты, призванные регулировать служебные отношения, содержат в себе термин «служебные споры». Анализируя некоторые из них, мы нашли специальное указание лишь в некоторых [5, ст. 69; 6, ст. 72]. К сожалению, например, в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих» такая

правовая категория как «индивидуальный служебный спор» вообще отсутствует. Невозможно предположить, что в сфере военной службы отсутствуют споры о применении своих способностей труду. Споры и разногласия могут иметь место во всех сферах профессиональной деятельности. Однако специфика рассмотрения споров не затронута рядом нормативных актов, призванных регулировать служебные отношения. Допустим, что в законах «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих» отсутствует указание на индивидуальные служебные споры, потому что изначально отношения по военной службе никогда не относились к предмету трудового права, поэтому и спорам о применении труда в законодательстве о военной службе нет места. В этом случае, по аналогии, мы должны говорить о сотрудниках МВД, поскольку служебная деятельность милиционеров, полицейских к предмету трудового права не относилась никогда. Однако указание на понятие, порядок рассмотрения служебных споров имеют место в ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6]. Из сказанного следует несостоятельность вышеобозначенного предположения взаимосвязи служебных споров и предмета трудового права. Значит, возможно предположить недоработку законодателя в сфере охраны и защиты служебных прав.

Поддерживая концепцию о единстве служебных отношений [11], на наш взгляд, следует уделить внимание необходимости разработки общего понятия «служебный спор» и законодательного закрепления его в ФЗ «О системе государственной гражданской службы», позволив впоследствии, в специальных определениях, дифференцировать понятие спора и процедуру рассмотрения его в зависимости от вида служебной деятельности. Централизация основных теоретических понятий, в том числе служебного спора, индивидуального служебного спора позволит, на наш взгляд, учитывать основные теоретические подходы при разработке специального законодательства, призванного регулировать тот или иной вид служебной деятельности.

Следующее, чему бы хотелось уделить внимание, это виды споров о применении труда. Поскольку сущность служебных споров, как уже обозначалось выше, сводится к реализации своих способностей к труду, вопросы, связанные с конфликтологией при применении своих способностей к профессиональной деятельности, в настоящие дни весьма злободневны. Существуют различные теории, предполагающие разграничение конфликта и спора по различным основаниям. Так же теоретически разграничивают понятие и содержание трудовых споров и споров, связанных с государственной

гражданской службой. Многие в рассуждениях теоретиков представляется весьма интересным и дискуссионным. Однако, учитывая вышеизложенное, заметим, что теоретическое понятие «индивидуальный служебный спор» не ограничивается и не должен ограничиваться пределами ФЗ «О государственной гражданской службе». Кроме того, анализируя понятие индивидуально-служебного спора в двух законах [5; 6], мы находим его не вполне состоятельным. Точнее, в соответствии с законодательством, под индивидуальным служебным спором принято понимать неурегулированные между представителем нанимателя и.... гражданином, претендующим на «занятие должности» или ранее состоявшем на службе, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных споров [5; 6].

Проанализировав содержание правовых норм, приходим к выводу о наличии специальных служебных отношений у граждан, **претендующих** на занятие должности и, **ранее состоявших** при исполнении служебных обязанностей. Насколько это нормативное положение оправдано применяется к государственно-служебным правоотношениям как особым (статусным) правовым отношениям, устанавливающим **статус** государственных служащих [10, 23]? О возникновении правового статуса служащих мы можем говорить лишь после заключения служебного контракта. В других случаях мы можем вести речь лишь о гражданах, претендующих на занятие определенной служебной должности. Правовое регулирование предпосылок к реализации профессиональных способностей находится за рамками служебных правоотношений. То есть изложение содержания ст. 69 ФЗ «О государственных гражданских служащих» и ст. 72 «О службе в органах внутренних дел...» противостоит содержанию служебного правоотношения и требует серьезной переработки. Предполагаем, что предпосылкой к такому изложению правовых норм послужила трудовая концепция о трудовых и тесно с ними связанными правоотношениях. В трудовом законодательстве этот вопрос теоретически верно разработан и отношения, предшествующие и вытекающие из трудовых, входят в предмет трудового права (в отношения, не являющиеся трудовыми, и включен институт трудовых споров). В служебном праве пока отсутствуют четкая классификация правоотношений, тесно связанных со служебными, хотя предпосылки, безусловно, имеют место. В учебнике Ю. Н. Старилова выделена вторая группа служебных отношений, к которым относятся общественные отношения по формированию государственно-служебных [10, 34]. В седьмую группу включены отношения по прекращению государственной службы [10, 35], если бы автор позволил добавить термин «а так же

по восстановлению и защите нарушенных прав и охраняемых законом интересов», тогда, на наш взгляд, удалось бы в полной мере в седьмую группу ввести и отношения по служебным спорам.

Касаясь понятия «индивидуальный служебный спор», заметим, что имеет место теоретическая дискуссия о возможности объединения понятий «индивидуальный трудовой» и «индивидуальный служебный спор». Именуется объединенный результат «индивидуальным спором» [9], где предметом индивидуального спора выступают неурегулированные разногласия между специальными субъектами трудовых и служебных правоотношений. С этим соглашаться, на наш взгляд, не стоит по следующим основаниям: во-первых, термин «индивидуальный спор» гораздо шире, нежели спор, связанный с применением своих способностей к труду или иному виду профессиональной деятельности. Предметом индивидуального спора может стать возмещение вреда, причиненного гражданину повреждением имущества, (например, автомобиля в ДТП), раздел имущества между супругами и многое другое. Как только спор исходит из волеизъявления отдельной личности, он вполне может быть назван индивидуальным. Личность же, в соответствии с законодательством, вправе настаивать на охране и защите любых, а не только трудовых и служебных прав, поэтому, верно трудовые и служебные споры именовать «индивидуальными», а термин «индивидуальные» следует применять лишь при обозначении предметной принадлежности спора. В противном случае словосочетание «индивидуальный спор» беспредметен и не отражает сущности служебного и трудового спора.

Далее, хотелось бы обратить внимание на необходимость классификации служебных споров. Если придерживаться классического подхода к классификации трудовых споров по спорному субъекту [7, 6], то их принято подразделять на индивидуальные и коллективные.

Соотношение коллективных споров и служебных отношений кроет в себе проблему, требующую глубокого теоретического исследования. В соответствии с законодательством, имеется конкретное указание на недопустимость забастовок в строго обозначенных случаях [2, ст. 3]. Из анализа нормативно-закрепленных положений следует конкретный перечень запретов, касающихся Вооруженных Сил РФ, ведающих обеспечением обороны страны, безопасности государства и др. Однако нигде нет указаний на прямой запрет забастовки государственных гражданских служащих (как было в старом законе об «Основах государственной службы РФ») [3]. Следуя логике, что разрешено все, что не запрещено, вполне можно допустить вывод о возможности

забастовки в целях урегулирования правового конфликта коллективного характера в сфере государственной гражданской службы.

Учитывая то обстоятельство, что забастовка есть **крайняя** форма выражения несогласия работников с нарушением их прав или охраняемых законом интересов, не охватывающая весь спектр коллективного трудового спора, приходим к выводу о возможности допустить коллективные служебные споры в сфере государственной службы. Исключение составят специфичные правоотношения, где содержится прямой запрет, например, в органах внутренних дел [6, ст. 79].

Вывод основывается на отсутствии прямого запрета на участие государственных служащих в коллективном служебном споре. Данное предложение, на наш взгляд, требует дальнейшей содержательной теоретической проработки.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 113-ФЗ «Об основах государственной службы РФ» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. 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].
6. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Буянова М. О. Трудовые споры. Учебно-практическое пособие. М.: 2013.

8. Носенко Л. И. Некоторые вопросы становления государственной гражданской службы. Ученые записки. Выпуск 9. Актуальные вопросы совершенствования законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Оренбург. ОГУ, 2013.

9. Соловьев А. Индивидуальный трудовой и служебный споры, или чему не учат студентов (Вопросы трудового права, 2013 г. № № 2, 3) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

10. Старилов Ю. Н. Служебное право. Учебник. Из-во Бек. М.: 1996.

11. Чаннов С. Е. «Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты» // URL: <http://famous-scientists.ru/list/961> (дата обращения: 22.09.2013).

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by National Voting, December 12, 1993) [Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Labor Code of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 197-FL [Trudovoi kodeks RF ot 30 dekabrya 2001 g. № 197-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 113-FL from July 31, 1995 “On the Foundations of Public Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 31 iyulya 1995 goda № 113-FZ «Ob osnovakh gosudarstvennoi sluzhby RF»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No. 58-FL from May 27, 2003 “On the System of Public Service of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27 maya 2003 g. № 58-FZ «O sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. 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.

6. Federal Law No. 342-FL from November 30, 2011 “On Service in the Internal Affairs of the Russian Federation and on Amendments to Certain

Legislative Acts of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 30 noyabrya 2011 g. № 342-FZ «O sluzhbe v organakh vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v otchel’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Buyanova M. O. *Labor Disputes. Educational and Practical Guide* [Trudovye spory. Uchebno-prakticheskoe posobie]. Moscow: 2013.

8. Nosenko L. I. Some Issues of Formation of Public Civil Service [Nekotorye voprosy stanovleniya gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby]. *Uchenye zapiski. Vypusk 9. Aktual’nye voprosy sovershenstvovaniya zakonodatel’sтва v oblasti zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina – Scientists’ Notes. Issue no. 9. The Topical Issues of Improvement of Legislation in the Field of Protection the Rights and Freedoms of Man and Citizen*, Orenburg: Orenburg State University, 2013.

9. Solov’ev A. Individual Labor and Service Disputes, or What Students are not Taught [Individual’nyi trudovoi i sluzhebnyi spory, ili chemu ne uchat studentov]. *Voprosy trudovogo prava – Issues of Labor Law*, 2013, no. 2, 3.

10. Starilov Yu. N. *Service Law: Textbook* [Sluzhebnoe pravo. Uchebnik]. Moscow: Publishing house “Bek”, 1996.

11. Channov S. E. “Administrative-legal Model of Regulation Service Relations in the Russian Federation: Concept and Main Features” [«Administrativno-pravovaya model» regulirovaniya sluzhebnykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii: ponyatie i osnovnye cherty»]. Available at: <http://famous-scientists.ru/list/961> (accessed: 22.09.2013).

Оноколов Ю. П. / Onokolov Yu. P.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР – ИНСТРУМЕНТ КАК ЧАСТНОЙ,
ТАК И ОБЩЕЙ ПРЕВЕНЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
И ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ¹**

**ADMINISTRATIVE SUPERVISION IS A TOOL OF BOTH PRIVATE AND
GENERAL PREVENTION OF CRIMES AND OTHER OFFENCES**

Оноколов Юрий

Павлович,

*кандидат юридических наук,
преподаватель Новороссийского
филиала Современной гума-
нитарной академии, г. Ново-
российск,
onokolov@mail.ru*

На основе ретроспективного анализа российского законодательства в части функционирования института административного надзора утверждается о преемственности российским правом положений советской правовой науки. Определена отличительная особенность подхода российского законодателя к административному надзору – его установление только по решению суда, которое выносится в порядке гражданского судопроизводства и может быть обжаловано в соответствии с положениями ГПК РФ.

Отмечая высокую общественную опасность рецидива преступлений лиц, освободившихся из мест лишения свободы, автор указывает на необходимость принятия к указанной категории лиц действенных и основанных на законе мер профилактического характера, которые, по его мнению, являются фактическим основанием установления административного надзора.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

*Onokolov Yurii
Pavlovich,
c.j.s. (PhD in law), Lecturer of
Novorossiysk branch of Modern
Humanitarian Academy, Novo-
rossiysk,
onokolov@mail.ru*

Утверждается, что административный надзор уменьшает возможность криминального и антиобщественного воздействия поднадзорных лиц на других граждан.

Ключевые слова: административный надзор, превенция преступлений, превенция правонарушений, общая превенция, частная превенция.

On the grounds of a retrospective analysis of Russian legislation in part of the functioning of the institute of administrative supervision the author alleges about succession of Soviet legal science provisions by Russian law. Here is determined a distinctive feature of the Russian legislator's approach to administrative supervision – its establishment only by court decision, which shall be made in civil proceedings and may be appealed in accordance with the provisions of the Code of Civil Procedure of the Russian Federation.

Noting the high social danger of recurrence of crimes by persons released from places of detention, the author stresses the need for application to the named category of persons effective and based on law measures of preventive nature, which, in his view, are the actual basis for the establishment of administrative supervision.

It is stated that administrative supervision reduces the possibility of criminal and anti-social impact of supervised persons on other citizens.

Keywords: administrative supervision, prevention of crime, prevention of offences, general prevention, private prevention.

С 1 июля 2011 г., на основании вступивших в законную силу Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ [1] (далее – Закон или ФЗ-64) и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ (ФЗ-66) [2], в России был возрожден институт административного надзора за продолжающей сохранять значительную общественную опасность частью лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Данный институт существовал и ранее, в советский период, на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI, которым было утверждено «Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Как отмечают некоторые авторы [19, 31-39], до 90-х годов XX в. в нашей стране существовала четко продуманная система предупреждения совершения преступлений лицами, освобожденными из мест лишения свободы, главным компонентом которой был институт административного надзора, который являлся испытанным многолетней практикой, эффективным принудительным правовым средством предупреждения рецидива преступлений. Поэтому в советский период уровень рецидивной преступности среди лиц, состоявших под административным надзором, колебался в пределах 10 % [6, 40-42].

Однако действовавший вполне эффективно институт административного надзора был упразднен в начале 90-х гг., в период «демократизации и либерализации», что мотивировалось якобы нарушением прав человека. При этом различные исследователи указывали на поспешность упразднения административного надзора и на необходимость его восстановления [16; 6, 42].

По мнению Н. В. Витрука, «под лозунгом либерализации жизни, свободы и прав человека, в частности, невмешательства в частную жизнь, была развалена система социальной и специальной профилактики в борьбе с преступностью и другими правонарушениями» [8, 376].

В научной литературе начала 2000-х гг. стало говориться не об административном надзоре, а о программах индивидуальной коррекции правонарушающего поведения [9, 98].

К середине 2000-х гг. рост общей преступности в стране произошел в том числе «в связи с отменой ответственности за нарушение правил административного надзора и соответствующим отмиранием указанного института» [13].

Необходимость разработки и принятия ФЗ «Об административном надзоре...» была обусловлена недостатком необходимых правовых основ по предупреждению повторных преступлений, а также сложившейся в стране криминогенной обстановкой и выделяющимся на ее фоне ростом рецидивной преступности [11].

Возрождение института административного надзора было вызвано осложнением криминальной ситуации в стране, а также важностью предупреждения повторных преступлений в общей системе мер борьбы с преступностью. В последние годы серьезную озабоченность вызывает уровень рецидивной преступности, уровень которой, в зависимости от региона России, колеблется от 25 до 40 %. Обобщенные данные говорят о том, что в 85 % случаев повторно осуждаются в течение первых трех лет после освобождения, что явно свидетельствует о наличии серьезных проблем профилактики. За совершение тяжких и особо тяжких преступлений отбывают наказание 80 % осужденных, в отношении значительной части которых не удается достичь целей наказания и они продолжают сохранять высокую степень общественной опасности после освобождения из исправительного учреждения. Мерой социального контроля, исторически доказавшей свою эффективность в предупреждении рецидивной преступности, является административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [18, 54-57].

Статистические данные свидетельствуют о том, что в 2002 году 365 из 721 тыс. содержащихся в исправительных колониях осужденных были осуждены во второй либо в третий раз, в 2003 году – соответственно 351 из 682 тыс., в 2004 году – 298 из 601, в 2005 году – 310 из 645, в 2006 году – 330 из 697, в 2007 году – 331 из 717, в 2008 – 343 из 734, в 2009 – 346 из 724 [10, 50-52]. То есть примерно половина лиц, содержащихся в исправительных колониях, была осуждена во второй либо в третий раз, что также подтверждает необходимость института административного надзора, который должен стать действенной частью системы предупреждения повторных преступлений и других правонарушений.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона «Об административном контроле...» отмечалось, что необходимость такого контроля

вызвана осложнением криминальной ситуации в России, а также важностью предупреждения повторных преступлений в общей системе мер борьбы с преступностью. В течение последних лет из мест лишения свободы ежегодно освобождается более 350 тыс. ранее судимых лиц. Ими совершается каждое пятое преступление. Профилактическая деятельность в Российской Федерации по предупреждению преступлений ранее судимыми лицами доказала свою недостаточную эффективность. Одним из наиболее эффективных способов предупреждения совершения преступлений ранее судимыми лицами является административный контроль (надзор).

Время показало неправильность отказа от достаточно хорошо работавшего в советский период института административного надзора. Модель российского административного надзора во многом сохраняет преемственность советского административного надзора, но существенным отличием является его гуманизация, что выражается в установлении административного надзора только по решению суда, которое выносится в порядке гражданского судопроизводства и может быть обжаловано в соответствии с положениями ГПК РФ. Теперь по существу возрожден существовавший в советский период институт административного надзора.

Исторический анализ позволяет сделать вывод о том, что институт административного (полицейского) надзора объективно оказывался востребованным в различных странах и в различные исторические эпохи, что связано с его эффективностью в деле предотвращения повторного правонарушающего поведения лицами, освобожденными из мест лишения свободы [7, 23-26]. Несмотря на общность функций института административного надзора, законодательство различных государств подходит дифференцированно к вопросам установления оснований, сроков, субъектов надзора, а также к установлению процедурно-процессуальных форм, в которых применяется надзор. В некоторых случаях можно констатировать и отсутствие каких-либо определенных процессуальных форм для реализации положений законов об административном надзоре, несмотря на обязательный судебный контроль его применения. Передача вопросов установления административного надзора под судебный контроль в современной России представляется весьма оправданной.

Согласно ст. 1 ФЗ-64 административный надзор – это осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных этим же

Законом и установленных судом. Задачами административного надзора являются предупреждение совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов (ст. 2 ФЗ-64). В связи с этим в п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» подчеркнуто, что административный надзор может быть установлен по решению суда именно в целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также для защиты государственных и общественных интересов [5, 19].

То есть сохраняющаяся высокая общественная опасность вышеназванной части лиц, освободившихся из мест лишения свободы, а также необходимость принятия к указанной категории лиц действенных и основанных на законе соответствующих мер профилактического характера, являются фактическим основанием установления административного надзора.

Обязательным условием для осуществления административного принуждения в виде административного надзора является течение срока судимости, ибо только в пределах этого срока возможен данный надзор. Погашение или снятие судимости сразу же влечет за собой невозможность осуществления административного надзора и применения свойственных ему мер административного принуждения.

Наличие судимости у того или иного лица свидетельствует о том, что обвинительный приговор суда сохраняет в отношении него свою силу. Поэтому данное лицо, даже после отбытия наказания, находится в уголовно-правовых отношениях с государством, что также обосновывает возможность установления, в определенных законом случаях, административного надзора, который следует признать для части лиц, освобожденных из мест лишения свободы, «принудительной профилактикой», административным принуждением к несовершеннолетнему преступлений и других правонарушений.

Часть 1 ст. 4 ФЗ-64 предусматривает следующие административные ограничения, устанавливаемые при административном надзоре: 1) запрещение пребывания в определенных местах; 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях; 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток; 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;

5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение: 1) тяжкого или особо тяжкого преступления; 2) преступления при рецидиве преступлений; 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего (ст. 3 ФЗ-64).

В обязательном порядке административный надзор применяется к совершеннолетним лицам, освобождаемым или освобожденным из мест лишения свободы, если они имеют непогашенную или неснятую судимость за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений либо за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего (часть 2 статьи 3 Закона и часть 1 статьи 173.1 УИК РФ).

В остальных случаях административный надзор устанавливается, если: 1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания; 2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершило в течение одного года два и более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

Непосредственной целью административного надзора является частная превенция. Общей целью административного надзора следует признать защиту общества от преступных действий лиц, ранее совершивших преступления и освободившихся из мест лишения свободы. Поэтому некоторые авторы вполне обоснованно рассматривают административный надзор в качестве криминологического института [15, 48].

По нашему мнению институт административного надзора имеет целью не только частную, но и общую превенцию. Причем в ст. 2 ФЗ-64 отмечено, что административный надзор устанавливается в целях защиты государственных и общественных интересов, что свидетельствует о наличии цели не только индивидуальной, но и общей профилактики преступлений и других правонарушений. При этом осуществление административного надзора в соответствии с установленными требованиями уменьшает возможность

криминального и антиобщественного воздействия поднадзорных лиц на других граждан, не склонных к совершению преступлений и иных правонарушений, а также, если о его надлежащем осуществлении известно окружающим, он в определенной степени удерживает других граждан от совершения тех либо иных правонарушений.

Поскольку основная часть функций по реализации административного надзора возложена на МВД РФ, то фактическая реализация Закона связана с принятием и вступлением 6 сентября 2011 года в юридическую силу приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Данный приказ регулирует осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных судом административных ограничений их прав и свобод, а также за выполнением ими обязанностей, предусмотренных ФЗ-64.

Граждане, в отношении которых установлен административный надзор, обязываются встать на учет в ОВД по месту жительства или пребывания. Они должны периодически являться туда для регистрации (1-4 раза в месяц), уведомлять его о перемене места жительства или пребывания, изменении места работы или об увольнении. Поднадзорным запрещается без разрешения ОВД выезд за пределы территории, которая установлена судом для их пребывания. Получение разрешения на выезд за пределы этой территории предусмотрено лишь по уважительным причинам, например: смерть или тяжелая болезнь близкого родственника, необходимость получения медпомощи, прохождение обучения или сдача вступительных экзаменов, решение вопросов трудоустройства. Кроме того, поднадзорным может быть запрещено появляться в определенных местах, посещать массовые мероприятия, находиться вне дома в определенное время суток.

Надзор может быть приостановлен в случае объявления поднадзорного в розыск, признания его безвестно отсутствующим, заключения под стражу, а после устранения этих обстоятельств надзор будет возобновлен.

Прекращается административный надзор после снятия с гражданина судимости. Закон содержит важный воспитательный момент: досрочное прекращение административного надзора по решению суда возможно, если поднадзорный добросовестно выполняет свои обязанности и положительно характеризуется по месту его работы, жительства или пребывания. После прекращения административного надзора поднадзорное лицо снимается с учета в ОВД.

Осуществляется административный надзор в основном посредством систематического наблюдения за соблюдением поднадзорными лицами по месту жительства или пребывания установленных судом административных ограничений и выполнением ими обязанностей.

Непосредственно административным надзором занимаются подразделения по организации и осуществлению административного надзора или должностные лица, на которых возложены обязанности по осуществлению административного надзора в целях предупреждения совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы, преступлений и иных правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия.

В данной работе также участвуют участковые уполномоченные полиции; сотрудники строевых подразделений: патрульно-постовой службы полиции, вневедомственной охраны, дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД России; подразделений, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность; дежурных частей территориальных органов, а также сотрудники полиции линейных управлений, отделов МВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте [3].

Значительная часть работы по осуществлению административного надзора возложена на участковых уполномоченных полиции, которые, согласно приказу МВД от 8 июля 2011 г. № 818, осуществляют наблюдение за поднадзорными лицами, ежемесячно докладывают рапортом начальнику территориального органа о соблюдении ими установленных судом административных ограничений и выполнении возложенных на них обязанностей, а также о возможности совершения ими преступлений и иных правонарушений, в том числе связанных с уклонением от административного надзора. Информация по результатам проведенных бесед и мероприятий по осуществлению административного надзора вносится в анкеты и листы учета профилактических мероприятий.

Сотрудники полиции, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, в пределах предоставленных полномочий должны принимать участие в осуществлении наблюдения за соблюдением поднадзорными лицами административных ограничений, установленных судом, осуществляют сбор информации для установления места нахождения поднадзорных лиц, уклоняющихся от административного надзора, в установленном порядке проводят розыск поднадзорных лиц, уклоняющихся от административного надзора.

В осуществлении индивидуально-профилактических мероприятий обязаны принимать участие сотрудники и иных подразделений ОВД при выполнении возложенных на них функций.

Основная задача ОВД при осуществлении административного надзора – это профилактика правонарушений среди поднадзорных лиц, формирование у них законопослушного поведения, что достигается, прежде всего, профилактическими беседами с такими лицами, разъяснительной работой, наблюдением за их поведением [11].

В результате административный надзор уменьшает возможность криминального и антиобщественного воздействия поднадзорных лиц на других граждан, не склонных к совершению преступлений и иных правонарушений. Даже сам факт осуществления административного надзора, если о его надлежащем осуществлении известно окружающим, нередко может удержать других граждан от совершения тех либо иных правонарушений.

Поэтому в ст. 6 проекта Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [17] отмечено, что административный надзор будет являться одним из основных направлений деятельности субъектов профилактики правонарушений.

Приведенные выше обстоятельства свидетельствуют о том, что административный надзор является логическим продолжением процесса правового воздействия на освобожденных из мест лишения свободы лиц, в отношении которых установлен административный надзор, который при этом является одной из основных и действенных форм профилактики правонарушений, осуществляемой в отношении данной категории лиц.

Определенные Законом задачи административного надзора, направленные на предупреждение лиц, освободившихся из мест лишения свободы, от совершения преступлений и других правонарушений, на оказание на них индивидуального профилактического воздействия, требуют от органов внутренних дел, осуществляющих административный надзор, оказания названным лицам помощи в социальной реабилитации, трудоустройстве, организации быта. К сожалению, задачи ресоциализации и постпенитенциарной адаптации поднадзорных лиц в ФЗ-64 конкретно не указаны.

Между тем в некоторых зарубежных странах (Англия, США) действует служба пробации, которая занимается как постпенитенциарной адаптацией, так и контролем за поведением освобождающихся из мест лишения свободы лиц, что сопряжено с исполнением названными лицами ряда требований, установленных в приговоре суда (запрет посещения определенных мест,

встреч с определенными лицами и др.). В США в начале 1980-х гг. в ряде штатов в практику был внедрен интенсивный надзор как разновидность probation [14, 546-548; 12, 368-373].

Поскольку данный зарубежный опыт является положительным, то в России в 2010 году принята Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, которая была утверждена распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р [4]. В Концепции ставится задача создания условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу probation. То есть в нашей стране также планируется создание службы probation, в компетенцию которой, возможно, будет входить не только ресоциализация и постпенитенциарная адаптация, но и административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Таким образом, административный надзор устанавливается для предупреждения совершения преступлений и других правонарушений поднадзорными лицами, для оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Надлежащее применение института административного надзора будет являться действенной мерой по предупреждению совершения преступлений и иных правонарушений как лицами, освобожденными из мест лишения свободы, так и лицами, вступающими с ними в те либо иные отношения.

В настоящее время было необходима соответствующая организация функционирования института административного надзора, который является эффективным принудительным правовым средством предупреждения рецидива преступлений и будет служить инструментом не только частной, но и общей превенции как преступлений, так и иных правонарушений.

Список литературы:

1. Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

3. Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 (в ред. Приказа МВД России от 30 июня 2012 г. № 657) «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. М., 2013. № 8.
6. Векленко В. В., Бекетов О. И. Административный надзор милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: аргументы в пользу восстановления // Полицейское право. 2006. № 1.
7. Вельмин А. С. Историко-юридический анализ проблем возрождения административного надзора в современной России // История государства и права. 2012. № 23.
8. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.
9. Горшенков Г. Н., Костыря Е. А., Лукичев О. В. и др. Криминология и профилактика преступлений: Учебное пособие: Курс лекций / Под общ. ред. В. П. Сальникова; Санкт-Петербургский университет МВД России, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. СПб.: Фонд «Университет», 2001.
10. Жерновой М. В. Административный надзор как мера профилактики рецидивной преступности // Административное право и процесс. 2012. № 5.
11. Комментарий к Федеральному закону от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» / под ред. С. А. Денисова // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
12. Крылова Н. Е. Уголовное право зарубежных стран // Курс уголовного права. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. проф. Н. Ф. Кузнецовой и доц. И. М. Тяжковой. М.: Зерцало, 1999. Т. 2: Учение о наказании.
13. Миронов Р. Г. Меры законодательного противодействия рецидивной преступности (Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2008. № 1) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

14. Наумов А. В. Уголовное право зарубежных стран // Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. В. Н. Кудрявцева, В. В. Лу-
неева, А. В. Наумова. М.: Юрист, 2003.
15. Перец В. П., Петров А. И., Стеблянко А. П. Административный
надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Киев, 1976.
16. Потапов А. М. Правовой статус лиц, отбывших наказание в виде
лишения свободы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006.
17. Проект Федерального закона «Об основах системы профилак-
тики правонарушений в Российской Федерации». Подготовлен МВД Рос-
сии // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон.
дан. – [М., 2013].
18. Фильченко А. П. Административный надзор за лицами, осво-
божденными из мест лишения свободы: правовая природа и перспективы
законодательного регулирования // Административное право и процесс.
2012. № 2.
19. Холманский В. И., Бородин С. С. Проект Федерального закона
№ 151943-4 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из
мест лишения свободы»: достоинства и недостатки // Российский следова-
тель. 2010. № 5.

References:

1. Federal Law No. 64-FL from April 06, 2011 “On Administrative Su-
pervision over Persons Released from Prison” [Federal’nyi zakon «Ob admin-
istrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody»
ot 6 aprelya 2011 g. № 64-FZ]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic
resource], Moscow: 2013.
2. Federal Law No. 69-FZ from April 30, 2010 “On Amendments to Cer-
tain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Adoption
of the Federal Law “On Administrative Supervision over Persons Released from
Prison” [Federal’nyi zakon «O vnesenii izmenenii v otdel’nye zakonodatel’nye
akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s prinyatiem Federal’nogo zakona «Ob admin-
istrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody»
ot 6 aprelya 2011 g. № 66-FZ]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic
resource], Moscow: 2013.
3. The Order of Ministry of Internal Affairs of Russia No. 818 from July
08, 2011 (as reworded by the Order of Ministry of Internal Affairs of Russia No.

657 from June 30, 2012) “On the Procedure of Implementation Administrative Supervision over Persons Released from Prison” [Prikaz MVD Rossii ot 8 iyulya 2011 g. № 818 (v red. Prikaza MVD Rossii ot 30 iyunya 2012 g. № 657) «O por-yadke osushchestvleniya administrativnogo nadzora za litsami, osvobozhden-nymi iz mest lisheniya svobody»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. RF Government Decree No. 1772-r from October 14, 2010 [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 14 oktyabrya 2010 g. № 1772-r]. *Konsul'tant Plus. Profes-sional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation* [Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 2013, no. 8.

6. Veklenko V. V., Beketov O. I. Administrative Supervision of the Police over Persons Released from Prison: Arguments in Favor of Renewal [Administrativnyi nadzor militsii za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody: argumenty v pol'zu vosstanovleniya]. *Politseiskoe pravo – Police Law*, 2006, no. 1.

7. Vel'min A. S. Historical and Legal Analysis of the Problems of Administrative Supervision Revival in Modern Russia [Istoriko-yuridicheskii analiz problem vrozozhdeniya administrativnogo nadzora v sovremennoi Rossii]. *Istoriya gosudarstva i prava – History of State and Law*, 2012, no. 23.

8. Vitruk N. V. *General Theory of Legal Status of an Individual* [Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti]. Moscow: Norma, 2008.

9. Gorshenkov G. N., Kostyrya E. A., Lukichev O. V. and others. *Criminology and Crime Prevention: Textbook: Lectures* [Kriminologiya i profilaktika prestuplenii: Uchebnoe posobie: Kurs lektsii]. Under general edition of V. P. Sal'nikov, St. Petersburg University of the RF MIA, Academy of Law, Economy and Life Safety, St. Petersburg: Fund «Universitet», 2001.

10. Zhernovoi M. V. Administrative Supervision as a Measure of Recidivism Prevention [Administrativnyi nadzor kak mera profilaktiki retsidivnoi prestupnosti]. *Administrationoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 5.

11. Commentaries to the Federal Law No. 64-FL from April 06, 2011 “On Administrative Supervision over Persons Released from Prison” [Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 6 aprelya 2011 g. № 64-FZ «Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody»]. Under edition of S. A. Denisov, *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

12. Krylova N. E. *Criminal Law of Foreign Countries. The course of Criminal Law. General Part: Textbook for Higher Schools* [Ugolovnoe pravo zarubezhnykh stran // Kurs ugolovnogo prava. Obshchaya chast': Uchebnik dlya vuzov]. Under edition of Professor N. F. Kuznetsova and Associate professor I. M. Tyazhkova, Moscow: Zertsalo, 1999, Vol. 2: Doctrine of Punishment.

13. Mironov R. G. Legislative Measures to Counter Recidivism [Mery zakonodatel'nogo protivodeistviya retsidivnoi prestupnosti]. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie – Penal System: Law, Economics, Management*, 2008, no. 1.

14. Naumov A. V. Criminal Law of Foreign Countries [Ugolovnoe pravo zarubezhnykh stran]. *Ugolovnoe pravo Rossii. Obshchaya chast': Uchebnik – Russian Criminal Law. General Part: Textbook*, under edition of V. N. Kudryavtsev, V. V. Luneev, A. V. Naumov, Moscow: Yurist, 2003.

15. Perets V. P., Petrov A. I., Steblyanko A. P. *Administrative Supervision over Persons Released from Prison* [Administrativnyi nadzor za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody]. Kiev: 1976.

16. Potapov A. M. *Legal Status of Persons who have Served Sentences of Imprisonment*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Pravovoi status lits, otbyvshikh nakazanie v vide lisheniya svobody: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Ryazan: 2006.

17. Draft Federal Law "On the Principles of Offences Prevention in the Russian Federation" Prepared by the Russian Interior Ministry [Proekt Federal'nogo zakona «Ob osnovakh sistemy profilaktiki pravonarushenii v Rossiiskoi Federatsii». Podgotovlen MVD Rossii]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

18. Fil'chenko A. P. Administrative Supervision over Persons Released from Prison: Legal Nature and Prospects of Legislative Regulation [Administrativnyi nadzor za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody: pravovaya priroda i perspektivy zakonodatel'nogo regulirovaniya]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 2.

19. Kholmanskii V. I., Borodin S. S. Draft Federal Law No. 151943-4 "On Administrative Supervision over Persons Released from Prison": Advantages and Shortcomings [Proekt Federal'nogo zakona № 151943-4 «Ob administrativnom nadzore za litsami, osvobozhdennymi iz mest lisheniya svobody»: dostoinstva i nedostatki]. *Rossiiskii sledovatel' – Russian Investigator*, 2010, no. 5.

Попугаев Ю. И. / Popugaev Yu. I.

ОБ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

ABOUT OPTIMIZATION OF ADMINISTRATIVE-TORT LEGISLATION

Попугаев Юрий

Ильич,

*кандидат юридических наук,
первый заместитель началь-
ника ФГКУ «ВНИИ МВД Рос-
сии», доцент, г. Москва.*

На основе сравнительного анали-
за таких способов правового регулиро-
вания как уголовно-правовой запрет
и административно-правовой запрет
с точки зрения их результативности и
эффективности в правоприменитель-
ной практике и соразмерности объема
правоограничений, правовых гарантий
участников деликтных отношений, до-
казывается необходимость третей коди-
фикации КоАП РФ.

Выявлена излишняя противоре-
чивость ряда административно-делик-
тных норм, их конкуренция как вну-
триотраслевая, так и межотраслевая – с
нормами уголовного законодательства,
что отрицательным образом отражает-
ся на правоприменительной практике.

Отмечается отсутствие зримой
границы между верхним пределом
административного наказания и ни-
жним пределом аналогичного уголов-

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Popugaev Yurii

Il'ich,

c.j.s. (PhD in law), First Deputy Head of the of State-owned Federal State Institution All-Russian Scientific Research Institute of the MIA RF, Associate Professor, Moscow.

ного наказания, что порождает произвольные, иногда алогичные законодательные установления.

Ключевые слова: административно-деликтное законодательство, законодательство об административных правонарушениях, кодекс об административных правонарушениях, административные правонарушения, преступления.

The author proves the need for the third codification of the Code on Administrative Offences of the RF on the basis of comparative analysis of such legal regulation methods as penal prohibition and administrative-legal prohibition in terms of their effectiveness and efficiency in law enforcement practice and the proportionality of the amount of rights restriction, legal guarantees of tort relations participants.

Excessive divergence of a number of administrative-tort norms, their both intrabranсh and interindustry competition with the norms of criminal legislation, which negatively impacts on law enforcement practice, is revealed in the article.

A lack of visible border between the upper limit of administrative penalty and the lower limit of a similar criminal penalty, which leads to arbitrary, sometimes illogical laws, is noted by the author.

Keywords: administrative-tort legislation, legislation on administrative offences, code on administrative offences, administrative offences, crimes.

В противодействии любым формам деликтности особая роль отводится выверенному, социально-обусловленному, научно-обоснованному и качественному законодательству. Причем, к правовым нормам, предусматривающим те или иные виды ответственности, предъявляются повышенные требования как с точки зрения возможности их эффективного применения на практике, так и соблюдения прав и гарантий участников деликтных отношений, основополагающих принципов права.

Российское законодательство об административных правонарушениях является достаточно молодым. Первый кодифицированный акт, посвященный этому законодательству, появился в 1984 году. Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях реализуется с 1 июля 2002 года. Более 500 статей КоАП РФ формулируют составы административных правонарушений и устанавливают административные наказания за их совершение. При этом значительное число статей Особенной части КоАП РФ содержит описание нескольких составов, поэтому их общее количество более чем в два раза превышает число статей Особенной части.

Помимо КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях включает в себя и законы субъектов Российской Федерации (кодексы об административных правонарушениях), также формулирующие многие составы административных правонарушений. Так, Кодекс города Москвы об административных правонарушениях включает в себя более 260 составов административных правонарушений.

Основные исследования, посвященные анализу и совершенствованию административно-деликтного законодательства, специфике и практике применения материально-правовых и процессуальных норм, стали проводиться в основном в конце прошлого века и начале 21 века [1; 2; 3; 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11].

Анализ административно-деликтной законотворческой практики последних лет показывает, что эта деятельность весьма динамична. КоАП РФ регулярно пополняется новыми составами административных правонарушений. Так, с момента его вступления в силу внесено более 260 изменений и дополнений, при этом отдельными законодательными актами предусмотрено свыше 800 изменений в статьях Особенной части по конкретным составам правонарушений и наказаниям за их совершение. Такие значительные изменения не может, на наш взгляд, своевременно отслеживать и соответствующим образом осмысливать не только обычный гражданин, но и юрист-специалист.

Представляется, что постоянные, перманентные, зачастую поспешные законодательные преобразования не повышают качество административно-деликтного законодательства. Проведенный сравнительно-правовой анализ констатирует излишнюю противоречивость ряда административно-деликтных норм, их конкуренцию как внутриотраслевую, так и межотраслевую – с нормами уголовного законодательства. Данное обстоятельство, на наш взгляд, крайне отрицательным образом отражается на правоприменительной практике. Необходимость разграничения однотипных составов правонарушений зачастую приводит правоприменителей к определенному правовому тупику при правовой оценке деяний, отраслевая принадлежность которых не только не ясна, но и в рамках имеющейся регламентации получила двойственную характеристику и соответственно по существу двойную правовую природу. Представляется, что данное обстоятельство в своей основе может содержать и коррупциогенную составляющую – наличие так называемого «люфта усмотрения», причем не из-за отсутствия регламентации, а как раз наоборот – чрезмерного, запутанного деликтного регулирования.

Проиллюстрируем изложенное характерными примерами.

Сравнение статьи 5.38 КоАП РФ (нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании) и статьи 149 УК РФ (воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них) показывает, что в случае, если воспрепятствование или принуждение к участию совершено должностным лицом, то приходится констатировать полное совпадение составов правонарушения. Резонно возникает вопрос – к какой ответственности привлекать?

Другой пример, – часть 4 статьи 222 УК РФ (незаконный сбыт гражданского огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, огнестрельного оружия ограниченного поражения, газового оружия, холодного оружия, в том числе метательного оружия) и часть 6 статьи 20.8 КоАП РФ (незаконные приобретение, продажа, передача, хранение, перевозка или ношение гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения). По существу – одно деяние одновременно признается и преступлением и административным правонарушением. В то же время приходится констатировать по существу правовое недоразумение – за незаконный сбыт газового, холодного оружия установлена уголовная ответственность, а практически за те же действия в отношении огнестрельного – административная!?

Напрямую «соперничает», пункт б) части 3 статьи 158 УК РФ (кража, совершенная из нефтепровода, нефтепродуктопровода, газопровода) и статья 7.19 КоАП РФ (самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа). Подобного рода примеры, к сожалению, не единичны.

Следует отметить, что перечень административных наказаний по ныне действующему законодательству значительно расширился, и существенно возросла их репрессивная составляющая.

Статья 3.2 КоАП РФ определяет десять видов административных наказаний, которые могут устанавливаться и применяться за совершение административных правонарушений. Причем, эти виды наказаний существенно различаются по характеру содержащихся в них лишений и правоограничений, т. е. по степени репрессивности (например, предупреждение и административный арест, административный штраф и административное выдворение и т. п.). Кроме того, существенно различается и объем правоограничений (лишений), содержащихся в определенном виде наказания. Так, срок лишения специального права за различные правонарушения может быть установлен от одного месяца до трех лет; срок административного ареста от одних суток до тридцати суток, обязательных работ от двадцати до двухсот часов и т. д.

Очевидно, столь широкий диапазон административных наказаний и объема правоограничений, содержащихся в каждом виде наказания, обусловлены различной степенью общественной опасности административных правонарушений (деяний, подлежащих деликтизации).

Установленные законодателем административные наказания за тот или иной вид административного правонарушения должны быть соразмерны с его опасностью. Обратное нарушает принципы справедливости и равенства перед законом (к сожалению, общеправовой принцип справедливости не получил закрепления в законодательстве об административных правонарушениях, хотя именно он в наибольшей мере отражает общесоциальную сущность права как справедливого и эффективного регулятора общественных отношений).

Анализ законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о несоразмерности целого ряда административных наказаний общественной опасности административных правонарушений. Бесспорно признано, что административные правонарушения отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности. Следовательно, и

устанавливаемые за их совершение административные наказания должны отличаться меньшей степенью репрессивности по сравнению с уголовными наказаниями. Представляется неоправданным и недопустимым существующее положение, при котором максимальный размер (срок) административных наказаний превышает минимальный размер (срок) одноименных и идентичных по характеру правоограничений (лишений) наказаний, предусмотренных уголовным законом. Так, согласно части 2 ст. 46 УК РФ штраф устанавливается в размере от пяти тысяч до пяти миллионов рублей. Причем, штраф в размере свыше 500 тысяч рублей может назначаться лишь в отдельных случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ (УК РФ в настоящее время содержит более 20 таких составов преступлений), за исключением случаев исчисления размера штрафа исходя из величины, кратной сумме коммерческого подкупа или взятки (УК РФ содержит 15 составов преступлений с такими санкциями).

В то же время ст. 3.5 КоАП РФ допускает установление по общему правилу для граждан штрафа в размере до 5 тысяч рублей, а для должностных лиц – до 50 тысяч рублей. При этом за отдельные виды административных правонарушений установлены штрафы в размере соответственно до 300 тысяч рублей и до 600 тысяч рублей. Таким образом, максимальный размер административного штрафа для физических лиц на два порядка превышает минимальный размер аналогичного уголовного наказания (КоАП РФ насчитывает более 450 составов административных правонарушений, санкции которых превышают 5 тысяч рублей, не считая санкций, предусматривающих исчисление штрафа в кратном размере).

Такое положение приводит к «размыванию» границы между административными правонарушениями и преступлениями. Судя по санкциям некоторых статей УК РФ и КоАП РФ, общественная опасность отдельных административных правонарушений оценена законодателем выше общественной опасности схожих по признакам состава преступлений. Так, оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, предусматривает административное наказание для граждан от 3-х до 5 тысяч рублей, а для должностных лиц от 30 до 50 тысяч рублей (часть 2 ст. 5.61 КоАП РФ), а публичное оскорбление представителя власти наказывается штрафом в размере до 40 тысяч рублей (ст. 319 УК РФ), т. е. административное правонарушение (оскорбление), совершенное гражданином, оценено законодателем по степени общественной опасности аналогично нижней оценке степени общественной опасности преступления (оскорбление представителя власти), а совершенное должностным

лицом – как превосходящее по степени общественной опасности это преступление (Аналогичная диспропорция обнаруживается и в соотношении санкций других статей УК РФ и КоАП РФ, предусматривающих помимо штрафа и иные наказания. Например, часть 4 ст. 20.2 КоАП РФ и ст. 214 УК РФ и др.).

Избежать подобных диспропорций в процессе деликтизации и криминализации деяний позволило бы внесение изменений в нормы общих частей КоАП РФ и УК РФ, устанавливающих виды и размеры (сроки) наказаний. Их суть заключается в «разведении» верхних границ (пределов) административных наказаний и нижних границ аналогичных уголовных наказаний, т. е. между ними должен быть оставлен некий «зазор», некое пространство, не позволяющее законодателю зависить оценку степени общественной опасности деликтизируемого деяния до уровня общественной опасности преступления. Решение этой задачи возможно путем снижения верхних границ размеров (сроков) административных наказаний или повышения нижних пределов уголовных наказаний. Возможно и одновременное согласованное изменение административно-деликтного и уголовного законодательства.

Если же, по мнению законодателя, общественная опасность деяния реально требует наказания, аналогичного по своему характеру и размеру уголовному наказанию, то очевидно такое деяние подлежит не деликтизации, а криминализации.

Существующее положение, при котором за административное правонарушение устанавливается наказание по своему характеру и размеру (сроку) равное уголовному наказанию или даже превосходящее его, существенно нарушает принципы справедливости и равенства граждан перед законом. Фактически одинаковые правовые последствия претерпевают лица, совершившие административное правонарушение и преступление, и это представляется несправедливым.

Кроме того, привлечение к административной ответственности не сопряжено с особыми процедурами и процессуальными гарантиями законности и обоснованности привлечения к ответственности, свойственными уголовному процессу (исключительно судебный порядок; предварительное расследование; утверждение прокурором обвинительного заключения, акта, постановления; особый порядок обжалования действий и решений лица, производящего расследование, прокурора и др.). То есть одинаковые (сходные по существу) наказания, предусмотренные за совершение преступления и административного правонарушения, применяются к лицам их совершившим в условиях разных процедур и неодинаковых процессуальных гарантий

законности и обоснованности их применения. Такое положение нельзя признать приемлемым, поскольку оно противоречит принципу равенства перед законом.

Помимо создания правовых предпосылок реализации принципов справедливости и равенства, внесение указанных выше изменений в законодательство способствовало бы оптимизации процессов деликтизации и криминализации общественно опасных деяний, более обоснованной законодательной оценке степени их общественной опасности и, соответственно, установлению адекватных наказаний.

При отсутствии точных и строгих критериев, позволяющих безупречно определить степень общественной опасности деликтизируемого деяния и установить соответствующее ей административное наказание необходимо сравнивать деяние, подлежащее деликтизации с другими административными правонарушениями и преступлениями. Наличие зримой границы между верхним пределом административного наказания и нижним пределом аналогичного уголовного наказания поможет законодателю наиболее адекватно оценить общественную опасность деяния и принять решение о необходимости установления административной или уголовной ответственности за его совершение, установить оптимальный вид и размер наказания. Отсутствие такой границы порождает произвольные, иногда алогичные законодательные установления.

Так, при наличии в УК РФ норм, устанавливающих ответственность за умышленное причинение легкого вреда здоровью в виде штрафа в размере до 40 тысяч рублей или обязательных работ на срок до 480 часов (ст. 115 УК РФ), и за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, – в виде штрафа в размере до 40 тысяч рублей либо обязательных работ на срок до 360 часов (ст. 167 УК РФ), законодатель деликтизировал деяния, связанные с нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти деяния не содержат уголовно наказуемого деяния, и установил за их совершение штраф на граждан в размере от 100 тысяч до 300 тысяч рублей или обязательные работы на срок до 200 часов; на должностных лиц – штраф от 200 до 600 тысяч рублей (часть 4 ст. 20.2 КоАП РФ). Аналогичная норма, предусматривающая штраф для граждан от 150 тысяч до 300 тысяч рублей и для должностных лиц от 300 тысяч до 600 тысяч рублей содержится в части 2 ст. 20.2.2 КоАП РФ.

Сравнительный анализ норм, содержащихся в статьях 115 и 167 УК РФ и в статьях 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ, показывает, что причинение вреда здоровью человека или имуществу, не содержащее признаков составов преступлений, законодателем оценены как более общественно опасные, чем преступления, предусмотренные статьями 115 и 167 УК РФ, и за них установлены наказания для физических лиц в виде штрафа, размер которого в 15 раз превышает максимальный размер штрафа за соответствующие преступления, а срок обязательных работ более чем в 3 раза превышает минимальный срок обязательных работ, который может быть назначен за эти преступления.

Дифференциация размеров (сроков) административных и аналогичных уголовных наказаний позволило бы законодателю путем сравнения общественной опасности деяния, подлежащего деликтизации, с общественной опасностью уже криминализированных схожих деяний правильно оценить степень этой опасности и установить соответствующее ей административное наказание (либо принять обоснованное решение о необходимости криминализации такого деяния).

Итак, вышеизложенное свидетельствует о необходимости существенной корректировки административно-деликтного законодательства с учетом новых, научно-обоснованных подходов, основывающихся на важнейших принципах права, социальной обусловленности ответственности и ее соразмерности с нанесенным ущербом.

Зачастую поспешность в принятии и недостаточная проработанность законов, предусматривающих уголовную и административную ответственность, приводит, как правило, к необходимости отмены в дальнейшем неконституционных положений этих законодательных актов Конституционным судом Российской Федерации. Достаточно свежий тому пример – Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 14 февраля 2013 года № 4-П.

Если внимательно рассмотреть другие однотипные деликтные институты, то можно обнаружить следующие парадоксальные моменты.

Срок давности привлечения к административной ответственности за некоторые правонарушения составляет 6 лет, а для преступлений небольшой тяжести – 2 года.

Вместе с тем обстоятельств, смягчающих ответственность, в УК РФ больше чем в КоАП РФ практически в два раза. В то же время в числе обстоятельств, отягчающих ответственность, в КоАП РФ имеются такие, которые не предусмотрены УК РФ. Например, совершение административного правонарушения в состоянии опьянения. Очередной парадокс. Совершил хищение в этом состоянии до 1 тысячи рублей – отягчающее, а если свыше 1 тысячи рублей, то отягчающим обстоятельством уже не признается!?

Перечисленные примеры, а также многие другие, в том числе касающиеся процессуальных составляющих ответственности, процессуальных гарантий, свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства с учетом сбалансированной модели взаимодействия административной и уголовной ответственности. Следует полностью поддержать позицию А. П. Шергина об исходной идее дальнейшей интеграции уголовной и административной ответственности, которой должны быть подчинены общие усилия по системному исследованию противодействия преступности и административной деликтности [14, 20].

Представляется, что такие способы правового регулирования как уголовно-правовой запрет и административно-правовой запрет нуждаются в дальнейшем осмыслении с точки зрения их результативности и эффективности в правоприменительной практике с одной стороны, и соразмерности объема правоограничений, правовых гарантий участников деликтных отношений – с другой. Здесь мы выходим на проблему технологии научной проработки и подготовки соответствующих проектов законодательных актов и полностью солидарны с мнением ведущих ученых о необходимости пакетного рассмотрения конструкций составов правонарушений и тщательной совместной научной проработки этих вопросов как специалистами уголовного права, так и административистами [14, 18].

В научном сообществе активно обсуждаются идеи о введении института уголовного проступка и установлении уголовной ответственности юридических лиц. Реализация этих идей позволит, на наш взгляд, существенно разгрузить КоАП РФ, переполненный соответствующими составами – в особенности смежными, с повышенной общественной опасностью, с серьезными санкциями.

В случае, если эти идеи не будут доведены до логического конца, не получат воплощения, то помимо серьезного совершенствования материально-правовых вопросов законодательства об административных правонарушениях необходимо будет оптимизировать процессуальную составляющую этого

законодательства в плане значительного повышения процессуальных прав и гарантий участников административно-деликтного процесса, соблюдения основополагающих принципов права, включая конституционный принцип состязательности процесса в рамках судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Следует выразить солидарность с мнением Н. Г. Салищевой о необходимости обеспечения стабильности законодательства об административных правонарушениях [7, 30-31]. Но ее предложение в этой связи о внесении на основе системного научного анализа принципиально значимых изменений в действующую редакцию КоАП РФ не решит, на наш взгляд, проблемы. Дальнейшая серьезная оптимизация административно-деликтного законодательства возможна только в случае принятия новой третьей кодифицированной редакции [12; 13].

В этой связи следует активизировать дискуссию о необходимости третьей объединенной либо отдельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм законодательства об административных правонарушениях с целью дальнейшей подготовки соответствующих проектов, их проработки и активного сопровождения в профильных комитетах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Список литературы:

1. Денисенко В. В. О совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере административного и административно-процессуального законодательства // Современная социально-экономическая трансформация России: ориентиры и итоги в контексте глобализации и регионализации. Краснодар, 2006.
2. Денисенко В. В. Возвращаясь к вопросу о целостности института административной ответственности или что ждет административную ответственность: упадок или ренессанс? // Теория и практика административного права и процесса. Ростов-на-Дону, 2008.
3. Денисенко В. В. «Выпадающие конструкции» КоАП РФ: обусловленность и оценка (десятилетие поисков, разочарований и надежд) // Теория и практика административного права и процесса, Ростов-на-Дону, Нбуг, 2012.
4. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

5. Кирин А. В. Теория административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.
6. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.
7. Салищева Н. Г. К проблеме совершенствования норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные вопросы административно-деликтного права. М.: ВНИИ МВД России, 2005.
8. Серков П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
9. Студеникина М. С. Взгляд на КоАП РФ по прошествии десяти лет с момента введения его в действие // Актуальные проблемы административной ответственности. Омск, 2012.
10. Шергин А. П. Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. М.: 2008, № 1.
11. Шергин А. П. Новации и проблемы административно-деликтного законодательства // Теория и практика административного права и процесса. Ростов-на-Дону – Небуг, 2011.
12. Шергин А. П. Выбор модели третьей кодификации административно-деликтного законодательства // Научный портал МВД России. М.: 2012. № 4.
13. Шергин А. П. Третьей кодификации административно-деликтного законодательства нет альтернативы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. СПб., 2012.
14. Шергин А. П., Шергина К. Ф. Проблемы интеграции административной и уголовной ответственности // Научный портал МВД России. М.: 2010. № 4.

References:

1. Denisenko V. V. On the Joint Jurisdiction of the Russian Federation and the Subjects of the Russian Federation in the Field of Administrative and Administrative-procedural Legislation [O sovместnom vedenii Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v sfere administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva]. *Sovremennaya sotsial'no-ekonomicheskaya transformatsiya Rossii: orientiry i itogi v kontekste globalizatsii i regionalizatsii* – Contemporary Socio-economic Transformation of Russia: Orienting

Points and Outcomes in the Context of Globalization and Regionalization, Krasnodar: 2006.

2. Denisenko V. V. Returning to the Question of the Integrity of Administrative Responsibility Institute or what does Administrative Responsibility Await: Renaissance or Decay? [Vozvrashchayas' k voprosu o tselostnosti instituta administrativnoi otvetstvennosti ili chto zhdet administrativnuyu otvetstvennost': upadok ili renessans?]. *Teoriya i praktika administrativnogo prava i protsessa – Theory and Practice of Administrative Law and Process*, Rostov-on-Don: 2008.

3. Denisenko V. V. "Dropping out Constructions" of the Code on Administrative Offences of the RF: Conditionality and Evaluation (a Decade of Searches, Disappointments and Hopes) [«Vypadayushchie konstruktsii» KoAP RF: obuslovlennost' i otsenka (desyatiletie poiskov, razocharovanii i nadezhd)]. *Teoriya i praktika administrativnogo prava i protsessa – Theory and Practice of Administrative Law and Process*, Rostov-on-Don: 2012.

4. Dugenets A. S. *Administrative Responsibility in Russian Law*: thesis of Doctor of law [Administrativnaya otvetstvennost' v Rossijskom prave: dis. ... d-ra jurid. nauk]. Moscow: 2005

5. Kirin A. V. *Theory of Administrative-tort Law*: thesis abstract of a Doctor of law [Teoriya administrativno-deliktnogo prava: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk]. Moscow: 2012.

6. Rogacheva O. S. *Effectiveness of Administrative-tort Law Norms*: thesis abstract of a Doctor of law [Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava: dis. ... d-ra jurid. nauk]. Moscow: 2012.

7. Salishcheva N. G. About the Issue of Improving the Norms of the CAO RF [K probleme sovershenstvovaniya norm Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Aktual'nye voprosy administrativno-deliktnogo prava – The Topical Issues of Administrative-Tort Law*, Moscow: All-Russian Research institute of the MIA of Russia, 2005.

8. Serkov P. P. *Administrative Responsibility: Problems and Ways to Improve*: thesis abstract of a Doctor of law [Administrativnaya otvetstvennost': problemy i puti sovershenstvovaniya: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk]. Moscow: 2010.

9. Studenikina M. S. Glance at the CAO RF after Ten Years from the Date of its Entry into Force [Vzglyad na KoAP RF po proshestvii desyati let s momenta vvedeniya ego v deistvie]. *Aktual'nye problemy administrativnoi otvetstvennosti – The Topical Issues of Administrative Responsibility*, Omsk: 2012.

10. Shergin A. P. Conceptual Bases of Administrative-tort Law [Konceptual'nye osnovy administrativno-deliktnogo prava]. *Nauchnyj portal MVD Rossii – Scientific portal of the Russian MIA*, Moscow: 2008, no. 1.
11. Shergin A. P. Innovations and Problems of Administrative-tort Legislation [Novatsii i problemy administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva]. *Teoriya i praktika administrativnogo prava i protsessa – Theory and Practice of Administrative Law and Process*, Rostov-on-Don: 2011.
12. Shergin A. P. Choice of the Model of the 3rd Codification of Administrative-tort Legislation [Vybor modeli tret'ei kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva]. *Nauchnyj portal MVD Rossii – Scientific portal of the Russian MIA*, Moscow: 2012, no. 4.
13. Shergin A. P. There is no Alternative of the 3rd Codification of Administrative-tort Legislation [Tret'ei kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva net al'ternativy]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava – The Topical Issues of Administrative and Administrative-procedural Law*, St. Petersburg: 2012.
14. Shergin A. P., Shergina K. F. Problems of Integration of Administrative and Criminal Responsibility [Problemy integratsii administrativnoi i ugolovnoi otvetstvennosti]. *Nauchnyj portal MVD Rossii – Scientific portal of the Russian MIA*, Moscow: 2010, no. 4.

Россинский Б. В. / Rossinskii B. V.

РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
НАКАЗАНИЯХ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ¹REFLECTIONS ON ADMINISTRATIVE PENALTIES
IN THE FIELD OF ROAD TRAFFIC*Россинский Борис**Вульфович,**доктор юридических наук,
проректор по учебной работе,
заведующий кафедрой
административного и фи-
нансового права Российской
правовой академии Мини-
стерства юстиции Россий-
ской Федерации, профессор,
заслуженный юрист Россий-
ской Федерации, г. Москва.*

Отмечается неизменность показателей аварийности и отсутствие длительного положительного воздействия увеличения размеров административных штрафов, вводимых соответствующими изменениями в КоАП РФ.

Акцентируется внимание на том, что административно-юрисдикционная практика в области дорожного движения в России ориентирована, прежде всего, на участников дорожного движения, а не на должностных лиц организаций, призванных обеспечивать безопасность на автомобильном транспорте, и не на сами эти организации.

Констатируется, что при постоянном расширении спектра составов правонарушений, совершенных водителями, ужесточении назначаемых им административных наказаний, крайне незначительно изменяется перечень составов административных правонарушений, субъектами которых являются юридические лица или их должностные лица.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Rossinskii Boris

Vul'fovich,

Doctor of law, Provost for academic affairs, Head of the Chair of administrative and financial law at The Russian Law Academy of the Russian Federation Ministry of Justice, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow.

Ключевые слова: административная ответственность, административные наказания, административная ответственность в сфере дорожного движения, нарушение ПДД, безопасность дорожного движения, противоправные действия водителей.

Invariability in the indicators of accidents and absence of continuous positive impact of increase in administrative fines introduced by the relevant amendments to the Code on Administrative Offences of the RF are noted in the article.

Attention is drawn to the fact that the administrative-jurisdictional practice in the field of road traffic in Russia is focused primarily on road users, rather than on officials of organizations designed to ensure the safety of road transport and these organizations themselves.

Here is stated that while the constant expansion of the range of compositions of offences committed by drivers, tightening of imposed administrative penalties, the list of compositions of administrative offences, the subjects of which are legal entities or their officials, has been very little changed.

Keywords: administrative responsibility, administrative penalties, administrative responsibility in the field of road traffic, violation of traffic regulations, road traffic safety, drivers' wrongful actions.

Процесс автомобилизации страны наряду с огромным значением для социально-экономического развития общества имеет и отрицательные стороны. Главная из них – аварийность на автомобильном транспорте. Ежегодно в России совершается порядка (200-230 тыс. дорожно-транспортных происшествий (ДТП), в которых погибают не менее 25-32 тыс. и получают различные

увечья 270-290 тыс. человек. Число ДТП, не подлежащих государственному статистическому учёту (в которых нет пострадавших участников дорожного движения), в несколько раз больше. Значительную часть погибших в ДТП составляют люди наиболее активного трудоспособного возраста. Около 20 % пострадавших стали инвалидами. По сравнению с европейскими странами аварийность в Российской Федерации характеризуется одним из самых высоких уровней гибели, а также тяжестью последствий. Относительный показатель числа людей, пострадавших в ДТП на 10 тыс. транспортных средств, в России в несколько раз выше, чем в европейских странах; относительный показатель количества погибших лиц на 100 тыс. населения примерно в 2 раза больше, чем в странах развитой автомобилизации; число погибших в ДТП на 10 тыс. попавших в аварию автомобилей у нас на порядок выше, чем в европейских странах и США.

Дорожно-транспортная аварийность наносит экономике России колоссальный ущерб. Только прямой ущерб от ДТП ежегодно составляет 2,4-2,6 % ВВП. Потери же человеческих жизней в полной мере оценить невозможно. Косвенные же виды ущерба, связанные с ограниченной потерей трудоспособности и психологическими травмами лиц, попавших в ДТП, а также рядом других факторов, вообще не учитываются.

Основными причинами ДТП согласно официальной статистике в соответствии с принятыми правилами их учета являются нарушения Правил дорожного движения. В стране ежегодно наказывается до 65 млн. таких нарушений, из которых большинство совершают водители транспортных средств. Это официально зарегистрированные данные. Как показывают исследования, нарушений Правил дорожного движения в действительности выявляется в 2 раза больше. Часть из них в силу ряда обстоятельств вообще никак не наказываются, а во многих случаях участники дорожного движения «откупаются» неофициально. Реально можно говорить не менее чем о 120-130 млн. ежегодно выявленных нарушений Правил дорожного движения. К тому же следует учитывать их огромную латентность: выявляется не более 15-20 % совершенных нарушений, а зачастую еще меньше.

Сопоставление нарушений Правил дорожного движения с численностью автомобильного парка России показывает, что водитель каждого транспортного средства ежегодно совершает далеко не одно нарушение. С точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения это крайне плохой показатель (для сравнения: в Германии одно нарушение приходится почти на 10 водителей). Поскольку надзор за дорожным движением в странах

развитой автомобилизации, в частности в Германии, осуществляется существенно эффективнее, чем в России, неудивительно, что реальный относительный показатель нарушений на российских дорогах еще хуже.

При этом особую тревогу вызывает то обстоятельство, что, по существующей мировой закономерности, при количестве автомобилей, приближающемся к 250-300 автомобилей на 1000 жителей, отмечается обострение всех проблем, связанных с автомобилизацией, в том числе резкое снижение безопасности дорожного движения. С точки зрения дальнейшего роста аварийности на автомобильном транспорте Россия находится в опасном состоянии.

Дополнительно на ухудшение ситуации с безопасностью дорожного движения влияет и то обстоятельство, что на процессе дорожного движения, имеющем социальную природу, четко отражаются все негативные явления, происходящие в обществе и государстве. В условиях нестабильной экономической обстановки, финансовых проблем в стране работа по предупреждению ДТП, снижению тяжести их последствий существенно осложняется.

В подобной ситуации одним из направлений решения проблемы является усиление ответственности за нарушения правил дорожного движения. Однако как разработка соответствующих законопроектов, так и само внесение изменений в КоАП РФ [1] порождают немало вопросов и протекают, как правило, беспокойно.

Начнем с того, что практически всегда усиление административной ответственности в данной сфере вызывает неодобрительную реакцию населения на действия власти, такая мера не является популярной. Прежде всего, многим, конечно, не нравится само повышение размеров административного штрафа, увеличение сроков лишения права на управление транспортными средствами и др. Одновременно получает новое звучание вопрос о коррумпированности ГИБДД, ибо не лишено оснований существующее в обществе убеждение, что наделение сотрудников инспекции дополнительными властными полномочиями и установление более высоких размеров административного штрафа неизбежно обуславливают иной уровень поборов на дорогах.

Конечно, с поборами надо бороться. Но пытаться решить проблему за счет искусственного ограничения возможностей административно-юрисдикционной деятельности сотрудников ГИБДД бесперспективно.

Во-первых, абсолютно неправильным является бытующее мнение, что ГИБДД – самая коррумпированная полицейская служба (или, по крайней

мере, одна из самых коррумпированных). Полиция в любом государстве – отражение общества: в больном обществе не может быть здоровой полиции. А на дороге, как в зеркале, отражаются все темные пятна и полиции, и общества в целом. Естественно, что вирус, которым, к сожалению, поражена и ГИБДД, виден невооруженным глазом. Взятки на дороге не спрячешь от тысяч глаз, взятки же неизмеримо большие, но данные в тиши кабинета, не видит никто. Борьба с коррупцией – сложнейшая задача, требующая широкомасштабных действий, комплексных усилий всех слоев общества. Бороться с поборами на дороге, сваливая всю вину только на сотрудников ГИБДД, «перекрывая им кислород» в осуществлении их правоприменительной деятельности, бесполезно. Такой путь – тупиковый. Ведь и у самих водителей «рыльце в пушку».

Мы не пытаемся обелить, и уж тем более оправдать, тех, кто берет взятки или по-иному обирает водителей, кто хамит на дороге. Мы лишь призываем спокойно, без лишних эмоций, без озлобленности досконально разобраться в причинах происходящего, попытаться найти действенные лекарства от этой болезни. Безусловно, болезнь запущена. Но это не означает, что с ней нельзя бороться. И можно, и нужно! Но бороться-то следует так, чтобы не загубить весь организм.

Во-вторых, и это главное, надо четко понимать, что борьбе с коррупцией не способствуют ни смягчение ответственности за совершение правонарушений, ни ослабление государственных органов, призванных по сути своей бороться с правонарушениями и коррупцией (даже органов, самих в определенной степени коррумпированных), ни сужение властных полномочий этих органов. Эффективно бороться с коррупцией можно только в истинно демократическом государстве. А таким оно может стать лишь тогда, когда в нем будут исполняться законы, на что, в частности, и направлены властные полномочия правоохранительных структур. Грамотное разрешение этого диалектического противоречия позволяет бороться с поборами на дорогах даже при усилении административной ответственности в сфере дорожного движения.

За последние 20 лет вектор «настроений водителей» неоднократно менялся. Так, социологические исследования, проводившиеся под нашим руководством в рядке регионов страны в 1998-2001 гг., показывали, что не более 20-25 % водителей, совершавших нарушения правил дорожного движения, за которые возможно было назначить административный штраф в беспротокольной форме, предпочитали рассчитываться меньшей суммой с сотрудником ДПС лично, без оформления нарушения. Аналогичные исследования,

осуществлявшиеся в последующие три года, уже после вступления в силу КоАП РФ (2002-2005 гг.), свидетельствовали, что доля таких водителей сначала выросла не менее чем в два раза, т. е. до 50 % (а в некоторых крупных городах еще больше), в 2003 г. стала резко падать, а, начиная с весны 2004 г., – вновь увеличиваться, достигнув к весне 2005 г. значения 40-45 %. К сожалению, столь широкомасштабные исследования данной проблемы после 2005 г. нами не проводились, но, по имеющимся экспертным оценкам, можно заключить, что в последнее десятилетие эта цифра чуть подросла, достигнув порядка 50 % (безусловно, речь идет о среднем значении по стране, ибо где-то оно существенно меньше половины, а ряде регионов выше), за исключением тех улиц городов и небольших участков автомобильных дорог, которые оснащены работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами фиксации нарушений правил дорожного движения.

Результаты этих исследований объяснимы. Необходимость идти в банк или к банкомату, тратя порой значительное время (а иногда и нервы, ибо организация данного процесса, безусловно, оставляет желать лучшего), отпугивала водителей, и они предпочитали отдать деньги в руки инспектору ДПС, тем более сумму, как правило, меньшую, чем размер штрафа. Но очень скоро водителям стало ясно, что у государства фактически не было реальной возможности взыскивать у них неуплаченные штрафы, и водители во многих случаях просто перестали их платить. Естественно, что число лиц, предпочитающих отдавать деньги инспекторам ДПС лично, сократилось. Однако законодательное установление в декабре 2003 г. нового механизма исполнения постановлений о назначении административного штрафа с усилением роли в этом процессе судебных приставов-исполнителей, а также суровой повторной административной ответственности за неуплату штрафа обусловило новый скачок числа лиц, предпочитающих на месте совершения нарушения «решить дело миром».

В июне 2007 г. наряду с очередным усилением административной ответственности за ряд нарушений правил дорожного движения фактически был дан зеленый свет назначению наказаний, как водителям, так и собственникам транспортных средств за совершение нарушений, зафиксированных работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Введению данного порядка предшествовала длительная дискуссия, как в научных кругах, так и в средствах массовой информации. Главные

аргументы необходимости установления ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за совершение на них административных правонарушений сводились к следующему.

Из противоправных действий водителей на дорогах России, наиболее сильно влияющих на возникновение ДТП, следует отметить, прежде всего, превышение установленного ограничения скорости движения (по этой причине совершается каждое третье происшествие). А с учётом аварий, произошедших из-за несоответствия скорости транспортных средств конкретным условиям дорожного движения и нарушений правил обгона (что косвенно также связано с увеличением скорости движения), общая доля «скоростных происшествий» достигает 50 % среди всех ДТП.

Между тем, уровень выявляемости таких нарушений низок и не соответствует степени их опасности. Несмотря на то, что доля административных наказаний за нарушения скоростного режима в общем числе административных наказаний водителей довольно высока (до 40 %), превышения скорости движения транспортных средств выявляются крайне плохо. Исследования показывают, что превышение скорости движения, будучи самым распространённым видом нарушений правил дорожного движения, выявляется инспекторами ДПС ГИБДД лишь в одном случае из 80-100 нарушений. Опрос значительного массива водителей в ряде регионов России свидетельствует, что немалое их число, по много раз в день превышая допустимую скорость движения, ни разу не были остановлены и наказаны сотрудниками ДПС (о латентности правонарушений в сфере дорожного движения речь уже шла выше).

Объясняется это несколькими обстоятельствами. Во-первых, превышения скорости совершаются в основном на тех участках дорог, где близко нет сотрудников ДПС. Во-вторых, даже в случае выявления нарушения скоростного режима в ряде случаев доказать факт превышения скорости движения не удаётся из-за отсутствия в ряде подразделений ДПС необходимого количества современных технических средств контроля и надзора. В-третьих, выявляя нарушения правил дорожного движения, сотрудники ДПС массу времени тратят на их процессуальное оформление, отвлекаясь от надзора за движением. Натурные исследования показывают, что мимо инспектора ДПС, занятого оформлением нарушения, проезжают по несколько водителей, совершающих такое же нарушение правил дорожного движения. Водители прекрасно понимают, что «инспектору не до них». Кстати, изучение механизма поборов со стороны сотрудников ДПС, проведённое в ряде регионов

страны, позволило выявить интересный факт. Водители, предлагая инспектору ДПС деньги, нередко объясняют ему, что, если он начнёт оформление их нарушения в предусмотренном КоАП РФ порядке, то «прозевают» много других нарушителей.

Улучшить ситуацию возможно лишь при массовым переходе подразделений ДПС на несение службы с использованием современных, преимущественно автоматизированных, технических средств выявления наиболее опасных нарушений правил дорожного движения (безусловно, речь не идет о выявлении нарушений только скоростного режима).

Такие технические средства надзора за дорожным движением позволяют не только резко повысить выявляемость нарушений (обеспечивая в ряде случаев практически 100 % ее уровень), но и, объективно фиксируя нарушения, исключить субъективные оценки сотрудников ДПС в оценке поведения водителей. Всё это должно способствовать также соблюдению законности в деятельности сотрудников ДПС, уменьшению количества конфликтных ситуаций с участниками дорожного движения.

Использование технических средств надзора за дорожным движением даст также возможность сотрудникам ДПС сосредоточиться на выявлении ряда других нарушений правил дорожного движения (особенно связанных с управлением транспортными средствами в нетрезвом состоянии), обеспечении безопасного и бесперебойного движения транспорта, осуществлении мер по повышению пропускной способности улично-дорожной сети, участию в борьбе с преступностью. Освобождение сотрудников ДПС от выполнения определённых задач по надзору за движением позволит им также сосредоточиться на оказании необходимой помощи участникам дорожного движения.

Применение устройств автоматического выявления и фиксации нарушений правил движения получило широкое распространение за рубежом. Практически под «присутствием» полиции на дороге во многих странах Европы стало подразумеваться не только нахождение на ней реальных сотрудников полиции, но и фото- и видеокамер наблюдения, фиксирующих превышение установленной скорости дорожного движения, проезд на запрещающий сигнал светофора, нарушение правил проезда перекрестков и т. д. Количество подобных устройств постоянно растет на улицах городов и автомобильных дорогах зарубежных стран.

Изучение практики использования там подобных технических средств показывает, что они позволяют обеспечить круглосуточный контроль транспортных потоков на многополосных автомобильных дорогах и пересечениях

любой степени сложности, с достаточной точностью осуществлять одновременную или последовательную фиксацию нескольких правонарушений, в том числе сопровождающуюся непрерывной видеозаписью с распознаванием регистрационных знаков транспортных средств. Применение приборов фиксации нарушений в десятки раз повышает эффективность надзора за соблюдением правил дорожного движения, резко уменьшает число нарушений. К положительным сторонам применения этих технических средств относится и многократное увеличение частоты обнаружения угнанных транспортных средств и выявления иных правонарушений.

Определённый опыт эксплуатации приборов автоматического выявления нарушений правил дорожного движения имеется и в нашей стране. Так, еще в 80-е годы прошлого века в трех городах бывшего СССР (Москве, Вильнюсе, Томске) были установлены фоторегистрирующие радиолокационные посты контроля скорости, позволявшие в автоматическом режиме обнаруживать транспортные средства, которые превышали установленную скорость движения. При этом фотографировались как само транспортное средство, так и его регистрационный знак, фиксировались значение скорости транспортного средства, место, дата и время нарушения. Эксплуатация этих приборов показала их большую надежность и высокую эффективность. Ежедневно на участках магистралей, где они были установлены, выявлялось количество нарушений скоростного режима в несколько десятков раз больше, чем инспекторами ДПС при обычном надзоре за движением.

В настоящее время в городах и на автомобильных магистралях России в автоматическом режиме работает значительное число современных технических средств выявления нарушений правил дорожного движения. Они к тому же в наибольшей степени способствуют объективному рассмотрению дел по фактам таких нарушений, исключают предвзятость действий сотрудников ДПС. Казалось бы, для того, чтобы проблема с безопасностью дорожного движения в стране потеряла остроту, надо продолжать оснащение магистралей подобными техническими средствами, увеличивать количество выявленных нарушений правил дорожного движения, за наиболее опасные из них усиливать административную (или даже уголовную) ответственность и наказывать виновных. Но, увы, не так все однозначно и просто!

Статистические данные об административных наказаниях, назначенных за нарушения правил дорожного движения, и аварийности на автомобильном транспорте за последние 40 лет свидетельствуют следующее. Всегда, когда возрастали размеры административных штрафов или иным образом

усиливалась административная ответственность в этой сфере, в первый период времени (примерно до 6-8 месяцев, а иногда до одного года и даже несколько дольше) отмечалось снижение числа нарушений правил дорожного движения и количества ДТП. Однако в последующие периоды времени наступало постепенное привыкание участников дорожного движения к новым санкциям, и все возвращалось на круги своя. И в условиях продолжающегося увеличения автопарка страны и соответственно – интенсивности движения на улицах городов и автомобильных дорогах общее число нарушений правил дорожного движения и показатели аварийности только растут.

В последние несколько лет в стране всеми субъектами административной юрисдикции наказывается до 100 млн. административных правонарушений в год, из них 70-80 млн. – должностными лицами органов внутренних дел. А среди наказаний, назначенных должностными лицами органов внутренних дел, подавляющее большинство (до 85 %) – за нарушения в области дорожного движения, что соответствует 60-65 млн. административных наказаний в год. В 2012 году, например, привлечено к административной ответственности 64,96 млн. участников дорожного движения, из которых 54,8 млн. человек (84 %) составляют водители транспортных средств, принадлежащих физическим лицам! Как резко ни звучит данный тезис, но это, по сути дела, война ГИБДД с народом! А показатели аварийности фактически не меняются!

Отметим кстати, что в 2012 году из выявленных в общей сложности 64,96 млн. нарушений правил дорожного движения 28,3 млн. определено с помощью средств их автоматической фиксации (в 2011 году так было установлено только 16,2 млн. нарушений, т. е. за год число выявленных подобным образом нарушений возросло на 12,1 млн. единиц – на 75 %). В 2012 году автоматика на дорогах обеспечила 43,5 % всех административных наказаний в данной сфере! А если мы в два раза увеличим присутствие автоматики на дорогах, то что, будем выявлять с ее помощью почти 60 млн. нарушений, а всего в области дорожного движения до 100 млн.? Как видим, резерв здесь есть и немалый. Войну с гражданами усилим до предела, а показатели аварийности, думается, опять не изменятся.

А тех ли мы наказываем? С теми ли воюет ГИБДД? Представляется, что «ее противник» давно окопался и ему не страшны полицейские пули.

Традиционные российские вопросы «кто виноват?» и «что делать?» в нашем случае звучат несколько иначе: «с кем воевать?» и «кого наказывать?».

Анализ статистических материалов о ДТП, совершенных в ряде стран, где и качество дорог, и организация дорожного движения, и соответствующие

технические средства несравненно лучше российских, свидетельствует, что там процент происшествий из-за плохих дорожных условий в общем объеме ДТП более высокий, чем у нас. Парадокс! Нет, все объяснимо: те происшествия, которые по зарубежным правилам относят к ДТП, совершенным из-за плохих дорожных условий, плохого качества дорог, по российским правилам «вешают» на водителей.

Административно-юрисдикционная практика в области дорожного движения у нас ориентирована, прежде всего, на участников дорожного движения, а не на должностных лиц организаций, призванных обеспечивать безопасность на автомобильном транспорте, и не на сами эти организации. Так, из 41 статьи 12 главы КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения» административная ответственность водителей, иных участников дорожного движения и прочих граждан предусмотрена 38 статьями. В то же время лишь в 11 статьях предусмотрена ответственность должностных лиц соответствующих организаций, в 9 из них – параллельно самих организаций (юридических лиц).

Между тем, еще в начале российской государственности, когда страна стала переходить к рыночным условиям, применительно к тем или иным областям общественных отношений в отдельных законодательных актах получила закрепление административная ответственность юридических лиц. С принятием и вступлением в силу КоАП РФ институт административной ответственности юридических лиц не только был полностью признан, но и стал развиваться. Необходимость назначения административных наказаний юридическим лицам связывается в основном с допускаемыми ими нарушениями в предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности. Прежде всего, это административные правонарушения: в области охраны собственности; в области охраны окружающей природной среды и природопользования; в промышленности, строительстве и энергетике; в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель; в области связи и информации; в области предпринимательской деятельности; в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг; нарушений таможенных правил. В целом в данных сферах 85 % статей КоАП РФ предусматривают ответственность юридических лиц.

Подобная тенденция отвечает потребностям государства регулировать в современных социально-экономических условиях деятельность хозяйствующих субъектов, бороться с опасными для граждан и общества правонарушениями. С учетом этой тенденции административная ответственность

юридических лиц стала мощным и незаменимым рычагом государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

Развитие института административной ответственности в области дорожного движения, к сожалению, не соответствует указанной тенденции. При постоянном расширении спектра составов правонарушений в названной сфере, совершенных водителями, ужесточении назначаемых им административных наказаний, крайне незначительно изменяется перечень составов административных правонарушений, субъектами которых являются юридические лица или их должностные лица. Но это ни у кого, видимо, не вызывает особого беспокойства. Например, автор настоящей статьи, являясь экспертом проекта федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах» в материалах программы обратил внимание, например, на то обстоятельство, что снижение числа лиц, погибших в ДТП, планируется достигать преимущественно за счет воздействия на водителей, детей и пешеходов, в том числе применением к ним необходимых санкций (естественно, и административных наказаний). Думается, в ряде случаев воздействовать надо, причем нередко, прежде всего, на юридические лица, причастные к решению проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, и их должностных лиц.

В таком подходе видится одно из направлений развития института административной ответственности в области дорожного движения, повышения его эффективности, что, на наш взгляд, должно способствовать улучшению дорожных условий, снижению количества дорожно-транспортных происшествий и тяжести их последствий.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

References:

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

Фролов В. А. / Frolov V. A.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОСТУПОК: ПОНЯТИЕ, ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

ADMINISTRATIVE MISCONDUCT: CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTIC

Административный проступок: понятие, общая характеристика

**Фролов Вячеслав
Александрович,**
*аспирант Российской тамо-
женной академии,*
Glotozor2@yandex.ru

Исследуются понятие, общая характеристика и признаки административного проступка исходя из его сопоставления, в том числе тождественного, с административным правонарушением.

Автор приходит к выводу, что понятие административного проступка является составной и неотъемлемой частью понятия административного правонарушения и что проступком может быть признано менее тяжкое деяние, чем административное правонарушение.

Ключевые слова: административный проступок, административное правонарушение, административная ответственность, признаки административного правонарушения, признаки административного проступка, элементы субъективного состава проступка.

*Frolov Vyacheslav
Aleksandrovich,
Graduate student of Russian
Customs Academy,
Glotozop2@yandex.ru*

The concept, general characteristic and signs of administrative misconduct are explored in the article on the basis of its comparison, including sameness, with administrative offense.

The author concludes that the concept of administrative misconduct is an integral and essential part of the concept of administrative offense and that as misconduct may be considered a less serious deed than an administrative offense.

Keywords: administrative misconduct, administrative offence, administrative responsibility, signs of administrative offence, signs of administrative misconduct, elements of subjective composition of misconduct.

Понятие административного проступка законодательно было впервые введено в 1980 г. в Основы законодательства союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях [1], позже уточнено в ст. 10 КоАП РСФСР [2] в которой под административным правонарушением (проступком) было признано посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 2002 года [3] понятие административного проступка не вошло, законодатель закрепил только понятие «административное правонарушение». Согласно ст. 2.1 КоАП РФ под административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Развитие законодательной техники привело к специализации правовых норм. В частности, чтобы десятки раз не повторять общие свойства проступков, их «вынесли за скобки» закрепив нормами Общей части КоАП.

Поэтому в тексте любой нормы, устанавливающей административную ответственность, нет полного перечня всех признаков состава. Для правильного уяснения содержания конкретного состава, помимо конкретной статьи нормативного акта, необходимо рассматривать ее связи с нормами общей части КоАП, с иными частями нормативной основы [6, 329].

Административное правонарушение обладает четырьмя признаками: общественной опасностью, противоправностью, виновностью и наказуемостью [12]. Административное правонарушение может быть совершено только виновно. Вина – это психическое отношение лица к деянию и его последствиям в форме умысла или неосторожности. Противоправность деяния состоит в том, что им нарушаются административно-правовые запреты. Наказуемость заключается в том, что только то деяние может быть признано административным правонарушением, за совершение которого установлена административная ответственность.

Общественная опасность административного правонарушения состоит в том, что оно реально причиняет или может причинить вред общественным отношениям, охраняемым законом. Вред может выражаться как в причинении материального ущерба, так и в иной форме.

Анализ научной юридической литературы и высказанных в ней позиций ученых-административистов позволил сделать вывод – несмотря на то, что действующий КоАП РФ и не закрепляет понятия «административный проступок», все его специфические признаки и свойства вошли в понятие административного правонарушения. Как законодательная модель правонарушения состав проступка является составной частью его нормативного основания и образует гипотезу нормы, устанавливающей административную ответственность.

Можно предположить, что под составом административного проступка понимается установленная правом совокупность признаков, при наличии которых антиобщественное деяние считается административным правонарушением.

Как явление реальной действительности административное правонарушение (проступок) обладает огромным числом признаков. Состав проступка это логическая конструкция, правовое понятие о нем, отражающее существенные свойства реальных явлений, то есть определенных антиобщественных деяний (действий, бездействия). Законодатель не закрепляет признаков проступков в правовых нормах ни общей, ни особенной части КоАП РФ, а лишь отбирает из них существенные, отличительные черты и

конструирует составы. Таким образом, логическая конструкция нормы закрепляется в праве и становится обязательной составной частью основы ответственности. Большинство теоретиков административного права сходятся во мнении, что перечень закрепленных в административно-правовой норме признаков – необходимое и достаточное основание для квалификации деяния как административного проступка.

По мнению Д. Н. Бахраха «Реальное деяние только тогда считается проступком, когда оно содержит все названные нормой признаки состава; отсутствие хотя бы одного из них означает отсутствие состава в целом» [6, 340].

В проступке также как и в административном правонарушении имеются четыре элемента субъективного состава: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом административного проступка являются правоотношения, нарушающие административно-правовые запреты. При этом общим объектом административных проступков признаются правоотношения, которые регулируются различными отраслями права, а охраняются административно-принудительными нормами, а родовым объектом проступков признается блок правоотношений, составляющий неотъемлемую и самостоятельную часть общего объекта.

Видовой объект – разновидность родового, специфическая группа правоотношений, общих для ряда проступков одного рода. К нему относится административную ответственность, например, за нарушение правил дорожного движения, воинского учета, таможенного, налогового законодательства.

Объективная сторона проступка – это система предусмотренных нормами административного права признаков, характеризующих его внешние проявления. Важнейший среди них тот, который определяет само деяние, разновидностями которого могут быть действие и бездействие.

Деяния могут обладать и иными признаками. Быть неоднократными, систематическими, длящимися и др. Большое значение для квалификации деяния имеют особенности неправомерного поведения в длящихся и продолжаемых проступках. Длющимся проступком следует признать действие или бездействие, после которого длительно не исполняется правовая обязанность. В основе длящегося нарушения лежит не выполняемая лицом в течение длительного времени правовая обязанность не нарушать правовой запрет или, наоборот, совершить обусловленное нормой права действие. Для него характерно непрерывное осуществление нарушения, чаще всего путем длительного бездействия. Начальным моментом проступка является

действие или бездействие, повлекшее длительное нарушение правового запрета или длительное невыполнение обязанности. Оно оканчивается фактически – прекращением нарушения или юридически – привлечением виновного к ответственности.

Продолжаемые проступки состоят из ряда тождественных неправомерных деяний, направленных к единой цели и составляющих в своей совокупности единый проступок (неоднократное использование радиопередающей аппаратуры, грубое нарушение правил учета доходов и расходов и др.). Продолжаемый проступок – это несколько действий, каждое из которых является проступком, но, как правило, все они объединены единым умыслом, а зачастую и совершаются в одном месте, с использованием одних, и тех же средств. Продолжаемое деяние начинается с момента совершения первого неправомерного акта, а оканчивается фактически – прекращением неправомерной деятельности, поэтому несколько таких нарушений тоже рассматриваются как единый проступок, или юридически – привлечением лица к административной ответственности.

Деяние – стержень, вокруг которого группируются иные признаки объективной стороны (способ, время, место и др.).

Проведенное исследование судебной практики позволило сделать важный вывод о том, что при расследовании административных правонарушений (проступков) не достаточно уделяется внимания анализу объективной стороны деяния. Хотя, по мнению С. С. Алексеева, С. И. Архипова – это то ядро, вокруг которого формируются остальные признаки правонарушения [4]. Нередко в административно-правовой норме, описывающей проступок, указывается на место, время, средства. Под временем совершения проступка понимается определенный промежуток времени, момент, или период суток или года, в который совершено действие или событие. Место совершения проступка – это пространство, на котором произошло, происходило, произойдет правонарушение, место может быть произвольным. В теории уголовного права и административного права, время, место и способ относят к факультативным признакам.

Субъектом проступка является лицо, которое его совершило, и в деянии которого имеется описанный в административно-правовой норме проступок.

По действующему законодательству субъектами административных нарушений признаются индивидуальные и коллективные субъекты. Индивидуальные субъекты – это граждане, иностранные граждане и лица, обладающие специальным административно-правовым статусом (должностные

лица, военнослужащие, служащие таможенных органов и др.). Все признаки индивидуального субъекта можно разделить на две группы: общие и специальные. Общими признаются такие, которыми должно обладать любое лицо, привлекаемое к административной ответственности. Их два: достижение 16-летнего возраста и вменяемость. Все признаки общего субъекта закреплены статьями Общей части КоАП РФ. Если норма не содержит специальных признаков субъекта, значит, к ответственности по ней может привлекаться любой, кто обладает общими признаками субъекта. Иными словами, такая норма закрепляет ответственность общего субъекта. Но если в норме названы специальные признаки субъекта, значит, она устанавливает ответственность лица, которое наряду с общими имеет специальные признаки. Иными словами, эта норма закрепляет ответственность специального субъекта [6].

Субъективная сторона проступка – это совокупность признаков, характеризующих психическое отношение лица к содеянному. Ее ядром является вина, которая может существовать в форме умысла или неосторожности. Чаще всего иных признаков объективной стороны законодатель не называет.

В ряде статей называется и форма вины. Хотя признак формы вины прямо редко включается в составы, очевидно, что некоторые деяния могут быть совершены лишь умышленно. Например, мелкое хищение, сокрытие товаров от таможенного контроля.

Сравнение содержания ст. УК РФ и ст. КоАП РФ, которые определяют умысел и неосторожность, позволяют выявить особенности административно-правовой вины. Это вина в совершении проступка, а не преступления. Она предполагает осознание противоправности действий, а не их общественной опасности. Она связана с отношением к вредным, а не общественно опасным последствиям [7].

Авторы справочника по уголовному праву А. В. Гришин, В. А. Кузьмин и В. А. Майоров утверждают, что любой проступок или правонарушение антисоциальны, потому что причиняют вред каким-либо интересам – социальным или правовым. Отличие преступления от проступка (правонарушения) состоит в характере или степени общественной опасности. Вред преступления разнообразнее и намного больше, чем у проступка [8, 41]. Характер общественной опасности преступления зависит от объекта посягательства, содержания последствий деяния и формы вины. Степень – это количество общественной опасности преступления одного характера.

Как утверждает М. И. Никулин, административный проступок – это «средство разрешения противоречия между потребностью (действительной

или ложно понимаемой) человека и предписанием (запретом), сформулированным в административно-правовой норме». Это противоречие не носит антагонистического характера, не является длительным, попытка же посредством проступка разрешить его, обычно, не обусловлена антисоциальной сущностью личности правонарушителя, а связана с ослаблением внутреннего самоконтроля, с деформацией критериев оценки общественной опасности деяния. В какой-то степени подобное состояние нарушителя объясняется тем, что границы между административным проступком, особенно когда это касается технических норм, и допустимым поведением порой недостаточно обоснованы и понятны [11, 82].

М. Н. Кобзарь-Фролова имеет точку зрения о том, что проступки – менее опасны по своему характеру и последствиям, чем преступления. Они совершаются не в уголовно-правовой сфере и не преступниками, а обычными гражданами в различных областях экономической, хозяйственной, трудовой, административной, культурной, семейной, производственной деятельности. И влекут за собой не наказания, а взыскания [9, 19]. Аналогичной позиции придерживаются Н. И. Матузов, А. В. Малько [10, 209-210].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что понятие административного проступка является составной и неотъемлемой частью понятия административного правонарушения, однако возможно предположить, что проступком может быть признано менее тяжкое деяние, чем административное правонарушение.

Список литературы:

1. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Алексеев С. С., Архипов С.И. и др. Теория государства и права. – М.: Норма, 2004.

5. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: ИКД Зерцало-М. 2003.
6. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов М.: Изд-во НОРМА, 2000.
7. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008.
8. Гришин А. В., Кузьмин В. А., Майоров В. А. Уголовное право Российской Федерации. – М.: Экзамен. 2006.
9. Кобзарь-Фролова М. Н. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтнологии: дисс. докт. юрид. наук. – М., 2011.
10. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004.
11. Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтнологии. Дисс... докт. юрид. наук. – Хабаровск, 2003.
12. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2010.

References:

1. Fundamentals of the Legislation on Administrative Offences of the USSR and Union Republics [Osnovy zakonodatel'stva Soyuza SSR i soyuznykh respublik ob administrativnykh pravonarusheniakh]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Code on Administrative Offenses of the RSFSR from June 20, 1984 [Kodeks RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniakh ot 20 iyunya 1984 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Alekseev S. S., Arkhipov S.I. and others. *Theory of State and Law* [Teoriya gosudarstva i prava]. Moscow: Norma, 2004.
5. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A., Kozlov Yu. M. *Administrative Law of the Russian Federation: Textbook* [Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik]. Moscow: IKD Zerkalo-M, 2003.

6. Bakhrakh D. N. *Administrative Law of Russia: Textbook for Higher Schools* [Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlya vuzov]. Moscow: "NORMA", 2000.
7. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook. 3rd revised and enlarged edition* [Administrativnoe pravo: uchebnik. 3-e izd., peresmotr. i dop.]. Moscow: "NORMA", 2008.
8. Grishin A. V., Kuz'min V. A., Maierov V. A. *Criminal Law of the Russian Federation* [Ugolovnoe pravo Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: Ekzamen, 2006.
9. Kobzar'-Frolova M. N. *Theoretical-legal and Practical Basis of Tax Tort Study*: thesis of a Doctor of law [Teoretiko-pravovye i prikladnye osnovy nalogovoi deliktologii: diss... dokt. jurid. nauk]. Moscow: 2011.
10. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Theory of State and Law: Textbook* [Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik]. Moscow: Jurist", 2004.
11. Nikulin M. I. *Problems of the Science of Administrative Tort Study*: thesis of a Doctor of law [Problemy nauki administrativnoi deliktologii: diss... dokt. jurid. nauk]. Habarovsk: 2003.
12. Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V. *Administrative Law of Russia: Textbook. 2nd revised and enlarged edition* [Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. – 2-e izd., pererab. i dop.]. Editor-in-chief Popov L. L., Moscow: Prospect, 2010.

Шергин А. П. / Shergin A. P.

**ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ
В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ПРАВЕ¹****GENERAL AND ESPECIAL IN ADMINISTRATIVE-TORT LAW***Шергин Анатолий**Павлович,**доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник ФГКУ ВНИИ МВД РФ, sherginap@bk.ru*

Отмечается, что основные институты не только содержат более обобщенные предписания, но и осуществляют сквозное правовое регулирование и отражаются в однотипной структуре норм Особенной части КоАП РФ.

Общие нормы, по мнению автора, демонстрируют определенный консерватизм, стабильность регулирующего воздействия, менее подвержены изменениям. В отличие от них нормы административно-деликтного права, содержащиеся в Особенной части КоАП РФ, отражают динамику административно-юрисдикционной защиты общественных отношений.

Исходя из анализа действующих административно-деликтных норм делается вывод о значительном разнообразии проявлений общего и особенного, наличии противоречий между общими и особенными нормами, нарушающих «баланс» их соотношения. Приводятся примеры, когда общие правила назначения административного наказания фактически не действуют в отношении

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Shergin Anatolij

Pavlovich,

*Doctor of law, Professor,
Honored Worker of Science
of the RF, Chief research
worker of State-owned Fed-
eral State Institution All-
Russian Scientific Research
Institute of the MIA RF,
sherginap@bk.ru*

значительного круга наиболее распространенных административных правонарушений.

Ключевые слова: административно-деликтное право, теория административно-деликтного права, законодательство об административной ответственности, общие нормы, особенные нормы.

Here is noted that the basic institutes do not only contain more generalized prescriptions, but also carry out pass-through legal regulation, and are reflected in the one-type structure of norms of the Special Part of the Code on Administrative Offences of the RF.

General rules, according to the author, demonstrate certain conservatism, stability of regulatory impact and are less subject to change. In contrast, the norms of administrative-tort law, which are contained in the Special Part of the Code on Administrative Offences of the RF, reflect the dynamics of administrative and jurisdictional protection of public relations.

Proceeding from the analysis of existing administrative-tort norms the author concludes about considerable variety of manifestations of the general and the especial, about discrepancies between general and especial norms that disrupt "balance" of their correlation. He cites cases where the general rules of imposing administrative punishment do not actually apply to a significant range of the most common administrative offenses.

Keywords: administrative-tort law, theory of administrative-tort law, legislation on administrative responsibility, general norms, especial norms.

Современное развитие административно-деликтного права характеризуется не только динамизмом составляющих его норм, но и углублением научных исследований проблем этой молодой отрасли российского права. О плодотворности таких разработок свидетельствует защита полдюжины докторских диссертаций (в последние годы по проблемам административно-деликтного права защитили докторские диссертации В. В. Денисенко, А. В. Кирин, В. А. Круглов, О. С. Рогачева, П. П. Серков, В. Г. Татарян), множества кандидатских диссертаций, постоянное обсуждение проблемных ситуаций на научно-практических конференциях, в том числе и в рамках Небутского клуба административистов. Можно уже с уверенностью говорить об активном формировании теории административно-деликтного права. Круг исследуемых проблем охватывает широкий спектр вопросов: отраслевую принадлежность административно-деликтных норм, сценарии их кодификации, институализацию административно-деликтного права, применение и эффективность норм административно-деликтного права и др. Дальнейшая разработка этой проблематики должна, по нашему мнению, связываться с исследованием самих норм, совокупность которых составляет административно-деликтное право.

Такое направление уже представлено в правовой науке. Основное место в исследованиях административно-деликтных норм занимают общие вопросы административной ответственности, формирования законодательства об административных правонарушениях, проблемы административно-юрисдикционного процесса. Ученые стали уделять значительное внимание содержанию административно-деликтных отношений, понятийному аппарату законодательства об административной ответственности, правоприменительной практике многочисленных субъектов административной юрисдикции. Вместе с тем многие теоретические вопросы административно-деликтных норм не привлекли внимания исследователей. Необходимо дальнейшая их разработка с позиций философских категорий *общего* и *особенного*, что позволит глубже изучить содержание и взаимосвязи этих правовых норм, место в общей системе административно-деликтного права, выявить их регулятивные возможности, обосновать пути устранения имеющихся коллизий. На основе соотношения этих понятий, подчеркивает Д. А. Керимов, по существу строится вся теория таких фундаментальных юридических категорий, как, например, норма, институт, отрасль и система права, которые имеют огромное познавательное и практическое значение [6, 229].

Предложенный аспект исследования обусловлен большим разнообразием норм административно-деликтного права, характеризующимся различиями предмета и масштаба регулирования, адресатов норм, форм взаимосвязи и др. Эти различия предопределяют неоднозначные роли этих норм в регулировании административной ответственности, выделение соответствующих блоков в действующем законодательстве. В общей норме заложена концентрация регулирующего воздействия. Но она не может существовать без особенных норм. Общее детализируется в особенном. Обращая внимание на соотношение этих категорий, Гегель писал, что «всеобщее есть основание и почва, корень и субстанция единичного» [4, 283]. На этом основании построена структура многих кодифицированных актов.

Так, нормы первого раздела КоАП РФ «Общие положения» являются общими по отношению к нормам второго раздела КоАП РФ «Особенная часть». Сама терминология закона подчеркивает особенный характер норм второго раздела, они регулируют только противоправность и наказуемость определенных видов административных правонарушений, т. е. особенное конкретизирует общую правовую материю. Признаки норм Особенной части КоАП РФ неповторяемы и это, как заметил П. П. Серков, является гарантией правильной юридической оценки содеянного [8]. Если эти признаки определены не точно, либо совпадают с признаками другой административно-деликтной нормы, мы имеем дело с коллизией норм, затрудняющей квалификацию административных правонарушений. Сразу оговоримся, что любая правовая норма является общим правилом поведения и обязательна к исполнению. Общее и особенное лишь отражают различную роль правовых норм в системе административно-деликтного права, различные варианты их соотношений.

Деление административно-деликтных норм на два раздела: «Общие положения» и «Особенную часть» отражает основную нормативную модель соотношения общего и особенного в рассматриваемой отрасли права. Ее реально существующие в законодательстве модификации разнообразнее, богаче, динамичнее. Это отражается в существовании взаимных переходов одних и тех явлений (правовых норм, институтов, отраслей права и др.) из общего в особенное и наоборот. Так, например, правовой институт является особенной категорией по сравнению с административно-деликтным правом, в то же время он обладает общими признаками по отношению отдельных норм, входящих в такой институт. Анализ действующих административно-деликтных норм свидетельствует о значительном разнообразии проявлений общего и особенного. Рассмотрим основные из них.

Во-первых, всеобщий характер носят комплексы административно-деликтных норм, регулирующие ключевые вопросы административной ответственности. Такие комплексы связываются с понятием основных правовых институтов (по терминологии С. С. Алексеева, «главных правовых институтов»). В отличие от иных институтов, регулирующих локальные общественные отношения (например, институты давности привлечения к административной ответственности, возможности освобождения от административной ответственности и др.) основные правовые институты охватывают фундаментальные блоки административно-деликтного права, определяющие сущность данной отрасли российского права. К ним принято относить административное правонарушение и административное наказание [9, 106-111]. Именно они образуют основные институты административно-деликтного права, выполняют роль его несущих конструкций. Необходимость такого рода институтов обусловлена потребностью единообразного регулирования наиболее общих вопросов административной ответственности. Законодатель выносит основные институты в Раздел 1 «Общие положения» (главы 2-4), подчеркивая их приоритетный характер по отношению к другим нормам административно-деликтного права. Так, например, нормы, закрепляющие понятие, цели, систему и виды административных наказаний, правила их назначения (ст. 3.1-3.13, 4.1-4.4) являются обязательными при применении любых других норм административно-деликтного права, касающихся выбора вида, размера, срока административного наказания. Тем самым основные институты не только содержат более обобщенные предписания, они осуществляют сквозное правовое регулирование, отражаются в однотипной структуре норм Особенной части КоАП РФ (диспозиция и санкция), имеют исходное значение при толковании и применении других норм административно-деликтного права.

Во-вторых, общие нормы демонстрируют определенный консерватизм, стабильность регулирующего воздействия, они менее подвержены изменениям. В отличие от них нормы административно-деликтного права, содержащиеся в Особенной части КоАП РФ, отражают динамику административно-юрисдикционной защиты общественных отношений. Только за время действия КоАП РФ принято более 270 федеральных законов, которыми внесены изменения и дополнения преимущественно в Особенную часть Кодекса. Но основная модель их соотношения строится на принципе соответствия особенных норм общим. Анализ действующего административно-деликтного законодательства свидетельствует о наличии противоречий между общими

и особенными нормами, нарушающих «баланс» их соотношения. Наиболее существенными представляются следующие.

Первое противоречие состоит в том, что формирование норм Особенной части осуществляется без учета соответствующих правовых установлений первого раздела КоАП РФ «Общие положения». Наиболее ярко это проявляется в расширении абсолютно определенных санкций за совершение различных видов административных правонарушений. Такая законодательная практика была апробирована при многочисленных реформированиях норм главы 12 «Административные правонарушения в области дорожного движения». В настоящее время абсолютно определенные санкции установлены за 63 вида этих правонарушений, т. е. в большинстве статей главы 12 КоАП РФ. Затем аналогичная конструкция санкций была распространена на ряд статей, предусматривающих ответственность за иные виды административных правонарушений. Вряд ли нужно доказывать, что абсолютно определенные санкции исключают индивидуализацию административного наказания, правоприменитель «штампует» в постановлении по делу тот же вид и размер, который определен в санкции. А по многим административным правонарушениям, фиксируемым техническими средствами, то же самое делает автоматика. Статьи 4.1-4.3 КоАП РФ определяют общие правила назначения наказания, предусматривают широкий спектр обстоятельств, относящихся к совершенному правонарушению и личности виновного (смягчающих и отягчающих административную ответственность), которые должен учитывать правоприменитель при выборе вида, размера, срока административного наказания. Но при абсолютно определенной санкции у него такого выбора нет. Добавим, снизить размер административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части КоАП РФ он тоже не вправе, поскольку действующий КоАП РФ не предусматривает в отличие от УК РФ возможность назначения наказания ниже низшего предела. Таким образом, общие правила назначения административного наказания фактически не действуют в отношении значительного круга наиболее распространенных административных правонарушений.

Второе противоречие заключается в том, что установление новых запретов в Особенной части сопровождается ужесточением ответственности за их нарушение. Причем четко просматривается тенденция устанавливать размеры административных штрафов, существенно превышающие максимальные пределы для данного вида наказания, предусмотренные ст. 3.5 КоАП РФ. И такого рода новеллы особенных норм влекут очередные исключения в эту,

подчеркнем, общую административно-деликтную норму. И эти исключения коснулись уже 50 статей Особенной части КоАП РФ. По существу налицо возврат к формуле ст. 27 КоАП РФ 1984 года, в которой помимо общих пределов штрафа, ч. 2 предусматривала возможность в случае необходимости повышения этих пределов за отдельные виды административных правонарушений, определяя максимальные границы повышенного размера штрафа. Но в этом случае возможность повышения размера штрафа устанавливалась общей нормой, в соответствии с которой законодатель предусматривал ответственность за определенный вид административного правонарушения. Современная нормотворческая практика идет от обратного: норма Особенной части КоАП РФ торпедирует общую норму, внося в нее все новые исключения. Причем эти исключения в ст. 3.5 КоАП РФ ориентированы на установление повышенных размеров административного штрафа, обоснованность которых ставят под сомнение не только граждане, но и Генеральный прокурор РФ, Конституционный Суд РФ.

Обратимся к позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в его постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях митингах, демонстрациях шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» [2]. Анализируя повышенные размеры административного штрафа в санкциях ст. 5.38, ст. 20.2, ст. 20.2¹, 20.18 КоАП РФ в редакции Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что минимальные размеры административного штрафа за нарушение порядка организации либо проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий пикетирования или организацию иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, превышают максимальный уровень размера административного штрафа, предусмотренного КоАП РФ для всех других административных правонарушений. В результате при применении за указанные административные правонарушения даже минимально возможного размера штрафа граждане и должностные лица вынуждены нести денежные потери, нередко превосходящие уровень их среднемесячной заработной платы. Федеральному законодателю было предложено внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 20.2, 20.2¹, 20.18 КоАП РФ.

Впредь до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения.

Отметим важные положения приведенного постановления Конституционного Суда РФ. Прежде всего, в нем прослеживается негативное отношение к резкому увеличению размеров административного штрафа, что не исключает его превращения из меры воздействия, направленной на предупреждение правонарушений, в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, несовместимого с требованиями справедливости при назначении административного наказания. Учитывая эту позицию Конституционного Суда РФ, полагаем целесообразным установить мораторий на повышение размеров административных штрафов, устанавливая их пределы только в ст. 3.5 КоАП РФ без действующих ныне исключений, повышать в рамках этой общей нормы размер административного штрафа только на основании обстоятельных исследований, а не эмоций отдельных инициаторов законопроектов и конъюнктуры. Напомним, в первые годы Советской власти и после Великой отечественной войны законодатель был вынужден принимать меры против установления чрезмерно высоких размеров штрафа (См., например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»). Актуальность принятия аналогичного Федерального закона более чем очевидна... Так, например, отдельные депутаты Государственной Думы РФ (П. Крашенинников) уже ратуют за установление 50-ти тысячного административного штрафа за совершение оскорбления. Изучение судебной практики применения ст. 5.61 КоАП РФ в Краснодарском крае и других регионах показало, что большинство дел закончилось назначением административного штрафа в размере 1000 рублей, т. е. мировые судьи не использовали всех возможностей действующей санкции ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ (от одной до трех тысяч рублей) [3].

Далее, Конституционный Суд РФ по существу признал (хотя и в отношении отдельных видов правонарушений) целесообразность применения административного штрафа ниже низшего предела, за что давно ратуют ученые и судьи [5, 10; 7, 172]. Введение соответствующей нормы в КоАП РФ значительно расширит возможности индивидуализации административной ответственности. Во исполнение рассмотренного постановления

Конституционного Суда РФ Минюст России разработал проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [1]. Но содержание этого проекта не снимает обозначенной выше проблемы, поскольку в соответствии с ним назначение административного наказания ниже низшего предела распространяется только на отдельные виды административных правонарушений. Такой подход инициаторов проекта не представляется корректным, поскольку речь должна идти об установлении общей нормы, регулирующей правила назначения административных наказаний. Добавим, аналогичная норма в УК РФ не предусматривает никаких изъятий из правила назначения наказания ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей статьи Особенной части УК РФ.

В-третьих, общее существует не только в первом разделе КоАП РФ «Общие положения». Многие нормы Особенной части соотносятся между собой как общие и специальные. Это характерно, прежде всего, для статей, предусматривающих ответственность за общий состав административного правонарушения, и специальные составы. Так, например, ст. 7.17 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба. Но ее конструктивные признаки мы находим в диспозиции ряда других статей Особенной части Кодекса. Каково же их соотношение? Статья 7.17 КоАП РФ предусматривает общий состав уничтожения или повреждения чужого имущества. По данной статье надлежит квалифицировать такие противоправные действия в отношении имущества, за уничтожение или повреждение которого не установлена административная ответственность в специальных нормах: порча или уничтожение религиозной или богослужебной литературы, предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики или атрибутики – ч. 2 ст. 5.26 КоАП РФ, уничтожение или повреждение специальных знаков – ст. 7.2 КоАП РФ, повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения – 7.7 КоАП РФ, повреждение имущества на транспортных средствах – ст. 11.15, умышленное повреждение или срыв печати – ст. 19.2, мелкое хулиганство, сопровождаемое уничтожением или повреждением чужого имущества – ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ. Если в содеянном содержатся признаки названных норм, применяться должны специальные

нормы, дополнительной квалификации по ст. 7.17 КоАП РФ не требуется. Но такая правоприменительная практика не имеет нормативной основы в административно-деликтном законодательстве, скорее это использование правила, закрепленного в ч. 3 ст. 17 УК РФ. Данное правило гласит: «Если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует и уголовная ответственность наступает по специальной норме». Целесообразность введения подобной нормы в КоАП РФ очевидно, поскольку в Особенной части немало парных статей, предусматривающих общие и специальные составы административных правонарушений.

Основной состав административного правонарушения олицетворяет общее, специальные составы – особенное. Общая норма определяет признаки, которые являются базовыми для специальных норм, но их содержание богаче, разнообразнее за счет включения дополнительных объективных и субъективных признаков. В целом такая юридическая конструкция составляет единство, основанное на взаимосвязи общей и специальных норм.

В связи с этим целесообразно обратить внимание на коллизии между КоАП РФ и УК РФ, возникшие в связи с декриминализацией оскорбления. Специальные уголовно правовые нормы (ст. ст. 297, 319, 336 УК РФ), употребляя термин «оскорбление», не раскрывают его понятие. Ранее они базировались на общем понятии оскорбления, которое закреплялось в прежней общей норме – ст. 130 УК РФ. После декриминализации общей нормы, определяющей понятие оскорбления, в уголовном законе не стало, нормативное определение оскорбления представлено только в ст. 5.61 КоАП РФ. Обращение к определению оскорбления в административно-деликтной норме в создавшейся ситуации не представляется, по нашему мнению, корректным, поскольку нарушается логика соотношения общей и специальных уголовно-правовых норм. Последние должны базироваться на норме, предусматривающей общий состав преступления.

В настоящей статье мы затронули лишь один аспект, связанный с соотношением норм административно-деликтного права. Необходимы дальнейшие исследования данных норм, ориентированных на раскрытие их сущности, видовой характеристики, конструктивных особенностей, эффективности.

Список литературы:

1. Распоряжение Правительства РФ от 6 августа 2013 г. № 1382-р // СЗ РФ. 2013. № 32. Ст. 4355.

2. Постановление КС РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях митингах, демонстрациях шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

3. Аратова А. А. Административная ответственность за оскорбление: Дисс...канд. юрид. наук. М., 2013.

4. Гегель. Соч., Т. 1.

5. Жирков В. И. Об условном административном наказании и условно-досрочном освобождении от него // Административное право и процесс. 2009. № 6.

6. Керимов Д. А. Философские проблемы права. – М.: Изд-во «Мысль», 1972.

7. Прохорцев И. А. Совершенствование административных наказаний за мелкое хищение // Актуальные проблемы административной деятельности органов внутренних дел в современной России: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 23 декабря 2009 г.). М.: Академия управления МВД России. 2010.

8. Серков П. П. Административная ответственность: новые подходы и перспективы развития: Монография. – М.: Изд-во НОРМА, 2012.

9. Шергин А. П. Статуирование и институализация административно-деликтного права // Актуальные проблемы административного и административно-деликтного права: Материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (15 марта 2013 г.). Часть 1. СПб: Изд. СПб. университета МВД России, 2013.

References:

1. RF Government Decree No. 1382-r from August 06, 2013 [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 6 avgusta 2013 g. № 1382-r]. SZ RF – *Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 32, article 4355.

2. Resolution of the Constitutional Court No. 4-P from 14.02.2013 “On Verification the Constitutionality of the Federal Law “On Amendments to the Code on Administrative Offences of the RF and the Federal Law “On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing” in connection with

the request from a group of deputies of the State Duma and complaint of E. V. Savenko" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 14.02.2013 № 4-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti Federal'nogo zakona «O vnesenii izmene-nii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh i Federal'nyi zakon «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dumy i zhaloboi grazhdanina E. V. Savenko»]. SZ RF – *Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 8, article 868.

3. Aratova A. A. *Administrative Responsibility for Insult*: thesis of a candi-date of legal sciences [Administrativnaya otvetstvennost' za oskorblenie: Diss... kand. yurid. nauk]. Moscow: 2013.

4. Hegel'. *Oeuvre*, Vol. 1.

5. Zhirkov V. I. About Conditional Administrative Punishment and Pa-
role from It [Ob uslovnom administrativnom nakazanii i uslovno-dosrochnom osvobozhdenii ot nego]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2009, no. 6.

6. Kerimov D. A. *Philosophical Problems of Law* [Filosofskie problemy prava]. Moscow: "Mysl'", 1972.

7. Prokhortsev I. A. Improvement of Administrative Punishments for Petty Theft [Sovershenstvovanie administrativnykh nakazanii za melkoe khish-chenie]. *Aktual'nye problemy administrativnoi deyatel'nosti organov vnutrennikh del v sovremennoi Rossii – Topical Issues of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies in modern Russia*: proceedings of all-Russian scientific and practical con-ference (Moscow, December 23, 2009), Moscow: RF MIA Administration Acad-emy, 2010.

8. Serkov P. P. *Administrative Responsibility: New Approaches and Perspec-tives of Development: Monograph* [Administrativnaya otvetstvennost': novye pod-khody i perspektivy razvitiya: Monografiya]. Moscow: "NORMA", 2012.

9. Shergin A. P. Statute Definition and Institutionalization of Admin-istrative-tort Law [Statuirovaniye i institutualizatsiya administrativno-deliktnogo prava]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-deliktnogo prava – Topical Issues of Administrative and Administrative-tort Law*: proceedings of the an-nual all-Russian scientific-practical conference dedicated to the memory of Doc-tor of Law, Professor, Honored Worker of Science of the RF V. D. Sorokin (March 15, 2013), part 1, St. Petersburg: publishing house of St. Petersburg University of the Russian MIA, 2013.

Шмалий О. В. / Shmalii O. V.

КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА КАК ЭЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ ПРАВОСУДИЯ¹

THE CODE OF ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE AS AN ELEMENT OF CONSTITUTIONAL MODEL OF JUSTICE

Шмалий Оксана

Васильевна,

*доктор юридических наук,
зав. кафедрой административного и служебного права
Южно-Российского института – филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации, г. Ростов-на-Дону.*

Дается критический анализ некоторых положений проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, внесенного в Государственную Думу Президентом РФ. Отмечается отсутствие нормативного регулирования в проекте Кодекса порядка рассмотрения гражданских исков, правил собирания, исследования и оценки доказательств, обосновывающих гражданские иски, распределения бремени доказывания, мер обеспечения гражданского иска, возможности обжалования решения в части гражданского иска, процедуры выдачи исполнительного документа. Акцентируется внимание на институте представительства в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное судопроизводство, правосудие, административная юстиция, кодекс административного производства.

¹Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

Shmalii Oksana

Vasil'evna,

Doctor of law, Head of the Department of administrative and service law at South-Russian Institute – branch of Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Rostov-on-Don.

The author provides a critical analysis of some of the provisions of the draft Code of administrative court procedure of the Russian Federation that has been introduced to the State Duma by the RF President. There is noted a lack of normative regulation of the procedure for consideration of civil lawsuits, the rules of collection, research and evaluation of evidence in support of civil lawsuits, the allocation of the burden of proof, measures to ensure a civil lawsuit, the possibility of appealing against decisions on a civil lawsuit, the procedures for the issue of a writ of execution in the draft Code. The attention is paid to the institute of representation in administrative court procedure.

Keywords: administrative court procedure, administration of justice, administrative justice, Code of administrative court procedure.

В Российской Федерации административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Административно-процессуальные нормы содержатся в Гражданском процессуальном кодексе РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях. В науке административного права и в судебной практике неоднократно указывалось на противоречия административно-процессуальных норм в этих кодексах и возникающие при их применении сложности, что не всегда обеспечивает верховенство права при защите прав и свобод граждан и организаций. Последовательно отстаивая конституционные постулаты самостоятельности административного судопроизводства, Верховный Суд РФ 19 сентября 2000 г. внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект об административных судах, рассмотренный в первом чтении 22 ноября 2000 г. [1] Позднее, в ноябре 2006 года, в Государственную Думу в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации был внесен проект

Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – проект Кодекса) [2]. На заседании Государственной Думы данный проект не рассматривался; 17 июня 2013 года проект был снят с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом данного документа Верховным Судом Российской Федерации.

Видимо, причиной отзыва проекта Кодекса является тот факт, что в марте 2013 года Президентом РФ в Государственную Думу был внесен новый проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [3].

Бурные дебаты по поводу административного судопроизводства развернулись на VIII Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012 года. Многолетние усилия ученых в сфере процессуализации административного законодательства как будто получили новое дыхание. Полемика, развернувшаяся на съезде, была несколько неожиданной для Президента РФ, но абсолютно логичной с позиций правоприменителя, т. к. вопросы, связанные с административным судопроизводством, не только опосредуют законодательные новации, но, как правило, предшествуют судебной реформе. На указанном съезде Президентом РФ в качестве одного из основных направлений оптимизации административной юстиции было обозначено создание административного судопроизводства и защита граждан посредством возложения бремя доказывания на государственный орган. При этом так и не был решен вопрос о создании административных судов. Глава государства в своем выступлении отметил: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами гос. власти и местного самоуправления» [4]. Таким образом, на данном этапе оптимизации модели административного судопроизводства не планируется создание специализированных административных судов, что несколько расходится с общей концепцией административной юстиции, неотъемлемой частью которой являются административные суды.

В литературе неоднократно высказывалась точка зрения, согласно которой «... все дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, должны рассматриваться судами общей юрисдикции. Арбитражные суды также должны быть объединены с судами общей юрисдикции в единую судебную систему. Все это позволит снять достаточно острую проблему определения подсудности дел, которые в настоящее время рассматриваются как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами» [8,

55]. Результатом многолетних споров по этому поводу стало предложение Президента РФ об объединении Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Данное объединение объясняется необходимостью унификации судебной практики, что само по себе представляется весьма актуальным, однако в отсутствие четких представлений об объединенной системе и неопределенности процедуры объединения вызывает больше вопросов, нежели ответов.

Установленные ч. 2 ст. 118 Конституций РФ четыре судопроизводственных формы имеют свою специфику в целях и правовом регулировании, однако все они призваны решать одну общую задачу – обеспечение посредством правосудия прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, все формы судопроизводства необходимо рассматривать в неразрывном функциональном единстве. Как следствие, «названные исчерпывающим образом четыре формы судопроизводства представляют собой оптимально необходимую совокупность, гарантирующую полноценную судебную защиту, право на которую предусмотрено ст. 46 Конституции РФ. Соответственно, отсутствие любого из судопроизводств снижает эффективность судебной защиты» [6].

Безусловно, принятие Кодекса административного судопроизводства РФ не только будет способствовать развитию прикладного направления административного судопроизводства, но и приведет к изменению доктринальных представлений об административном процессе, споры о предмете и содержании которого не утихают долгие годы.

В современной науке существуют два подхода к определению административного процесса – «узкий» и «широкий»; ряд авторов говорят также о судебном и внесудебном административном процессе [5]. Исходя из максимы, известной как «Бритва Оккама» – *entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem* – не преумножать сущностей сверх необходимых, отмечу, что лейтмотивом многочисленных дискуссий является выделение административно-процессуального права в самостоятельную отрасль права.

Отсутствие общепризнанного в доктрине понятия «административный процесс» проявляется в правотворческой и правоприменительной сферах в виде нормативных коллизий и пороках юридической практики.

Несомненно, принятие Кодекса административного судопроизводства РФ будет серьезным шагом в направлении повышения эффективности административно-процессуального законодательства, однако не разрешит окончательно задачу формирования административной юстиции.

Конституцией РФ установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Отсюда, вполне логично предположить, Кодекс должен регламентировать порядок рассмотрения всех административно-судопроизводственных дел, однако это не так.

К делам, порядок рассмотрения которых будет определяться Кодексом, отнесены дела, в настоящее время определенные главами 24-26.2 ГПК РФ. В частности, дела об оспаривании норм, актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также дела о защите избирательных прав. Другие дела, которые на сегодняшний день разрешаются в порядке административного судопроизводства, по прежнему будут рассматриваться арбитражными судами и судами общей юрисдикции по правилам АПК РФ и КоАП РФ (данный подход, по-видимому, будет откорректирован с учетом предстоящего объединения Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ).

Статьей 5 проекта Кодекса, по аналогии с уголовным процессом (ст. 44 УПК РФ – гражданский истец), предусмотрена возможность при рассмотрении административного дела судом одновременно разрешить гражданский иск о возмещении вреда, в том числе морального вреда. Однако в проекте отсутствует механизм реализации данной нормы, что серьезно усложняет возможность реализации статей 52 и 53 Конституции РФ. Так в проекте не установлены порядок рассмотрения гражданских исков, правила собирания, исследования и оценки доказательств, обосновывающих гражданские иски, распределение бремени доказывания, меры обеспечения гражданского иска, возможности обжалования решения в части гражданского иска, процедура выдачи исполнительного документа.

В результате суды вынуждены будут прибегать к аналогии закона (очевидно – к схожим институтам гражданско-процессуального законодательства), что, по нашему мнению, является не самым эффективным средством преодоления пробелов правового регулирования административно-процессуальных отношений и чревато серьезными проблемами реализации права на судебную защиту. Так, пострадавшее лицо, заявляя гражданский иск в административном деле в отсутствие нормативно установленной процедуры реализации статьи 5 проекта Кодекса, рискует утратить свое право последующего обращения в суд с аналогичным гражданским иском в силу запрета установленного п. 2 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ (тождество исков). Кроме того, в случае обжалования судебного решения в части гражданского иска, согласно ч. 2

ст. 188 проекта Кодекса это повлечет невступление в законную силу судебного решения в целом, а значит, и в основной его части (административного иска). В свою очередь, это означает, что устранение нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствий к их осуществлению либо препятствий к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление, откладывается [7]. Здесь уместно отметить, что в 2011-2012 году 75 % уголовных дел сопровождалось гражданскими исками. С учетом категорий административных дел, предполагаемых рассматривать в порядке административного судопроизводства, такой процент будет едва ли ниже.

Другой, по нашему мнению, позитивной новеллой является закрепление в части 1 статьи 57 проекта Кодекса, квалификационного требования к представителю – наличие высшего юридического образования. Ясна и цель, с которой разработчики проекта внесли данную норму – обеспечение права на получение квалифицированной юридической помощи, гарантируемое каждому в соответствии с частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации. Однако механизм реализации этого положения не может не вызывать возражений. Из смысла ч. 1 ст. 60 проекта Кодекса следует, что суд обязан проверить полномочия лиц, участвующих в административном деле, и их представителей; в соответствии с частью второй указанной статьи суд решает вопрос о признании полномочий лиц, участвующих в административном деле, и их представителей и допуске их к участию в судебном заседании на основании исследования документов, предъявленных суду указанными лицами. Неопределенность данного полномочия суда не только неоправданно расширяет границы судебного усмотрения, но и открывает возможность злоупотребления правом. Вполне прогнозируема ситуация, когда суд, проверяя полномочия представителя на основании представленных документов, придет к выводу о необходимости установления факта наличия лицензии на осуществление образовательной деятельности на момент получения представителем документа о высшем юридическом образовании.

Возможным вариантом оптимизации института представительства в административном судопроизводстве представляется возрождение института лицензирования деятельности по оказанию юридической помощи и установление квалификационного требования в виде наличия соответствующей лицензии. При этом необходимо избежать фискализации института

лицензирования (наглядный пример: в условиях действия Положения о лицензировании платных юридических услуг последнее представляло собой, главным образом, способ пополнения государственного бюджета за счет лицензионных сборов). В лицензионной деятельности должна быть в полной мере реализована функциональная составляющая лицензирования – государственный контроль за квалификацией лицензиата и законностью лицензируемого вида деятельности. Механизм лицензирования должен предусматривать предварительный контроль (проверка соответствия соискателя лицензии квалификационным требованиям) и последующий контроль (контроль за законностью лицензируемой деятельности, выражающийся в проверке соблюдения лицензиатом лицензионных условий и требований). Лицензирование юридической деятельности должно осуществляться органами юстиции субъектов Российской Федерации. Лицензирующие органы должны быть наделены полномочиями по проведению проверок деятельности лицензиата на предмет соответствия осуществляемой лицензиатом деятельности лицензионным требованиям и условиям, вынесению обязательных для лицензиата решений, обязывающих его устранить выявленные нарушения, устанавливать сроки устранения таких нарушений, а также приостановлению действия выданной лицензии. Целесообразно, на наш взгляд, дифференцировать виды лицензий в зависимости от характера правозащитной деятельности, например: оказание юридической помощи юридическим лицам, правозащитная деятельность в отношении граждан. Необходимым условием выдачи лицензии должна быть успешная сдача квалификационного экзамена; организационной формой института квалификационного экзамена может быть Квалификационная комиссия, создаваемая при органе юстиции из представителей адвокатской палаты, ученых, работников правоохранительных органов.

Эти и другие вопросы должны получить свое разрешение в теории и практике административного судопроизводства, которое, надеюсь, обретет в будущем полноценную нормативную основу в виде административного процессуального кодекса.

Список литературы:

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2000 г. № 29 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов «О федеральных административных судах в

Российской Федерации», «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

3. Проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства (регулирование порядка осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства) (Внесен Президентом РФ) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Выступление Владимира Путина на VIII Всероссийском съезде судей / URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/373/> (дата обращения: 25.09.2013).

5. Коломоец Т. А. Терминология административного процесса: проблемы определенности смежного терминологического ряда // Административное право и процесс. 2013. № 4.

6. Серков П. П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья. 2012. № 12.

7. Скобликов П. Проект Кодекса административного судопроизводства: изъяны, пробелы, коллизии // URL: http://library.zakon.ru/Discussions/proekt_kodeksa_administrativnogo_sudoproizvodstva_izyany_probely_kollizii/7048 (дата обращения: 22.09.2013).

8. Слепченко Е. В. Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Российская юстиция. 2009. № 3.

References:

1. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 29 from September 19, 2000 “On the Introduction to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation the Drafts of Federal Constitutional Laws “On the Federal Administrative Courts in the Russian Federation”, “On Amending the Federal Constitutional Law “On the Judicial System

of the Russian Federation” and “On Amendments and Additions to the Federal Constitutional Law “On Military Courts of the Russian Federation” [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 19 sentyabrya 2000 g. № 29 «O vnesenii v Gosudarstvennuyu Dumu Federal’nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii proektov federal’nykh konstitutsionnykh zakonov «O federal’nykh administrativnykh sudakh v Rossiiskoi Federatsii», «O vnesenii dopolnenii v Federal’nyi konstitutsionnyi zakon «O sudebnoi sisteme Rossiiskoi Federatsii» i «O vnesenii izmeneniya i dopolneniya v Federal’nyi konstitutsionnyi zakon «O voennykh sudakh Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 55 from November 16, 2006 “On the Introduction to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation the draft Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation” [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16 noyabrya 2006 g. № 55 «O vnesenii v Gosudarstvennuyu Dumu Federal’nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii proekta Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Draft No. 246960-6 of the Code of Administrative Court Procedure (regulation of the order of administrative court procedure implementation by the courts of general jurisdiction) (introduced by the President of the Russian Federation) [Proekt № 246960-6 Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva (regulirovanie poryadka osushchestvleniya sudami obshchei yurisdiktsii administrativnogo sudoproizvodstva)]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Vladimir Putin’s speech at the VIII All-Russian Congress of Judges. Available at: <http://pravo.ru/doc/view/291/373/> (accessed: 25.09.2013).

5. Kolomoets T. A. Terminology of Administrative Process: Issues of the Certainty of Related Range of Terms [Terminologiya administrativnogo protsesa: problemy opredelennosti smezhnogo terminologicheskogo ryada]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2013, no. 4.

6. Serkov P. P. Administrative Justice in Russia: Issues of Theory and Practice [Administrativnaya yustitsiya v Rossii: problemy teorii i praktiki]. *Rossiiskii sud’ya – Russian Judge*, 2012, no. 12.

7. Skoblikov P. *Draft Code of Administrative Court Procedure: Flaws, Gaps and Conflicts* [Proekt Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva: iz’yany,

probely, kollizii]. Available at: http://library.zakon.ru/Discussions/proekt_kodeksa_administrativnogo_sudoproizvodstva_izyany_probely_kollizii/7048 (accessed: 22.09.2013).

8. Slepchenko E. V. Administrative Court Procedure: Concept, Unity and Differentiation [Administrativnoe sudoproizvodstvo: ponyatie, edinstvo i differentsiatsiya]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2009, no. 3.

Список статей, опубликованных в журнале за 2013 год

Аврутин Ю. Е.

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

- К вопросу о понятийном аппарате административного права, № 6, июнь 2013, С. 3-19;

Агабалаев М. И.

кандидат юридических наук, докторант Российской таможенной академии, г. Москва

- Концептуальные основы правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, № 4, апрель 2013, С. 3-12;

Апарина И. В.

кандидат юридических наук, заведующая кафедрой теории государства и права МБОУ «Волжский институт экономики, педагогики и права», г. Волжский

- Административная опека и постпенитенциарный контроль: вопросы правового регулирования, № 7, июль 2013, С. 3-13;

Башлаков-Николаев И. В.

руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области, г. Москва

- О модели административной ответственности индивидуальных предпринимателей в сфере защиты конкуренции, № 6, июнь 2013, С. 20-32;

Богатов А. В.

студент Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва

- Добровольное раскрытие информации относительно фактов коррупции и мошенничества (зарубежный опыт) (в соавторстве с Трунцевским Ю. В.), № 3, март 2013, С. 96-101;

Босхамджиева Н. А.

кандидат юридических наук, профессор Всероссийского института повышения квалификации МВД России, доцент, г. Домодедово

- К вопросам о детерминации административной деликтности, № 2, февраль 2013, С. 3-15;

- О некоторых вопросах методологических основ исследования, № 2, февраль 2013, С. 16-27;
- Некоторые вопросы безопасности дорожного движения, № 7, июль 2013, С. 14-21;

Бояхчан С.

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина, г. Москва

- Административные суды США и Франции в контексте рецепции опыта создания административной юстиции, № 10, октябрь, 2013, С. 3-10;

Бурнышова Л. В.

старший преподаватель кафедры административного и финансового права Омской юридической академии, г. Омск

- Проверка правомерности использования налоговых льгот в процессе камерального налогового контроля, № 8, август 2013, С. 3-18;

Варгузова А. А.

кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела подготовки научных кадров ФГКУ «ВНИИ МВД России», г. Москва

- Обеспечение общественной безопасности как социально-правовой категории, № 4, апрель 2013, С. 13-19;

Возняковская К. А.

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин ВСП ЧФ Национального Университета «Одесская Юридическая Академия», Украина

- Значение финансового мониторинга как инструмента в борьбе с легализацией (отмыванием) преступных доходов, № 11, ноябрь 2013, С. 3-16;

Волков А. В.

адвокат Волгоградской областной коллегии адвокатов, соискатель, НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права», г. Волгоград

- Нормативная основа состязательности в административном процессе, № 12, декабрь 2013, С. 3-15;

Воронов А. М.

доктор юридических наук, профессор, директор Центра правовых основ развития госуправления и гражданского общества ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

- Административно-правовой режим деятельности таможенных органов в

сфере обеспечения общественной безопасности, № 5, май 2013, С. 3-16;

- Государственное администрирование в налоговой сфере, № 7, июль 2013, С. 22-40;

Гоголев А. М.

кандидат юридических наук, руководитель Пермского филиала ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Пермь

- Административно-правовое регулирование в налоговой сфере: состояние и проблемы правоприменения, № 9, сентябрь 2013, С. 3-15;

Горохов Д. Ю.

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского университета им. С. Ю. Витте, г. Москва

- Некоторые аспекты административно-правового регулирования репатриации в России, № 3, март 2013, С. 3-12;

Горшков Н. Н.

начальник отдела МВД России по Нагорному району ЮАО г. Москвы

- Ретроспективный анализ практики осуществления ротации в государственной службе Российской Федерации, № 3, март 2013, С. 13-25;

Губарева Т. И.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России, г. Ставрополь

- Актуальные вопросы правового регулирования принципов производства по делам об административных правонарушениях, № 6, июнь 2013, С. 33-44;

Гулягин А. Ю.

кандидат юридических наук, заместитель Прокурора Владимирской области, г. Владимир

- Субъекты административной юрисдикции: структура и содержание, № 2, февраль 2013, С. 28-40;

Густова Л. В.

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

- Использование полиграфа при поступлении на службу в полицию, № 8, август 2013, С. 19-24;

Денисенко А. В.

соискатель Ростовского юридического института МВД России, г. Ростов-на-Дону

- О юридической ответственности за нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав: вопросы разграничения ответственности, № 9, сентябрь 2013, С. 16-24;

Денисенко В. В.

доктор юридических наук, Президент Небугского клуба административистов, профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России, профессор, г. Краснодар

- «Выпадающие конструкции» КоАП РФ: объективная неизбежность или следствие изъянов в законодательной мысли и технике, № 8, август 2013, С. 25-39;

Денисенко Е. В.

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры уголовного процесса ФГКОУ ВПО «Ростовский юридический институт МВД России», Ростов-на-Дону

- Сравнительно-правовой анализ административного и уголовно-процессуального задержания, № 7, июль 2013, С. 41-50;

Джамирзе Б. Ю.

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых и уголовно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Майкопский государственный технологический университет», г. Майкоп

- Виновность юридического лица как необходимый признак административного правонарушения, № 1, январь 2013, С. 3-9;

Дугенец А. С.

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, г. Москва

- Рецензия на диссертацию Борисова Сергея Вячеславовича «Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», № 10, октябрь 2013, С. 11-14;

Ежов Ю. А.

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Административное и информационное право» Финансового Университета при Правительстве Российской Федерации, доцент, г. Москва

- Административные реформы в Российской Федерации, № 9, сентябрь 2013, С. 25-36;

Зинков Е. Г.

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

- Особенности административной ответственности за отдельные виды административных правонарушений в условиях формирования правового государства и его правового пространства в России, № 6, июнь 2013, С. 45-53;

Зубарев А. С.

главный специалист Департамента правовой работы Администрации г. Воронежа, г. Воронеж

- Ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах своей деятельности как форма парламентского контроля, № 5, май 2013, С. 17-27;

Зырянов С. М.

доктор юридических наук, профессор, Московский университет МВД России, г. Москва

- Проблемы реализации разрешительного способа административно-правового регулирования, № 5, май 2013, С. 28-41;
- Место административной ответственности в российском праве, № 9, сентябрь 2013, С. 37-52;

Какимжанов М. Т.

кандидат юридических наук, профессор кафедры общеправовых и специальных дисциплин Карагандинского экономического университета Казпо-требсоюза, доцент, полковник полиции в отставке, Казахстан

- Квалификация отдельных составов административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти в Республике Казахстан (в соавторстве с Филиным В. В.), № 6, июнь 2013, С. 54-59;

Калина Е. С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, г. Челябинск

- Административные правонарушения, совершенные в условиях чрезвычайной ситуации, № 8, август 2013, С. 40-50;

Каплунов А. И.

доктор юридических наук, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, профессор, г. Санкт-Петербург

- К вопросу о совершенствовании правовых норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях в области лесопользования (в соавторстве с Яковлевой Т. А.), № 6, июнь 2013, С. 60-73;

Капустин В. Г.

Московский университет МВД России, г. Москва

- Нормативное правовое обеспечение охраны общественной нравственности в российском административном законодательстве, № 3, март 2013, С. 26-39;

Караманукян Д. Т.

заведующий кафедрой конституционного и международного права ЧОУ ВПО «Омская юридическая академия», г. Омск

- Провокация преступлений в прецедентном праве Европейского Суда по правам человека, № 1, январь 2013, С. 10-24;

Кизиллов В. В.

кандидат юридических наук, главный редактор журнала «Актуальные вопросы публичного права», г. Омск

- Определение ВАС РФ об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ: процессуальный судебный акт или акт правосудия?, № 1, январь 2013, С. 25-36;
- Незаконные действия надзорной инстанции Арбитражного Суда Российской Федерации: определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ с пороком мотива, № 4 апрель 2013, С. 20-41;
- Деликтная реализация дискреционных полномочий мирового судьи при рассмотрении дела об административном правонарушении (в соавторстве с Маркарьян А. В.), № 7, июль 2013, С. 51-62;
- Рецензия на монографию доктора юридических наук, профессора М. А. Лапиной «Административная юрисдикция в системе административного процесса», № 10, октябрь 2013, С. 15-20;
- Налогообложение доходов налогоплательщика, полученных от реализации наследуемого имущества: аспекты справедливого налогового режима, № 11, ноябрь 2013, С. 17-32;
- Проблемы формирования института административной ответственности государственных гражданских служащих, № 11, ноябрь 2013, С. 33-42;

Кобзарь-Фролова М. Н.

доктор юридических наук, профессор кафедры административного и таможенного права Российской таможенной академии, г. Москва

- Значение информации в предупреждении налоговой деликтности, № 3, март 2013, С. 40-51;

Колобашкина С. С.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры «Административное и информационное право» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

- Особенности государственного регулирования рынка юридических услуг в странах постсоветского пространства, № 3, март 2013, С. 52-60;

Комахин Б. Н.

кандидат юридических наук, докторант Московского университета МВД России, г. Москва

- Развитие профессиональной деятельности государственных служащих в контексте служебно-правовой аналитики и инноватики, № 7, июль 2013, С. 63-68;

Кононов Э. А.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД Российской Федерации, г. Хабаровск

- Проблемы применения физической силы сотрудниками ОВД (полиции) (в соавторстве с Шилакиным В. Б.), № 9, сентябрь 2013, С. 53-63;

Косицин И. А.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Омской юридической академии, г. Омск

- На пригодность к чему периодически проверяют частных охранников?, № 4, апрель 2013, С. 42-47;
- Правовое регулирование применения физической силы частными охранниками, № 11, ноябрь 2013, С. 43-47;

Кудряшова Е. В.

кандидат юридических наук, доцент по кафедре финансового права, адвокат Адвокатской палаты Московской области, г. Москва

- Актуальные научно-теоретические вопросы отраслевой принадлежности правового регулирования государственного стратегического, № 4, апрель 2013, С. 48-55;

Куянова А. В.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск

- Актуальные проблемы укрепления законности в деятельности российской полиции (в соавторстве с Юрициным А. Е.), № 9, сентябрь 2013, С. 64-73;

Лавров Ю. Б.

аспирант ОмГУ им. Ф. М. Достоевского, г. Омск

- Процессуальные аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей (в соавторстве с Юрициным А. Е.), № 2, февраль 2013, С. 62-69;

Лапина М. А.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Административное и информационное право» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

- К вопросу о паспорте научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс, № 5, май 2013, С. 42-47;
- Отчет о проведении международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы административного и информационного права», № 6, июнь 2013, С. 74-79;

Лебедева Е. И.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, г. Москва

- Лицензирование и саморегулирование: перспективы развития, № 6, июнь 2013, С. 80-91;

Липатов Э. Г.

доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного и уголовного права Поволжского Института Управления имени П. А. Столыпина (РАНХиГС), г. Саратов

- Законодательство РФ об административных правонарушениях как способ репрессивного воздействия на общество, № 9, сентябрь 2013, С. 74-79;
- Правовое положение Российской Федерации как члена ВТО, № 10, октябрь 2013, С. 21-30;

Майле А. Д.

кандидат юридических наук (Россия), доктор права, магистр административных наук Немецкой Высшей школы управления, г. Шпайер, ФРГ

- Из опыта организации судебной системы Германии или чем полезен зарубежный опыт, № 4, апрель 2013, С. 56-66;

Макарова Е. Г.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск

- Пожарная безопасность как составляющая национальной безопасности, № 4, апрель 2013, С. 67-78;

Маркарьян А. В.

ведущий юрисконсульт ЗАО «САНАР», г. Саратов

- Деликтная реализация дискреционных полномочий мирового судьи при рассмотрении дела об административном правонарушении (в соавторстве с Маркарьян А. В.), № 7, июль 2013, С. 51-62;

Марков К. В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры Конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, заведующий отделом правового регулирования регионального развития Совета по изучению производительных сил Минэкономразвития и РАН РФ, г. Москва

- Актуальные проблемы административно-правового регулирования государственного стратегического планирования и прогнозирования в современной России (в соавторстве с Чепурновой Н. М.), № 5, май 2013, С. 83-99;

Мельников В. А.

кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградской Академии МВД России, доцент, г. Волгоград

- Средства административно-правового ограничения прав граждан в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, № 12, декабрь, С. 16-27;

Мокина Т. В.

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

- Проблемы правовой регламентации врачебной тайны в законодательстве РФ, № 3, март 2013, С. 61-72;
- Особенности налоговых правоотношений как самостоятельного вида публичных правоотношений, № 8, август 2013, С. 51-61;

Молчанов П. В.

*кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник ФКУ
НИЦ БДД МВД России, г. Москва*

- Административно-правовой статус пешехода: вопросы совершенствования (в соавторстве с Островским А. В.), № 3, март 2013, С. 73-82;

Мотрович И. Д.

преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности ОВД ФГКОУ ВПО ДВЮИ МВД России, г. Хабаровск

- О некоторых проблемах административной ответственности за потребление (распитие) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах: сущность и причины, № 11, ноябрь 2013, С. 48-63;

Никитин А. С.

кандидат юридических наук, профессор кафедры истории и теории государства и права Московского гуманитарно-экономического института, г. Москва

- Человек как одушевленное орудие совершения административного правонарушения, № 3, март 2013, С. 83-95;

Носенко Л. И.

кандидат юридических наук, зав. кафедрой гражданского права и процесса юридического факультета Оренбургского государственного университета, Почетный работник высшего образования РФ, доцент, г. Оренбург

- К вопросу о служебных спорах, № 12, декабрь 2013, С. 28-36

Оноколов Ю. П.

кандидат юридических наук, преподаватель Новороссийского филиала Современной гуманитарной академии, г. Новороссийск

- Административный надзор – инструмент как частной, так и общей превенции преступлений и иных правонарушений, № 12, декабрь 2013, С. 37-51;

Островский А. В.

научный сотрудник ФКУ НИЦ БДД МВД России, г. Москва

- Административно-правовой статус пешехода: вопросы совершенствования (в соавторстве с Молчановым П. В.), № 3, март 2013, С. 73-82;

Побежимова Н. И.

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и

государственной службы при Президенте РФ, г. Москва

- Международное административное право и его место в системе российского права, № 8, август 2013, С. 62-72;

Попова Н. Ф.

доктор юридических наук, профессор, Главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», г. Москва

- Транспортная безопасность как фактор обеспечения национальной безопасности РФ: теоретический и геополитический аспекты, № 5, май 2013, С. 48-64;

Попугаев Ю. И.

кандидат юридических наук, первый заместитель начальника ФГКУ «ВНИИ МВД России», доцент, г. Москва

- Об оптимизации административно-деликтного законодательства, № 12, декабрь 2013, С. 52-65;

Пролетенкова С. Е.

кандидат юридических наук, доцент, докторант ФГКУ «ВНИИ МВД России», г. Москва

- О направленности административно-правовой политики противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации, № 1, январь 2013, С. 37-40;
- Политизация религиозных объединений как один из факторов развития религиозного экстремизма, № 1, январь 2013, С. 41-48;
- Административно-правовой статус органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму: вопросы теории, № 2, февраль 2013, С. 41-50;

Романова И. С.

соискатель кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского, г. Саратов

- Проблемы установления компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, № 8, август 2013, С. 73-82;

Россинский Б. В.

доктор юридических наук, проректор по учебной работе, заведующий кафедрой административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва

- Размышления об административных наказаниях в сфере дорожного движения, № 12, декабрь 2013, С. 66-77;

Сидоркин А. В.

аспирант Омской юридической академии, г. Омск

- Применение административной ответственности за недобросовестную конкуренцию в области использования олимпийской и паралимпийской символики, № 1, январь 2013, С. 49-58;

Соловей Ю. П.

доктор юридических наук, профессор, ректор частного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омская юридическая академия», Заслуженный юрист Российской Федерации, г. Омск

- О законодательном определении понятия административного правонарушения, № 10, октябрь 2013, С. 31-39;

Соловьев А. А.

судья, председатель судебного состава Арбитражного суда Московской области, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва

- Не следует умалять значение административного процесса. Рецензия на научную монографию М. А. Лапиной «Административная юрисдикция в системе административного процесса» (М.: Финансовый университет, 2013, 140 стр.), № 10, октябрь 2013, С. 40-46;

Старилов Ю. Н.

доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет», профессор, г. Воронеж

- Административное судопроизводство как способ повышения качества российского государства, № 8, август 2013, С. 83-118;

Степаненко Ю. В.

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

- Административно-правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности, № 6, июнь 2013, С. 92-104;

Трунцевский Ю. В.

доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой по научной работе, профессор кафедры «Анализ рисков и экономическая

безопасность» Финансового университета при Правительстве РФ, главный редактор журнала «Международное публичное и частное право», г. Москва

- Добровольное раскрытие информации относительно фактов коррупции и мошенничества (зарубежный опыт) (в соавторстве с Богатовым А. В.), № 3, март 2013, С. 96-101;

Уманская В. П.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доцент, г. Москва

- Совершенствование правотворческих полномочий органов исполнительной власти в условиях административной реформы, № 7, июль 2013, С. 69-78;

Филин В. В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова, доцент, подполковник полиции, Казахстан

- Административная ответственность за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения по КоАП Республики Казахстан, № 3, март 2013, С. 102-108;
- Квалификация отдельных составов административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти в Республике Казахстан (в соавторстве с Какимжановым М. Т.), № 6, июнь 2013, С. 54-59;

Филиппова А. В.

преподаватель кафедры конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ), г. Москва

- Правовая природа налогового контроля в системе контрольно-надзорной деятельности государства, № 4, апрель 2013, С. 79-85;

Филиппов О. Ю.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск

- Актуальные вопросы совершенствования института административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о

выборах и референдумах в РФ (в соавторстве с Юрициным А. Е.), № 7, июль 2013, С. 79-87;

Фогель Э. В.

специалист лаборатории «Правовых основ управления» ФГБОУ «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики», г. Москва

- Значение производства по делам, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, для совершенствования системы государственного управления, № 5, май 2013, С. 65-71;

Фролов В. А.

аспирант Российской таможенной академии, г. Москва

- Соотношение административного правонарушения и дисциплинарного проступка, № 10, октябрь 2013, С. 47-58;
- Дисциплинарный проступок государственного служащего: понятие, общая характеристика, № 11, ноябрь 2013, С. 64-72;
- Административный проступок: понятие, общая характеристика, № 12, декабрь 2013, С. 78-86;

Хахалева Е. В.

доктор юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», г. Краснодар

- Некоторые вопросы судебного контроля за законностью совершения административно-правовых действий (бездействия), влекущих юридические последствия, № 10, октябрь 2013, С. 59-78;

Ходжакулова С. И.

адъюнкт Федерального государственного казенного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России», г. Москва

- Взаимодействие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с ОВД (Полицией) в сфере профилактики семейного неблагополучия, № 4, апрель 2013, С. 86-93;

Чаннов С. Е.

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, г. Саратов

- К вопросу об одном постановлении Конституционного Суда, № 4, апрель 2013, С. 94-107;

- Отзыв официального оппонента на диссертационное исследование Миннигуловой Динары Борисовны на тему: «Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации», представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право, административный процесс – в диссертационный совет Д212.123.05 на базе Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, № 5, май 2013, С. 72-82;

Чепурнова Н. М.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, Заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва

- Актуальные проблемы административно-правового регулирования государственного стратегического планирования и прогнозирования в современной России (в соавторстве с Марковым К. В.), № 5, май 2013, С. 83-99;

Черемушников Н. М.

помощник судьи в Арбитражном суде Омской области, аспирант кафедры административного и финансового права ЧОУ ВПО «Омская юридическая академия», г. Омск

- Дисквалификация арбитражных управляющих как вид административной ответственности, № 2, февраль 2013, С. 51-61;

Чернов Ю. И.

кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой административного и финансового права Кубанского государственного аграрного университета, доцент, г. Краснодар

- Взаимосвязь принципов административно-деликтного и уголовного процессов, № 8, август 2013, С. 119-132;

Шевченко С. В.

кандидат исторических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России, доцент, г. Омск

- Деятельность полиции по предупреждению, выявлению и пресечению экстремистской деятельности в Российской Федерации (в соавторстве с Юрициным А. Е.), № 9, сентябрь 2013, С. 80-88;

Шергин А. П.

доктор юридических наук, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, почетный член Российской

академии юридических наук, г. Москва

- Общее и особенное в административно-деликтном праве, № 12, декабрь 2013, С. 87-98;

Шилакин В. Б.

адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД Российской Федерации, г. Хабаровск

- Проблемы применения физической силы сотрудниками ОВД (полиции) (в соавторстве с Кононовым Э. А.), № 9, сентябрь 2013, С. 53-63;

Шилюк Т. О.

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права МГЮА имени О. Е. Кутафина, г. Москва

- К вопросу об административных правонарушениях в области здравоохранения, № 7, июль 2013, С. 88-96;

Шмалий О. В.

доктор юридических наук, зав. кафедрой административного и служебного права Южно-Российского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Ростов-на-Дону

- Кодекс административного судопроизводства как элемент конституционной модели правосудия, № 12, декабрь 2013, С. 99-108;

Щукина Т. В.

доктор юридических наук, зав. кафедрой гражданского права и процесса Липецкого филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доцент, г. Липецк

- Альтернативные методы разрешения конфликтов на государственной гражданской службе: проблемы и новые подходы, № 9, сентябрь 2013, С. 89-99;

Юрицин А. Е.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск

- Процессуальные аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей (в соавторстве с Лавровым Ю. Б.), № 2, февраль 2013, С. 62-69;

- Актуальные вопросы содержания и особенности реализации стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, № 5, май 2013, С. 100-112;
- Актуальные вопросы совершенствования института административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах в РФ (в соавторстве с Филипповым О. Ю.), № 7, июль 2013, С. 79-87;
- Актуальные проблемы укрепления законности в деятельности российской полиции (в соавторстве с Куяновой А. В.), № 9, сентябрь 2013, С. 64-73;
- Деятельность полиции по предупреждению, выявлению и пресечению экстремистской деятельности в Российской Федерации (в соавторстве с Шевченко С. В.), № 9, сентябрь 2013, С. 80-88;

Яковлева И. В.

аспирант Тюменской государственной академии мировой экономики, управления и права, г. Тюмень

- Нагрузка судьи как фактор качества правосудия, № 5, май 2013, С. 113-120;

Яковлева Т. А.

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

- К вопросу о совершенствовании правовых норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях в области лесопользования (в соавторстве с Каплуновым А. И.), № 6, июнь 2013, С. 60-73;

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