

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ**

**ВОПРОСЫ**

**ПУБЛИЧНОГО**

**ПРАВА**



**февраль**  
**2014**  
**№2**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ**  
**ЖУРНАЛ**

© Кизилов, 2012

# Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

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

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 2 (26) 2014 г.

## The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

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

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

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

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

Редакционный совет:

**Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск**

**Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва**

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

**Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов**

**Шукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк**

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

Редакция:

**Рубцов Д.В.**

**Маркар'ян 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](mailto:topispublaw@mail.ru)

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 25.02.2014 г.

Усл. печ. л. 5.6

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](mailto:topispublaw@mail.ru)

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 25<sup>th</sup> of February, 2014.

Nominal print 5.6 sh.

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision

ZAO (CJSC) «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

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

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

© Кизилев В.В.

# •СОДЕРЖАНИЕ•

<b>К вопросу о правовой природе судопроизводства по делам о дисциплинарных проступках</b>	<b>3</b>
Апарина И. В.	
<b>Критика правовой политики Российской Федерации в области соотношения гражданского и административного права</b>	<b>12</b>
Дёмин А. А.	
<b>Институциональные особенности служебно-деликтного права</b>	<b>23</b>
Добробаба М. Б.	
<b>Проблемы административной ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций</b>	<b>36</b>
Калина Е. С.	
<b>Правовая природа плановых актов</b>	<b>42</b>
Кудряшова Е. В.	
<b>Гражданское общество в России: актуальные политико-правовые проблемы формирования и развития</b>	<b>54</b>
Куянова А. В., Юрицин А. Е.	
<b>Правовые риски в публичном управлении: приглашение к дискуссии</b>	<b>63</b>
Лапина М. А., Карпужин Д. В.	
<b>Принципы взаимодействия полиции с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления Российской Федерации</b>	<b>77</b>
Макарова Е. Г., Крючков В. Г.	
<b>Правовые и тактические аспекты осмотра места ДТП при производстве по делам об административных правонарушениях</b>	<b>83</b>
Плиев А. Л.	
<b>К вопросу о месте административного договора в системе административного права</b>	<b>95</b>
Попов А. И.	
<b>Объявление</b>	<b>108</b>

Апарина И. В. / Aparina I. V.

**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО  
ДЕЛАМ О ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ПРОСТУПКАХ<sup>1</sup>****TOWARDS THE QUESTION ABOUT LEGAL NATURE OF COURT  
PROCEDURE ON THE CASES OF DISCIPLINARY OFFENCES**

*Апарина Ирина  
Вячеславовна,  
кандидат юридических наук,  
заведующая кафедрой теории  
государства и права МБОУ  
«Волжский институт эконо-  
мики, педагогики и права»,  
irina.aparina@mail.ru*

Отмечается, что нормы, регламентирующие деятельность суда по применению мер дисциплинарной ответственности требуют соответствующего правового оформления, а споры подведомственные Дисциплинарному судебному присутствию должны рассматриваться по правилам административного судопроизводства.

Утверждается, что производство по делам о дисциплинарных проступках судей или иных лиц, замещающих государственные должности, должно обладать некоторыми особенностями в силу особого правового статуса данных лиц.

**Ключевые слова:** судопроизводство, дисциплинарные проступки, судопроизводство по делам о дисциплинарных проступках, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное судебное присутствие, дисциплинарные суды.

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

*Aparina Irina  
Vyacheslavovna,  
c.j.s. (PhD in law), Head of the  
Chair "Theory of state and law"  
at Municipal Budgetary Educa-  
tional Institution "Volga Insti-  
tute of Economics, Pedagogy and  
Law",  
irina.aparina@mail.ru*

The author notes that the norms governing the activities of court on the application of disciplinary responsibility require an appropriate legal registration, and disputes under jurisdiction of the Judicial Disciplinary Tribunal should be treated according to the rules of administrative court procedure.]

Argues that proceedings on cases of disciplinary offences of judges or other persons employed in public positions should possess certain peculiarities because of the special legal status of these persons.

**Keywords:** court procedure, disciplinary offences, proceedings on cases of disciplinary offences, disciplinary responsibility, Judicial Disciplinary Tribunal, disciplinary courts.

Дисциплинарная ответственность, наряду с другими видами юридической ответственности, применяется в установленном процессуальном порядке. В юридической науке процессуальная форма дисциплинарно-правового принуждения характеризуется как внесудебная, поскольку меры дисциплинарного воздействия всегда применялись и применяются в рамках служебного (управленческого) подчинения [11].

Между тем анализ современного российского законодательства и правоприменительной практики обнаруживает в системе правосудия наличие судебных процедур, в рамках которых решается вопрос о применении дисциплинарных наказаний.

В данном случае речь идет о праве судей гарнизонных военных судов применять дисциплинарный арест к военнослужащим за грубые дисциплинарные проступки [3], а также об отдельных правомочиях компетенции Дисциплинарного судебного присутствия [2].

Возможность применять меры дисциплинарной ответственности в ходе судебного разбирательства детерминирует вопрос о природе процессуальной формы, в рамках которой судом назначаются дисциплинарные наказания.

Относительно сущности судопроизводства, в рамках которого отправляет правосудие Дисциплинарное судебное присутствие, казалось бы, все предельно ясно. Данный судебный орган в соответствии с законом рассматривает:

- жалобы граждан, судебские полномочия которых досрочно прекращены решением Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации или решением квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации за совершение ими дисциплинарных проступков, на указанные решения квалификационных коллегий судей;

- обращения Председателя Верховного Суда Российской Федерации или Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков в тех случаях, когда Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации или квалификационными коллегиями судей субъектов Российской Федерации отказано в удовлетворении представлений председателей федеральных судов о прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков в порядке, предусмотренном главами 23 и 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [1], с учетом особенностей, установленных Федеральным конституционным законом «О Дисциплинарном судебном присутствии» и Регламентом Дисциплинарного судебного присутствия (см. ч. 1 ст. 6) [2].

Следовательно, законодатель определяет, что компетенция, так называемого, Дисциплинарного трибунала реализуется в рамках гражданского судопроизводства с учетом некоторых процессуальных особенностей, предусмотренных федеральным конституционным законом и регламентом [6].

Между тем, ни для кого не секрет, что судопроизводство по разрешению публично-правовых споров – это элемент административной юстиции. И, следовательно, можно утверждать, что споры подведомственные Дисциплинарному судебному присутствию должны рассматриваться по правилам административного судопроизводства.

Однако проект Кодекса административного судопроизводства (далее КАС РФ) относит к категории административных дел, те, что связаны с оспариванием решений Высшей квалификационной коллегии судей и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации об оспаривании постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, за

исключением случаев прекращения полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков (п. 3 ч. 1 ст. 23 Проекта [4]).

Соответственно, дела, отнесенные федеральным законом к компетенции Дисциплинарного судебного присутствия, не могут рассматриваться по правилам административного правосудия [4].

Таким образом, презюмируется, что оспаривание решений квалификационных коллегий судей о применении такой меры как досрочное прекращение полномочий судьи в связи с совершением дисциплинарного проступка не является предметом административно-правового спора.

В данном случае, не совсем понятно, почему оспаривание актов квалификационных коллегий судей, которые влияют на статус судьи, возможно, нарушают его права и свободы должно осуществляться в судах общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства, а именно в Дисциплинарном судебном присутствии в форме гражданского судопроизводства.

А вот рассмотрение дел о прекращении полномочий судьи, по обращению Председателя Верховного Суда Российской Федерации или Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков, осталось вне рамок проектного регулирования по понятным причинам, поскольку проект КАС РФ выстроен в соответствии с концепцией административной жалобы, как основы административного судопроизводства.

Если обратиться к содержанию Федерального закона «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» [3], то из него явствует, что регламентированная данным законодательным актом процессуальная форма, позволяет реализовать материально-правовые нормы о так называемой специальной дисциплинарной ответственности военнослужащих. Обеспечивается такая реализация с помощью административно-процессуальных норм (порядок привлечения к дисциплинарной ответственности милитаризованных служащих, обучающихся урегулирован административно-процессуальными нормами [7, 591]).

Судьи гарнизонного военного суда, применяя, по сути, меры дисциплинарно-правового принуждения, не выступают в качестве субъекта дисциплинарной власти, они отправляют правосудие по нормам административно-процессуального права. Грубый дисциплинарный проступок, лежащий в основе дела, рассматриваемого военным судом – это административное правонарушение, за которое военнослужащий в соответствии с Кодексом

Российской Федерации об административных правонарушениях несет дисциплинарную ответственность, когда за такое административное правонарушение КоАП РФ предусматривает наказание в виде административного ареста (см. Приложение № 7 к Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил Российской Федерации [5]).

По мнению М. Я. Масленникова, в применении дисциплинарного ареста имеют место детализированные особенности. Как полагает ученый, сущность, порядок применения и исполнения дисциплинарного ареста в отношении военнослужащих, – это тот же административный арест, применяемый в отношении так называемых специальных субъектов административной ответственности. В этом их различие, а вот одинаковые признаки – почти все остальное:

- дела о применении административного и дисциплинарного ареста (кратковременное лишение свободы) рассматриваются судьями судов общей юрисдикции;

- в обоих случаях – сокращенные сроки рассмотрения дел и урегулированный процессуально-правовыми нормами статус участников производства по указанным делам;

- в обоих случаях судьи выносят постановления о применении ареста и даже представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению соответствующих проступков;

- в обоих случаях, по существу, одинаков порядок пересмотра постановлений судей о применении ареста [11].

Идею о создании административных судов, обеспечивающих реализацию дисциплинарной ответственности военнослужащих в виде наложения ареста поддерживает К. С. Лиховидов [10]. Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что нормы, регламентирующие деятельность суда по применению мер дисциплинарной ответственности требуют соответствующего правового оформления. Так, по мнению М. Я. Масленникова оставление процедур применения дисциплинарного ареста в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, в качестве автономного закона не рационально [11].

В специальной юридической литературе все чаще звучат высказывания о необходимости создания в Российской Федерации системы Дисциплинарных судов. В этой связи, предлагается исключить из компетенции квалификационных коллегий судей правомочия по рассмотрению дел о дисциплинарных проступках судей [12, 7].

По мнению Ш. А. Кудашева решение такого важного вопроса, как досрочное прекращение полномочий судьи как меры дисциплинарной ответственности не государственным, не судебным органом, как ни парадоксально, снижает уровень независимости судьи. Не всегда решение таких вопросов корпоративным органом означает соблюдение «чистоты рядов» и конституционных прав гражданина – судьи [9].

Более того, в компетенцию Дисциплинарных судов можно включить право налагать определенные, наиболее строгие меры дисциплинарной ответственности к государственным служащим и чиновникам, которые состоят в особых публично-правовых отношениях с государством.

Следует отметить, что функционирование таких судов в мировой практике основано на конституционных положениях. К примеру, в Германии Основной закон ФРГ (ч. 4 ст. 96 Конституции Федеративной Республики Германии) устанавливает, что Федерация может учреждать для лиц, состоящих с ней в публично-правовом служебном отношении, федеральные суды по разрешению дел в дисциплинарном производстве и производстве по жалобам [8].

Как известно, Конституция Российской Федерации не содержит норм о дисциплинарном судопроизводстве, что, в свою очередь, не является поводом для оставления без решения вопроса о форме правосудия, в рамках которой суды рассматривают дела о применении мер дисциплинарной ответственности. И, если применение дисциплинарного ареста к военнослужащим, как субъектам специальной административной ответственности, возможно, уместить в рамки административно-судебного процесса, то производство по делам о дисциплинарных проступках судей или иных лиц, замещающих государственные должности, безусловно, должно обладать некоторыми особенностями, хотя бы в силу особого правового статуса данных лиц.

#### Список литературы:

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 01 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении

дисциплинарного ареста» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21.05.2013) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2010 года № 3/2 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007.

8. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер. 2003.

9. Кудашев Ш. А. Ответственность судей: эффективно ли будет дисциплинарное присутствие? // URL: [http://www.juristlib.ru/book\\_10109.html](http://www.juristlib.ru/book_10109.html) (дата обращения: 9.09.2013).

10. Лиховидов К. С. Законодательное обеспечение дисциплинарной ответственности военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 2.

11. Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс – реальный и самодостаточный // Административное право и процесс. 2012. № 2.

12. Осин В. В. О дисциплинарном судебном присутствии и защите прав граждан // Адвокат. 2010. № 2.

### References:

1. Civil Procedural Code of the Russian Federation from November 14, 2002, No. 138-FL [Grazhdanskiy protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 14 noyabrya 2002 g. № 138-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Constitutional Law No. 4-FKL from November 09, 2009 “On Judicial Disciplinary Tribunal” [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 9 noyabrya

2009 g. № 4-FKZ «O Distsiplinarnom sudebnom prisutstvii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 199-FL from December 01, 2006 “On the Court Procedure Concerning Grave Disciplinary Offences in Application of Disciplinary Arrest to Servicemen and Execution of Disciplinary Arrest” [Federal’nyi zakon ot 01 dekabrya 2006 g. № 199-FZ «O sudoproizvodstve po materialam o grubykh distsiplinarnykh prostupkakh pri primenении k voennosluzhashchim distsiplinarnogo aresta i ob ispolnenii distsiplinarnogo aresta»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Draft Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation No. 246960-6 (as amended, adopted by the State Duma of the RF Federal Assembly in the first reading 21.05.2013) [Proekt № 246960-6 Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii (red., prinyataya GD FS RF v I chtenii 21.05.2013)]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. RF Presidential Decree No. 1495 from November 10, 2007 “On Approval of the Basic Military Regulations of the Armed Forces of the Russian Federation” [Ukaz Prezidenta RF ot 10 noyabrya 2007 g. № 1495 «Ob utverzhdenii obshchevoinskikh ustavov Vooruzhennykh Sil Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation and the Plenum Higher Arbitration Court of the Russian Federation No. 3/2 from February 04, 2010 [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii i Plenuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 4 fevralya 2010 goda № 3/2]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook for Higher Schools. 3<sup>rd</sup> revised and enlarged edition* [Administrativnoe pravo: Uchebnyk dlya vuzov. – 3-e izd., peresmotr, i dop.]. Moscow: Norma, 2007.

8. *Constitutions of Foreign States: Study Guide* [Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Uchebnoe posobie]. Compiler Professor V. V. Maklakov, 4<sup>th</sup> revised and enlarged edition, Moscow: Volters Kluver, 2003

9. Kudashev Sh. A. *Responsibility of Judges: Whether will Disciplinary Presence be Effective?* [Otvetstvennost’ sudei: effektivno li budet distsiplinarnoe prisutstvie?]. Available at: [http://www.juristlib.ru/book\\_10109.html](http://www.juristlib.ru/book_10109.html) (accessed: 9.09.2013).

10. Likhovidov K. S. Legislative Securing of Disciplinary Responsibility of Servicemen [Zakonodatel'noe obespechenie distsiplinarnoi otvetstvennosti voennosluzhashchikh]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh – Law in Armed Forces*, 2005, no. 2.

11. Maslennikov M. Ya. Russian Code of Administrative Procedure – Real and Self-sufficient [Rossiiskii administrativno-protsessual'nyi kodeks – real'nyi i samodostatochnyi]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 2.

12. Osin V. V. About Judicial Disciplinary Tribunal and Protection of Citizens' Rights [O distsiplinarnom sudebnom prisutstvii i zashchite prav grazhdan]. *Advokat – Lawyer*, 2010, no. 2.

Дёмин А. А. / Demin A. A.

**КРИТИКА ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ СООТНОШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО И  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**CRITICISM OF LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE  
SPHERE OF CORRELATION OF CIVIL AND ADMINISTRATIVE LAW**

*Дёмин Алексей*

*Афанасьевич,*

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного права МГУ им. М. В.  
Ломоносова,  
dyomin1940@mail.ru*

*Demin Aleksei*

*Afanas'evich,*

*c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Chair of administrative law at Lomonosov Moscow State University,  
dyomin1940@mail.ru*

Опровергается конституционная формула, согласно которой административное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, а гражданское законодательство – к ведению Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Субъект Российской Федерации, административное право, гражданское право, предмет ведения.

The author refutes the constitutional formula, according to which administrative legislation refers to the joint jurisdiction of the Russian Federation and a subject of the Russian Federation, and civil legislation refers to the jurisdiction of the Russian Federation.

**Keywords:** subject of the Russian Federation, administrative law, civil law, subject matter of jurisdiction.

Одним из приемов оценки правовой политики РФ в отношении административного права является выяснение соотношения гражданского и административного права при анализе Конституции РФ 1993 года.

Привычными являются сетования на постоянные нарушения администрацией прав человека. Они сопровождаются даже заявлениями самой власти об самоустранении от управления экономикой. В то же время нарушения прав человека вполне могут быть совершены и с помощью норм гражданского права, якобы самого демократичного. Мы полагаем возможным отнести к гражданско-правовым фактам нарушения прав человека заключение таких сделок, как выдача кредитов банками, результатом которых является утрата гражданином существенных условий своей жизни, например, лишение жилья должника (Среди таких примеров из жизни: Долг по оплате жилья стал причиной тройного убийства на юге Москвы [14]). Судебной практикой выявлены такие приемы существенных нарушений прав гражданина, обхода гражданско-правового закона, как злоупотребление правом, нарушение принципа добросовестности в гражданских сделках и другие [10].

Отбросив условные преимущества гражданского права перед административным в смысле их уровня демократичности, остается принципиальным решение вопроса конституционного закрепления гражданского права как относящегося к федеральному ведению (п. «о» ст. 71 Конституции РФ) и административного, как относящегося к совместному ведению Федерации и её субъектов (п. «к» ст. 72 Конституции РФ). Смысл содержания статей Конституции РФ, относящихся к распределению компетенции между Федерацией и субъектами Федерации, уже подвергался глубокой конституционной проверке [1], результаты которой по степени определенности не уступают самой Конституции РФ. Вопрос же соотношения административного и гражданского права в этом аспекте пока не рассматривался.

Распределение компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, например, отнесения лицензирования то ли к области гражданского права, то ли к области административного права, довольно часто встает в судебной практике. Такие казусы подтверждаются, например:

- постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 19 января 2005 г. № 23пв04 [2] и другими, в которых основным правовым вопросом являлось определение компетенции субъектов РФ: относится ли лицензирование к области гражданского права, и тогда такой закон может быть принят только на федеральном уровне, или же относится к области административного законодательства и тогда он может быть принят на уровне субъекта РФ;

- определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 19 января 2005 г. № 7-Г04-17 [3], в котором оспаривалась компетенция законодательного органа Ивановской области в части установления права составления протокола об административном правонарушении должностными лицами милиции общественной безопасности.

Из-за регулярности возникновения компетенционных споров субъектов РФ и разнообразия их основания очевидно, что эта противоречивая судебная практика отражает системную, на наш взгляд, ошибку или системную характеристику российского права, т. е. определенную правовую политику.

Когда Верховный суд признал, что действия Хабаровской государственной Думы неконституционны, потому что принятие закона Хабаровской области о лицензировании сбора металлолома относится к федеральной сфере из-за гражданско-правового характера такого закона, возник правовой вопрос об уточнении критериев, как относить такой предмет правового регулирования к той или иной отрасли права. Нами предложена система методов правового регулирования, с помощью которых относительно легко это сделать. Это административно-правовой метод с вертикальными связями подчинения и гражданско-правовой метод с горизонтальными связями равнопоставленных лиц [5, 13-19]. Применение этих методов к указанной выше ситуации обнаруживает противоречия, разрешение которых упирается в решение вопроса, сохранить или изменить текст Конституции РФ 1993 года.

Мы разделяем подход, что государственная политика осуществляется в методологической «координации всех субъектов реализации правовой политики, в том числе самого государства, в осуществлении единой деятельности, основанной на праве» [12].

*Гражданское право.* Главный лозунг «свободного рынка» – свобода сделки по обмену товаров в формуле «товар-деньги-товар». В большом числе случаев это гражданское право. А Конституцией РФ 1993 г. (п. «о» ст. 71) оно отнесено к федеральному ведению, то есть централизовано. Можно оправдать такую его оценку как необходимость в стране административно-командной системы насадить принципы свободного рынка, из-за чего нужно сделать гражданское законодательство формируемым в федеральном порядке. Но одновременно ясно, что гражданское право, как право частное, может учитывать частные и местные особенности товарооборота, особенности правил ярмарок и торгов, особенности статуса сторон сделок и их процедур. И явно должно регулироваться как раз местным правом, правом субъектов РФ. Но и в этом случае централизованное регулирование гражданско-правовых

правоотношений является показателем, что гражданское право совсем не такое уж и частное. Когда гражданско-правовые отношения затрагивают интересы третьих лиц или общества в целом, оно совершенно очевидно должно трактоваться как право публичное [6, 178-186]. А такой статус гражданско-правовых сделок обнаруживается практически всегда: и в магазине, и в столовой, и в библиотеке, в предпринимательстве.

*Административное право.* Администрирование – неотъемлемая характеристика организованного общества. Административное законодательство Конституцией РФ 1993 года (п. «к» ч. 1. ст. 72) отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъекта Федерации, то есть в какой-то неопределенной форме децентрализовано. Децентрализовано так, что не всегда ясно, кто уполномочен, каков механизм реализации совместной компетенции двух субъектов права – Федерации и субъекта Федерации.

В то же время «вертикаль власти» – это не случайная прихоть Президента РФ В. В. Путина. Власть в государстве объективно вертикальна. В современной Российской Федерации эта вертикаль подрывается как федеративным устройством страны, так и размыванием власти разными видами самоуправления населения.

На наш взгляд, этот подход к распределению государственной власти проявился и в структурировании государственной службы в РФ, где государственную службу уже определяют как служение не только и не столько государству (РФ, или даже субъекту РФ), но даже и отдельным лицам в государственной «элите» (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Мы называем этот подход не федерализацией, а феодализацией [8, 37-38], при которой границы субъектов РФ, сформированные по искусственно установленному в СССР внутригосударственному национально-территориальному делению, в дальнейшем, при развале СССР, повлияли на претензии национальных правительств бывших союзных республик и республик в составе РФ.

Примерно такую же характеристику подрывного для единства государства инструмента необходимо дать Конституции РФ 1993 года и в отношении организации государственной службы. Для чего, например, образована федеральная государственная служба и государственная служба республик, субъектов Российской Федерации? Слаженности функционирования государственному аппарату такая схема не добавляет, в то же время не просто создает трудно работающую структуру органов власти из-за отсутствия правовой вертикали, расплывает единую государственную власть, но и

элементарно готовит государственный аппарат субъектов РФ к самостоятельному существованию, то есть готовит развал страны на её составляющие.

Исторический пример подрывного характера такой схемы устройства государственного аппарата отмечает В. Г. Вишняков – когда Б. Н. Ельцин готовил развал СССР и выход РСФСР из его состава, подготовка начиналась тоже с собственного закона РСФСР о государственной службе, в противовес закону о государственной службе СССР. Он пишет: «Рвущееся к власти прагматичное руководство России вполне обоснованно полагало, что наличие собственного законодательства о государственной службе станет существенным, решающим атрибутом государственного суверенитета РСФСР» [4, 25]. И заключает, что без единого государственного аппарата по всей стране, без единой государственной службы выполнение основных положений Конституции РФ о народном суверенитете невозможно. «Конституционные принципы не могут быть реализованы» [4, 26]. И приводит доказательства.

Соотношение и методологические особенности отраслей российского права привлекают внимание ученых, в частности, в советской системе права гибрид административного планового задания с оформлением его выполнения договором типа гражданского привел академика В. В. Лаптева к формулированию хозяйственного права с диагональным методом правового регулирования, хозяйственно-правовым методом. Рассказывая об истории хозяйственного права в СССР и расстреле ряда сторонников этой теории якобы за приверженность этой теории, профессор В. С. Мартемьянов так описывает основную контраверзу между представлениями этих ученых и органическими потребностями народного хозяйства, выразившимися академиком А. Я. Вышинским, Е. Б. Пашуканисом и другими:

«Изощренный ум верного слуги сталинского государства давно уже понял, что хозяйственная концепция при всей её половинчатости и уступках «особой форме политики пролетарского государства» представляет угрозу административно-командной системе, так как пытается обосновать необходимость правовых начал в области экономики, где уже беспредельно властвовала бюрократия. Гражданское право как отрасль, обслуживающая горизонтальные связи товарного обмена звеньев народного хозяйства, не беспокоило и не задевало интересов этого класса, так как не в этой сфере завязывались и решались вопросы руководства экономикой. Хозяйственное же право претендовало на законность по вертикали! А вот этого уже административно-командная система позволить не могла» [13, 40].

Шельмование административного права таким образом, как это делает В. С. Мартемьянов, отражает как неверные представления автора о месте административного права в государстве, но и не делает само по себе чести гражданскому праву, не ведет к повышению его значимости в регулировании общественных отношений.

Во-первых, правовые нормы устанавливаются (или санкционируются) только государством и удаление хозяйственного права якобы за пределы администрации в государстве – это непонимание роли и места государства и права в жизни. Хозяйственное право по функции не отличается от остальных отраслей права. Во-вторых, странно, что В. С. Мартемьянов находит правовые начала не в воле государства, а в стихийном рынке, в то время как правовая норма – это воля господствующего класса, за пределами которой права вообще не существует. Поскольку правовая норма обеспечивается принудительной силой специально созданного для этого государственного аппарата, полицией, судами, тюрьмами, что существенно отличает его от морали и соглашений сторон гражданско-правового оборота. В-третьих, формулировка В. С. Мартемьянова ущербна, так как наличие или отсутствие права соответствующего типа, в том числе и в области ведения хозяйственных дел государством, зависит не столько от мнения А. Я. Вышинского, сколько от самой природы права в государственно организованном обществе, оно всегда есть и оно таково, каким ему позволяет быть экономический базис. В-четвертых, в настоящее время ставить вопрос, будто государственные служащие и чиновники по своей сути являются представителями порочной государственной централизованной административно-командной системы нельзя, так как вопрос заключается в качестве таких служащих, степени их квалификации, а не в их историческом месте. Если государственный аппарат плох, лечением является простая смена таких должностных лиц. В-пятых, неразумность закона исправляется не отрицанием бюрократии вообще, а разумным же исправлением ситуации. Государство исторически возникло именно как экономический регулятор в самой своей сущности. В-шестых, классовый подход к бюрократии в стране как среднему классу представляется надуманным. Высказывавшийся по тому поводу Д. М. Щёкин, на наш взгляд, преувеличивает классовую солидарность государственных служащих, не чувствуют они себя особым классом [7, 118-122]. В отличие от мечты президента РФ Б. Н. Ельцина, они не составляют средний класс, как не могут быть названы новым классом обладающие некой собственностью воры. Деньги, по политэкономии, не вложенные в развитие, не являются капиталом. В-седьмых, выражение В. С. Мартемьянова,

будто административному праву «при своем рождении ему уготована была жалкая роль прислужника бюрократии. ... Не случайно в этой теории правосубъектна только администрация, но не трудовые коллективы предприятий, объединений, цехов и производств. Последние выступают здесь только как адресаты властных велений» [13, 40] методологически и фактически отражает непонимание креативной роли власти, осуществляемой государственным исполнительным аппаратом по нормам административного права. Не прислужника бюрократии, а её организатора! В-восьмых, ошибочно понимание административного правоотношения только как направленного сверху вниз, так как гражданин вступает в административные отношения и тогда, когда он требует от администрации соблюдения своих прав. Постановка В. С. Мартяновым вопроса о роли трудовых коллективов в иной, нежели социалистической системе права наталкивается на право собственника распоряжаться своим предприятием без согласия коллектива, ибо предприимчивым лицом является собственник, а не коллектив.

В-целом, шельмование сторонниками «рыночных» реформ административного права как некой реакционной отрасли права в сравнении с гражданским, демократичным правом, отражает непонимание сути государства и права, как и места гражданского и административного права в функционировании государственно организованного общества.

В свете изложенного предлагаем изменить Конституцию РФ.

В отношении административного права представляется верной мысль А. С. Дугенца: «Современный российский законодатель избрал верное направление: на федеральном уровне все нормы, регламентирующие виды наказуемых проступков и наказаний, основания, порядок применения ответственности должны быть сконцентрированы в одном кодифицированном правовом акте – КоАП РФ. Регламентация административной ответственности региональными законами во многом носит переходный характер» [9, 18]. На наш взгляд, это предвидение крупного российского административиста, а главное, мнение практического работника и одного из руководителей правоохранительной сферы государственной власти, точно проводит мысль, что административное право, как право, регулирующее функционирование исполнительной власти в стране, не может быть региональным. Не из-за пресловутой «вертикали власти», а по существу. В государстве власть неделима. Перефразируя когда-то сказанные слова В. И. Ленина, можно утверждать, что власть не бывает рязанской или калужской, власть является государственной.

Мы согласны с оценкой А. В. Малько, когда он пишет о фактическом отсутствии в стране полноценной правовой политики. «Нынешняя политика во многом осуществляется в отрыве от реально существующих общественных отношений, без учета закономерностей правовой жизни российского общества» [11, 11]. Впрочем, «отсутствие политики» – это тоже политика, надо только правильно это отсутствие оценить. Если в Конституции РФ 1993 года записано, что государственная идеология в РФ запрещена, то это совсем не значит, что такая идеология отсутствует. Просто у неё иное содержание.

И тогда занижение значения административного и гражданского права вполне очевидно – оно направлено на создание правовых предпосылок дальнейшего развала российского государства. Поставить административное законодательство под власть местного самоуправления – значит способствовать развалу государства.

Происхождение этой принципиальной ошибки в политике РФ во многом объясняется усилиями иностранных советников, предложивших сам текст Конституции РФ 1993 года (к тому же принятой через два месяца после расстрела парламента) в результате победы Б. Н. Ельцина в противостоянии властей. Для разгрома потенциала бывшего СССР, как мы полагаем, и была реализована идея отнесения административного права к второстепенным для государства отраслям (совместному ведению), что и заложило мину под единство нового государства – Российской Федерации.

Данное положение должно быть устранено, заменено, исправлено по мере дальнейшего укрепления российского государства, государственности.

Представляется необходимым изъять из Конституции РФ положения о Федерации и о местном самоуправлении, превратить государство в унитарное, основанное на равенстве физических лиц вне зависимости от их национальности, где административное право будет важнейшим регулятором общественных отношений. Но пока сохраняется Федерация, административное право и законодательство не могут быть децентрализованными, в то время как гражданское право и законодательство являются централизованными. При изменении Конституции следует поменять их местами в отношении предмета ведения.

#### Список литературы:

1. Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77

и 78 Конституции Российской Федерации» // КонсультантПлюс. Версия-Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 19 января 2005 г. № 23пв04 // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 7.

3. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 19 января 2005 г. № 7-Г04-17 // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 7.

4. Вишняков В. Г. Законодательство о федеральной государственной службе. Часть 1. Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы / Под общ. ред. А. П. Любимова. – М., 2005. № 1 (61).

5. Дёмин А. А. Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Государство и право. 2005. № 6.

6. Дёмин А. А. Государственная корпорация – это юридическое лицо гражданского публичного права // Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях: материальные и процессуальные аспекты. Козловские чтения. – М.: МГЮА им. О. Е. Кутафина. 2012.

7. Дёмин А. А. Модернизация и классовый статус государственной службы // Теория и практика административного права и процесса. Материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону. 2010.

8. Дёмин А. А., Ерёмин Ю. В. Дискуссионный характер понятия государственной службы в законодательстве Российской Федерации // Государственное управление и право / Под общ. ред. И. Н. Барцица. – М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2005.

9. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве. Автореф. дисс... д. ю. н. – М., 2005.

10. Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

11. Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика. Монография. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.

12. Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. – М.: Норма, Инфра-М, 2010.

13. Мартемьянов В. С. Юридическая трагедия // Предпринимательское право. 2004. № 2.

14. URL: <http://news.mail.ru/inregions/moscow/90/incident/14272036/?frommail=1>. (Дата обращения: 22.01.2014).

### References:

1. The Ruling of the RF Constitutional Court No. 250-O from December 06, 2001 "At the request of the State Assembly - Qurultay of the Republic of Bashkortostan on the interpretation of several provisions of articles 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 and 78 of the Constitution of the Russian Federation" [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 6 dekabrya 2001 g. № 250-O «Po zaprosu Gosudarstvennogo Sobraniya - Kurultaya Respubliki Bashkortostan o tolkovanii ryada polozhenii statei 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 i 78 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Resolution of the Presidium of the Supreme Court of the RF No. 23pv04 from January 19, 2005 [Postanovlenie Prezidiuma Verkhovnogo Suda RF ot 19 yanvarya 2005 g. № 23pv04]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2005, no. 7.

3. The Ruling of the Judicial Board on Civil Cases of the Supreme Court of the RF No. 7-G04-17 from January 19, 2005 [Opredelenie Sudebnoi kollegii po grazhdanskim delam Verkhovnogo Suda RF ot 19 yanvarya 2005 g. № 7-G04-17]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2005, no. 7.

4. Vishnyakov V. G. *Legislation on the Federal Public Service. Part 1. Representative Power – XXI Century: Legislation, Comments, Problems* [Zakonodatel'stvo o federal'noi gosudarstvennoi sluzhbe. Chast' 1. Predstavitel'naya vlast' – XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problem]. Under general edition of A. P. Lyubimov, Moscow: 2005, no. 1 (61).

5. Demin A. A. Administrative-legal Method: Correlation with other Methods of Legal Regulation [Administrativno-pravovoi metod: sootnoshenie s drugimi metodami pravovogo regulirovaniya]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2005, no. 6.

6. Demin A. A. State Corporation is a Legal Entity of Civil Public Law [Gosudarstvennaya korporatsiya – eto yuridicheskoe litso grazhdanskogo publichnogo prava]. *Aktual'nye problemy zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyaх: material'nye i protsessual'nye aspekty. Kozlovskie chteniya – Urgent*

*Problems of Legislation on Administrative Offenses: Substantive and Procedural Aspects. Kozlow's Readings*, Moscow: Kutafin Moscow State Law Academy, 2012.

7. Demin A. A. Modernization and Class Status of Public Service [Modernizatsiya i klassovyi status gosudarstvennoi sluzhby]. *Teoriya i praktika administrativnogo prava i protsessa. Materialy V Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii – Theory and Practice of Administrative Law and Process. Proceedings of the V All-Russian Scientific and Practical Conference*, Rostov-on-Don, 2010.

8. Demin A. A., Eremin Yu. V. Debatable Nature of the Concept of Public Service in the Legislation of the Russian Federation [Diskussionnyi kharakter ponyatiya gosudarstvennoi sluzhby v zakonodatel'stve Rossiiskoi federatsii]. Under general edition of I. N. Bartsits, *Gosudarstvennoe upravlenie i pravo – Public Administration and Law*, 2005.

9. Dugenets A. S. *Administrative Responsibility in Russian Law*. Thesis abstract of a Doctor of law [Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave. Avtoref. diss... d. yu. n.]. Moscow: 2005.

10. Comment to the Federal Law No. 302-FL from December 30, 2012 "On Amendments to chapters 1, 2, 3 and 4 of the first part of the Civil Code of the Russian Federation" [Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 30 dekabrya 2012 g. № 302-FZ «O vnesenii izmenenii v glavy 1, 2, 3 i 4 chasti pervoi Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. Mal'ko A. V. *Preferential and Incentive Legal Policy. Monograph* [L'gotnaya i pooshchritel'naya pravovaya politika. Monografiya]. St. Petersburg: Juridical center Press, 2004.

12. Mal'ko A. V., Subochev V. V., Sheriev A. M. *Rights, Freedoms and Legitimate Interests: Problems of Legal Securing* [Prava, svobody i zakonnnye interesy: problemy yuridicheskogo obespecheniya]. Moscow: Norma, INFRA-M, 2010.

13. Martem'yanov V. S. *Legal Tragedy* [Yuridicheskaya tragediya]. *Predprinimatel'skoe pravo – Business Law*, 2004, no. 2.

14. Available at: <http://news.mail.ru/inregions/moscow/90/incident/14272036/?frommail=1>. (accessed: 22.01.2014).

Добробаба М. Б. / Dobrobaba M. B.

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ  
СЛУЖЕБНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА<sup>1</sup>**

**INSTITUTIONAL FEATURES OF SERVICE-TORT LAW**

*Добробаба Марина*

*Борисовна,*

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного и финансового права  
Кубанского государственного  
университета, доцент,  
dobrobaba\_mb@mail.ru*

Служебно-деликтное право рассматривается автором, как комплексный институт административного (и административно-деликтного) права, имеющий место в рамках служебного права.

Определяется видовая классификация материальных норм служебно-деликтного права по критерию юридического содержания.

Рассматривается служебно-материальная ответственность государственных служащих как имеющая публичный характер разновидность мер дисциплинарного принуждения, заключающаяся в применении право-восстановительных санкций за вред, который служащий причинил в результате совершения служебного деликта имуществу государственного (муниципального) органа.

**Ключевые слова:** административное право, административно-деликтное право, служебно-деликтное право, служебные правоотношения, служебно-материальная ответственность, служебно-дисциплинарная ответственность.

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

*Dobrobaba Marina  
Borisovna,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of the Chair of admin-  
istrative and financial law at  
Kuban State University, Associ-  
ate professor,  
dobrobaba\_mb@mail.ru*

Service-tort law is regarded by the author as a comprehensive institute of administrative (administrative-tort) law, which takes place within the framework of service law.

The author determines specific classification of substantive norms of service-tort law by the criterion of legal content

Considers service and material responsibility of public servants as a public form of disciplinary coercion, which lays in the application of the rights restorative sanctions for damage inflicted to the property of state (municipal) body as a result of an employee's service tort.

**Keywords:** administrative law, administrative-tort law, service-tort law, service legal relations, service and financial responsibility, service and disciplinary responsibility.

Интенсивное развитие современного административного права как правовой отрасли и соответствующей области российского законодательства обуславливает уточнение предмета его правового регулирования, реформирование практически всех его институтов.

В последнее время в административно-правовой науке появились работы, в которых обосновывается существование административно-деликтного права [4, 72; 1, 256; 9], как подотрасли или даже отрасли российского права [10, 10-13; 13]. Однако до сих пор никем из учёных не поднимался вопрос о необходимости формирования в рамках административного права института служебно-деликтного права, включающего в себя нормы служебного законодательства, основное назначение которых состоит в недопущении отклонения служебных правоотношений от надлежащей реализации и являющиеся средствами их обеспечения.

Любой правовой институт является частью наиболее крупного и относительно самостоятельного подразделения системы права – отрасли (подотрасли) права. Служебно-деликтное право – это институт служебного права,

возможность существования которого одним из первых обосновал Ю. Н. Стариков, определивший служебное право в качестве права публичной службы (государственной и муниципальной) – подотрасли административного права, регулирующей публично-служебные отношения, складывающиеся в органах публичной службы по поводу её организации и функционирования, осуществления компетенции государственных органов и органов местного самоуправления [14, 445]. Идея формирования служебного права в качестве системы норм, регламентирующих отношения на государственной и муниципальной службе, получила поддержку и ряда других учёных [18, 107].

Служебно-деликтное право является комплексным институтом административного права в рамках служебного права. В то же время, нельзя не признать, что между административно-деликтным и служебно-деликтным правом должна быть определённая взаимосвязь. Не являясь сторонником выделения административно-деликтного права в качестве самостоятельной отрасли права, мы поддерживаем позицию тех учёных, которые отстаивают его самостоятельный подотраслевой статус. При этом их мнения об институциональном содержании административно-деликтного права не совпадают.

Так, отдельные учёные определяют административно-деликтное право как предметно единый комплекс правовых институтов, объединяющих материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регламентирующие основания и порядок применения уполномоченными субъектами административной юрисдикции системы мер административной ответственности (административных наказаний) за совершение административных правонарушений.

По мнению Ю. Н. Старикова, административно-деликтное право охватывает: виды, меры административного принуждения и порядок их применения; определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; регламентацию принципов производства по делам об административных правонарушениях [11, 65]. Особую позицию занимает Д. Н. Бахрах, дополнивший содержание административно-деликтного права также вопросами дисциплинарной и материальной ответственности, используя в качестве названия одного из разделов учебника по административному праву России «Дисциплинарное принуждение как метод публичной администрации» [3].

Учитывая, что дисциплинарная ответственность государственных служащих имеет административно-правовую природу и применяется в рамках

служебных отношений, регулируемых нормами служебного права, и, соответственно, к ней может быть применена дефиниция «дисциплинарная административная ответственность» [6, 65-77], служебно-деликтное право является институтом административно-деликтного права, как подотрасли административного права.

Таким образом, служебно-деликтное право представляет собой в рамках служебного права комплексный институт административного права, являясь при этом одновременно институтом административно-деликтного права. При решении вопроса об определении границ служебно-деликтного права необходимо сделать вывод о том, что границы служебно-деликтного права должны определяться рамками служебных отношений, возникающих, как в связи с совершением служащими дисциплинарных проступков (служебных деликтов), связанных с несоблюдением служебной дисциплины и привлечением виновных к служебно-дисциплинарной ответственности, так и в связи с причинением ими материального ущерба имуществу государственного (муниципального) органа. В обоих случаях нормы служебно-деликтного права будут направлены на обеспечение служебных отношений (см. подробнее: Чаннов С. Е. «Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение» [19, 88-137]).

Особенностью служебно-деликтного права является его комплексный характер. Одним из наиболее значимых факторов, обосновывающих комплексный характер института служебно-деликтного права является наличие ряда субинститутов, входящих в структуру института служебно-деликтного права. К таким субинститутам относятся:

- а) субинститут дисциплинарной ответственности государственных (муниципальных) служащих;
- б) субинститут материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих за ущерб, причинённый имуществу государственного (муниципального) органа.

Следующим фактором, подтверждающим комплексность правового регулирования института служебно-деликтного права является межотраслевой характер правового регулирования дисциплинарной и материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих в рамках служебных отношений, применение которых имеет место в случае совершения служащими служебных деликтов. Об этом свидетельствует наличие совокупности (комплекса) взаимосвязанных юридических норм о применении названных мер, содержащихся в различных отраслях права (таких, как

административное и трудовое), регулирующих качественно однородные общественные отношения.

Несмотря на тождественность многих понятий и институтов, дисциплинарная ответственность в границах трудового и административного права имеет серьёзные отличия, которые позволяют говорить о наличии оснований для дифференциации дисциплинарной ответственности по субъектному составу и разграничения двух самостоятельных видов юридической ответственности, таких как:

- 1) служебно-дисциплинарная ответственность;
- 2) дисциплинарно-трудовая ответственность.

Особенность дифференциации дисциплинарной ответственности государственных служащих в системе дисциплинарной ответственности и отнесения её к *служебно-дисциплинарной ответственности* связана, прежде всего, с кругом лиц, на которых она распространяется, источниками её правового регулирования, более широким понятием дисциплинарного проступка, целевым и функциональным предназначением, сущностью и содержанием правоотношений, в рамках которых государственные служащие привлекаются к ответственности, видами дисциплинарных взысканий и порядком их применения.

Что касается материальной ответственности государственных (муниципальных) служащих, несмотря на праввосстановительный (имущественный) характер санкций, сама материальная ответственность в служебном праве имеет публичный характер; это, в свою очередь, является предпосылкой для дифференциации материальной ответственности, как разновидности юридической ответственности, на два вида:

- 1) служебно-материальную – субинститут служебно-деликтного права, имеющий административно-правовую природу, что обуславливает необходимость её детальной правовой регламентации нормами служебно-деликтного права;
- 2) материально-трудовую – ответственность работников по нормам трудового права.

Служебно-деликтное право является институтом публичного права, поэтому, если в рамках служебных правоотношений в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным (муниципальным) служащим своих служебных обязанностей государственному (муниципальному) органу причинён имущественный ущерб, следовательно, имеет место дисциплинарный проступок (служебный деликт), за совершение которого

к государственному (муниципальному) служащему, наряду с дисциплинарным взысканием, должна быть применена служебно-материальная ответственность, имеющая административно-правовую природу. Данный вид ответственности следует рассматривать как разновидность дисциплинарного принуждения, меру дополнительного дисциплинарного воздействия, носящую правосстановительный характер.

Представляется, что *служебно-материальная ответственность* государственных служащих может быть определена как имеющая публичный характер разновидность мер дисциплинарного принуждения, заключающаяся в применении правосстановительных санкций за вред, который служащий причинил в результате совершения служебного деликта имуществу государственного (муниципального) органа, и являющаяся дополнительной мерой дисциплинарного воздействия.

Учитывая, что в служебном и административно-деликтном праве, институтом которого одновременно является служебно-деликтное право, можно выделить, как материальные, так и процессуальные нормы, можно сделать вывод, что ещё одна особенность института служебно-деликтного права заключается в том, что он содержит нормы как материального, так и процессуального права.

В теории права отмечается, что если нормы материального права определяют содержание прав и обязанностей, то процессуальные регулируют порядок, процедуру исполнения первого ряда норм [16, 457]. Проводя исследование норм административно-деликтного права, О. С. Рогачёва определяет их характерные особенности, что может быть положено в основу анализа особенностей норм служебно-деликтного права [13, 187-188].

Так, материальные нормы служебно-деликтного права:

- юридически закрепляют служебные обязанности, ограничения и запреты для государственных и муниципальных служащих, предоставляют права, предупреждают о невыгодных последствиях нарушения правовых требований;

- имеют свою функциональную направленность. По содержанию – это нормы запретительного, а также обязывающего характера, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых является дисциплинарным проступком (служебно-дисциплинарным деликтом), влекущим привлечение служащего к дисциплинарной ответственности, а в случае причинения ущерба имуществу государственного (муниципального) органа в рамках служебного правоотношения – к служебно-материальной ответственности.

- устанавливают общие положения и принципы служебного законодательства, регулирующего дисциплинарную и служебно-материальную ответственность государственных (муниципальных) служащих; виды субъектов дисциплинарной и служебно-материальной ответственности, а также субъектов дисциплинарной и служебно-материальной юрисдикции; виды дисциплинарных взысканий и общие правила их наложения; а также отдельные составы дисциплинарных проступков.

По мнению Ю. Н. Старилова, в соответствии с юридическим содержанием материальные административно-правовые нормы целесообразно подразделить следующим образом: 1) обязывающие нормы (предписывающие совершение определённых действий); 2) запретительные нормы (устанавливающие запреты на ту или иную деятельность или действия); 3) ограничительные нормы (вводящие ограничения на определённую деятельность или действия); 4) разрешительные или дозвоительные нормы (разрешающие адресату действовать по своему усмотрению); 5) уполномочивающие или управомочивающие нормы (представляющие соответствующим органам и их должностным лицам государственно-властные полномочия по реализации специальных функций государственного управления); 6) стимулирующие или поощрительные нормы (направленные на стимулирование, обеспечение должного поведения участников управленческих отношений); 7) регистрационные или уведомительные нормы; 8) рекомендательные нормы [15, 402].

Анализ материальных норм служебно-деликтного права позволяет выделить их следующую видовую классификацию в соответствии с юридическим содержанием:

1) обязывающие нормы (к ним относятся нормы, предписывающие служащим соблюдать служебную дисциплину, беречь государственное и муниципальное имущество);

2) запретительные нормы (содержащие требования, не нарушать запреты, установленные в связи с прохождением государственной или муниципальной службы);

3) ограничительные нормы (устанавливающие требование соблюдать установленные служебным законодательством ограничения);

4) уполномочивающие нормы (предоставляющие представителю нанимателя право привлечь служащих, виновных в совершении дисциплинарного проступка (дисциплинарного деликта), к дисциплинарной ответственности).

Процессуальные нормы служебно-деликтного права, как и в целом процессуальные нормы и отношения, – не внешняя по отношению к ответственности форма её существования, а необходимый компонент ответственности, представляющей собой единство материально-правового содержания и процессуальной формы [13, 188]. При этом, по мнению Р. В. Шагиевой, специфика процессуальных норм не лишает их конструктивных качеств норм права, не исключает из группы социальных норм и не изменяет ни одного из обязательных свойств правовой нормы [20, 18].

Как отмечает Ю. Н. Стариков, процессуальные нормы регулируют отношения по реальному исполнению положений, содержащихся в материальных правовых нормах, причём в каждом конкретном институте административного права можно обнаружить специфические процессуальные положения и процедуры [15, 400].

Процессуальные нормы служебно-деликтного права определяют: задачи и принципы дисциплинарного производства; его стадии; процессуальные сроки; участников дисциплинарного производства, их процессуальные права и обязанности; виды и условия использования доказательств; процессуальные результаты дисциплинарного производства.

К процессуальным нормам служебно-деликтного права относятся также аналогичные нормы, регулирующие процедуру привлечения государственных (муниципальных) служащих к служебно-материальной ответственности в рамках служебных правоотношений.

Несмотря на то, что предмет и метод правового регулирования в каждой отрасли процессуального права имеют свою специфику, осуществление дисциплинарного производства протекает в рамках единого юридического (правоприменительного) служебно-деликтного процесса как составной части административного процесса, который имеет однотипные стадии, сходные механизмы и процедуры восстановления нарушенных или оспариваемых прав.

Являясь институтом служебного права – подотрасли административного права, служебно-деликтное право носит комплексный межотраслевой характер. Как известно, комплексный межотраслевой правовой институт объединяет схожие, близкие нормы, относящиеся к различным отраслям права. Сложная взаимосвязь общественных отношений объективно обуславливает наличие в системе права подобных нормативных образований. При этом наиболее крупные межотраслевые (комплексные) правовые институты находят своё выражение, как правило, в соответствующей комплексной отрасли законодательства [5, 448].

Проблема существования межотраслевых институтов в праве не нова. Еще в 1947 г. В. К. Райхер выдвинул положение о наличии основных и комплексных отраслей права [12, 189-190]. Его теория не совпадает с распространенной в юриспруденции догмой о строгой отраслевой структуре права. Позиция В. К. Райхера была поддержана Ю. К. Толстым, выступившим, однако, с утверждением, что комплексные отрасли права в отличие от основных никакого места в системе права не занимают, а им отводится лишь условное место в зависимости от целей систематизации при систематике норм [17, 42-45].

Идея существования комплексных отраслей права первоначально была поддержана также О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородским, считавшими ее плодотворной с точки зрения практического применения для систематики действующего законодательства. Вместе с тем они возражали против утверждения В. К. Райхера о том, что комплексные отрасли могут входить в систему права, считая это невозможным [7, 362-365]. Со схожих позиций критикует существование комплексных отраслей права Е. А. Киримова, утверждающая, что исходя из понимания предмета и метода правового регулирования как единственных классифицирующих критериев отраслей права, «комплексные отрасли» права не существуют, существуют лишь комплексные отрасли законодательства [8, 8]. По мнению С. Е. Чаннова, в названных случаях отрицание возможности построения комплексных отраслей основывается на несоответствии комплексных отраслей традиционным критериям систематизации права – единому предмету и методу [18, 106].

По сути служебно-деликтное право является симбиозом отраслей публичного и частного права, формирующееся и развивающееся на стыке этих отраслей и, соответственно, являющееся комплексным правовым институтом. Подобный подход берет начало в российской доктрине общей теории права, которая обосновывает понятие комплексных отраслей права и комплексных правовых институтов, включающих в себя нормы различной отраслевой принадлежности, являющихся сквозными в нормативной ткани права в силу многообразия и разноуровневого выражения правовых норм.

Такое положение обусловлено общностью целей и задач, направленных на обеспечение служебных отношений. Все юридические нормы, образующие правовой институт служебно-деликтное право, имеют одно целевое назначение – обеспечение служебных отношений, что достигается посредством применения дисциплинарной ответственности к государственным (муниципальным) служащим, как основного вида дисциплинарного принуждения в

рамках служебных правоотношений, а так же мер материальной ответственности, направленных на возмещение ущерба, причинённого государственным (муниципальным) органам в связи с неисполнением возложенных на государственных (муниципальных) служащих служебных обязанностей.

В литературе высказываются соображения о существовании, наряду с межотраслевыми, также внутриотраслевых комплексных правовых институтов, в рамках которых происходит как бы вторичная перегруппировка норм данной отрасли права, охватываемых разными отраслевыми институтами, а также общеправовых комплексных институтов, объединяющих однородные нормы всех отраслей права [2, 156-161].

Полагаем, служебно-деликтное право, являясь комплексным межотраслевым институтом, в перспективе должно стать примером *внутриотраслевого комплексного института административного права*, охватывающего в рамках служебных отношений и одновременно в рамках административно-деликтного права нормы, регулирующие меры служебно-дисциплинарной и служебно-материальной ответственности, применяемые к государственным и муниципальным служащим за совершение служебных деликтов.

Таким образом, служебно-деликтное право представляет собой в рамках служебного права комплексный институт административного права, являясь при этом одновременно институтом административно-деликтного права. Факторами, подтверждающими комплексность исследуемого института являются: 1) включение в его структуру таких субинститутов, как служебно-дисциплинарная и служебно-материальная ответственность государственных (муниципальных) служащих; 2) межотраслевое правовое регулирование применения мер ответственности, за совершение служебных деликтов (нормами административного и трудового права); 3) институт служебно-деликтного права содержит нормы как материального, так и процессуального права.

#### Список литературы:

1. Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. – Саратов, 2006.
2. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность как институт советского права. – В кн.: Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. – М., 1974.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 6-е изд. – М., 2011.

4. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005.
5. Головистикова А. Н., Дмитриева Ю. А. Теория государства и права: учебник. – М.: Эксмо, 2005.
6. Добробаба М. Б. Материально-правовые основания дисциплинарного производства в системе государственной службы Российской Федерации // Научные труды Евразийской академии административных наук. Т. 2. – М.: Издат-во ВИЭСП, 2007.
7. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. – М., 1961.
8. Киримова Е. А. Правовой институт: понятие и виды: учеб. пособие / под ред. И. Н. Сенякина. – Саратов: СГАП, 2000.
9. Кирилин А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2012.
10. Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть: пособие для студентов вузов. – Минск, 2004.
11. Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старикова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007.
12. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. – М.; Л., 1947.
13. Рогачёва О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. – Воронеж: Издат-во Воронеж. гос. ун-та, 2011.
14. Стариков Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов. – Воронеж: Издат-во Воронеж. гос. ун-та, 2010.
15. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА, 2002.
16. Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2008.
17. Толстой Ю. К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. 1957. № 1.
18. Чаннов С. Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // Власть. 2011. № 1.
19. Чаннов С. Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. – М.: Ось-89, 2009.
20. Шагиева Р. В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. – Казань, 1986.

## References:

1. *Administrative Law of Russia: Textbook* [Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik]. Under edition of N. M. Konin, Yu. N. Starilov, Saratov: 2006.
2. Bazylev B. T. Legal Responsibility as an Institute of Soviet Law [Yuridicheskaya otvetstvennost' kak institut sovetskogo prava]. *Aktual'nye problemy teorii sotsialisticheskogo gosudarstva i prava – Actual Problems of the Theory of the Socialist State and Law*, Moscow: 1974.
3. Bakhrakh D. N. *Administrative Law of Russia: Textbook. 6<sup>th</sup> edition* [Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. 6-e izd.]. Moscow: 2011.
4. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook for Higher Schools. 2<sup>nd</sup> revised and enlarged edition* [Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. – 2-e izd., peresmotr, i dop.]. Moscow: 2005.
5. Golovistikova A. N., Dmitrieva Yu. A. *Theory of State and Law: Textbook* [Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik]. Moscow: Eksmo, 2005.
6. Dobrobaba M. B. Substantive Grounds of Disciplinary Proceedings in the Civil Service of the Russian Federation [Material'no-pravovye osnovaniya distsiplinarnogo proizvodstva v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii]. *Nauchnye trudy Evraziiskoi akademii administrativnykh nauk – Scientific Works of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*, vol. 2, Moscow: publishing house of Volgograd Institute of Economics, Sociology and Law, 2007.
7. Ioffe O. S., Shargorodskii M. D. *Issues of the Theory of Law* [Voprosy teorii prava]. Moscow: 1961.
8. Kirimova E. A. *Legal Institute: Concept and Types: Study Guide* [Pravovoi institut: ponyatie i vidy: ucheb. Posobie]. Under edition of I. N. Senyakin, Saratov: Saratov State Law Academy, 2000.
9. Kirin A. V. *Administrative-tort Law (theory and legislative foundations): Monograph* [Administrativno-deliktное pravo (teoriya i zakonodatel'nye osnovy): monografiya]. Moscow: Norma, INFRA-M, 2012.
10. Kramnik A. N. *Administrative-tort Law. General Part: Study Guide for Students of Higher Schools* [Administrativno-deliktное pravo. Obshchaya chast': posobie dlya studentov vuzov]. Minsk: 2004.
11. *General Administrative Law: Textbook* [Obshchee administrativnoe pravo: uchebnik]. Under edition of Yu. N. Starilov, Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2007.
12. Raikher V. K. *Socio-historical Types of Insurance* [Obshchestvenno-istoricheskie tipy strakhovaniya]. Moscow: 1947.

13. Rogacheva O. S. *Effectiveness of the Norms of Administrative-tort Law: Monograph* [Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava: monografiya]. Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2011.
14. Starilov Yu. N. *From Recent Publications: Memories, Ideas, Opinions, Doubts...: collection of selected scientific papers* [Iz publikatsii poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya...: Sbornik izbr. nauch. Trudov]. Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2010.
15. Starilov Yu. N. *Course of General Administrative Law. In 3 volumes. Vol. I: History. Science. Subject Matter. Norms, Subjects* [Kurs obshchego administrativnogo prava. V 3 t. T. I: Istoriya. Nauka. Predmet. Normy. Sub"ekty]. Moscow: NORMA, 2002.
16. *Theory of State and Law: Textbook* [Teoriya gosudarstva i prava: ucheb-  
nik]. 2<sup>nd</sup> revised and enlarged edition, under edition of A. S. Prigorin, Yu. A. Dmitriev, Moscow: Vysshee obrazovanie, 2008.
17. Tolstoi Yu. K. About the Theoretical Foundations the Civil Law Codification [O teoreticheskikh osnovakh kodifikatsii grazhdanskogo zakonodatel'stva]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1957, no.1.
18. Channov S. E. Service Law as an Emerging Branch of Russian Law [Sluzhebnoe pravo kak formiruyushchayasya otrasl' rossiiskogo prava]. *Vlast' Government*, 2011, no. 1.
19. Channov S. E. *Official Legal Relation: Concept, Structure, Securing* [Sluzhebnoe pravootnoshenie: ponyatie, struktura, obespechenie]. Moscow: Os'-89, 2009.
20. Shagieva R. V. *Procedural-legal Norms and their Exercising in a Socialist Society* [Protsessual'no-pravovye normy i ikh realizatsiya v sotsialisticheskom obshchestve]. Kazan: 1986.

Калина Е. С. / Kalina E. S.

**ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА  
НЕВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ НОРМ И ПРАВИЛ  
ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ  
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ<sup>1</sup>**

**PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR FAILURE TO  
COMPLY WITH THE REQUIREMENTS OF NORMS AND RULES FOR  
PREVENTION AND LIQUIDATION OF EMERGENCIES**

*Калина Елена*

*Семеновна,*

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конститу-  
ционного и административ-  
ного права Южно-Уральского  
государственного универси-  
тета (национального исследо-  
вательского университета),  
доцент.*

Отмечается неоднозначность судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности в сфере применения статей 20.4 и 20.6 КоАП РФ. Акцентируется внимание на необходимости соблюдения пределов компетенции органами и должностными лицами, участвующими в производстве по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** административная ответственность, чрезвычайные ситуации, предупреждение и ликвидация ЧС, административная ответственность за невыполнение предписания органа административной юрисдикции.

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

*Kalina Elena  
Semenovna,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of the Chair of con-  
stitutional and administrative  
law, South Ural State Univer-  
sity (National Research Univer-  
sity), Associate professor.*

The author notes the ambiguity of judicial practice in cases of bringing to administrative responsibility in the application of articles 20.4 and 20.6 of the Code on Administrative offences of the RF. Emphasis is laid on the need to comply with the limits of the competence of bodies and officials involved in proceedings on cases of administrative offences.

**Keywords:** administrative responsibility, emergencies, prevention and liquidation of emergencies, administrative responsibility for failure to comply with the injunctions of the body of administrative jurisdiction.

Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в российском административном праве существует двенадцать лет. Это не так уж мало, но и не много. Правоприменительная практика, накопившаяся за этот период, позволяет выявить ряд проблем, связанных с трудностями применения указанных норм. Остановимся лишь на некоторых проблемах, связанных с трудностями разграничения составов и процессуальных характеристик норм Особенной части КоАП [1].

Существует проблема разграничения сфер применения ч. 1 ст. 19.5 и ст. 20.6 КоАП РФ. Дело в том, что в отдельных случаях должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 КоАП РФ, не дают обнаруженным нарушениям должной правовой оценки, а ограничиваются вынесением предписаний об устранении обнаруженных нарушений. При следующей контрольной проверке, обнаружив, что предписание не выполнено, они составляют протокол об административном правонарушении по ст. 20.6 КоАП РФ по факту первоначально обнаруженного правонарушения. Но такое применение указанной статьи нередко выходит за пределы сроков давности, поскольку срок, отводимый на устранение обнаруженных нарушений, как правило, превышает сроки давности по указанной категории дел об административных правонарушениях. Чтобы «обойти» это затруднение, субъекты

административного надзора пытаются в действиях лиц, не выполнивших предписание, усматривать длящееся административное правонарушение, но при этом днем его обнаружения, с которого начинают исчисляться процессуальные сроки, считают день, когда было обнаружено невыполнение предписания об устранении нарушений.

Такая позиция является необоснованной, поскольку согласно п. 14 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» [2], днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения. Очевидно, что в случае невыполнения предписания о выявленном правонарушении моментом совершения правонарушения является не момент его обнаружения уполномоченным должностным лицом (в связи с чем было вынесено предписание об устранении нарушений), а день, следующий за датой, указанной в предписании.

Существует норма Кодекса, которая устанавливает административную ответственность именно за невыполнения в срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор. Это часть 1 статьи 19.5 КоАП РФ. Она предусматривает более мягкое наказание, чем ст. 20.6 КоАП РФ. Думаю, этим и объясняются практика привлечения к административной ответственности уполномоченными должностными лицами правонарушителей только по одной норме, т. е. ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

В отличие от должностных лиц контролирующих органов суды, в случае поступления к ним двух протоколов об административных правонарушениях, занимая правильную позицию, привлекают к ответственности наряду с ч. 1 ст. 19.5 также и по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ.

Так, например, постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Октябрьского судебного района г. Томска от 26.04.2013 был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, директор филиала ФГУП «РТРС» «Томский ОРТПЦ». Данное деяние выразилось в невыполнении предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а равно невыполнении требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объекте производственного назначения. Такой вывод был сделан должностным лицом, уполномоченным возбуждать административные

дела по ст. 20.6 КоАП РФ при проверке исполнения предписания, выданного почти за два года до того. Суд апелляционной инстанции оставил в силе решение мирового судьи.

Немаловажной, на наш взгляд, представляется и следующая проблема. Согласно пунктам 1 и 7 части 2 ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 КоАП РФ, уполномочены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и должностные лица органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Однако, как видно из материалов изученных дел, на практике нередко функции этих должностных лиц произвольно принимают на себя другие лица. Чаще всего в этой роли выступают инспекторы по пожарному надзору. Это противоречит процессуальным нормам КоАП РФ и ведомственным правовым актам МЧС, согласно которым в компетенцию должностных лиц органов государственного пожарного надзора не входит составление протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ. При таких обстоятельствах дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, должно быть прекращено за отсутствием в действиях лица состава административного правонарушения. Однако судебная практика по делам такого рода также неоднозначна. В одних случаях суды принимают обоснованные и законные решения, основанные на правильном разграничении сфер применения статей 20.4 и 20.6 КоАП РФ, в том числе в процессуальном аспекте. В других случаях суды неправомерно игнорируют нормы законодательства об административных правонарушениях, разграничивающие компетенции органов пожарного надзора и должностных лиц органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, связанные с выполнением норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и выносят постановления без учета того, что протокол об административном правонарушении составлен ненадлежащим должностным лицом.

Такая практика представляется неправильной, идущей вразрез с требованиями закрепленного в ст. 1.6 КоАП РФ принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. По смыслу нормы ч. 2 ст. 1.6. КоАП РФ, требование строгого соблюдения пределов компетенции органов и должностных

лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, должно соблюдаться не только в отношении применения административного наказания и обеспечительных мер, но на всех этапах процесса по делу об административном правонарушении, начиная с возбуждения дела, которое, согласно п. 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ считается возбужденным, в том числе с момента составления протокола об административном правонарушении. Такое понимание прямо вытекает из содержащегося в ст. 1.6 КоАП требования законности.

Как отмечает Д. Н. Бахрах, «любая реальная юридическая ответственность имеет три основания: а) нормативное (систему регулирующих ее правовых норм); б) фактическое (неправомерные деяния субъектов права); в) процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам). Наличие нормы, устанавливающей ответственность, и деяния, названного в этой норме, – это только нормативная и фактическая предпосылки юридической ответственности. ... Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три ее основания» [3, 539].

К этому необходимо добавить, что в тех случаях, когда дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении (п. 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ), для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы постановление (решение), было вынесено не только уполномоченным на то субъектом, но и на основании протокола, составленного лицом, уполномоченным на составления протоколов о соответствующем виде административного правонарушения.

Вместе с тем, с учетом вышеизложенного, в целях более правильного (в соответствии с принципами законодательства об административных правонарушениях) применения норм КоАП РФ, устанавливающих ответственность, в том числе за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС, представляется целесообразным внести корректирующие изменения в формулировку ст. ч. 2 ст. 1.6. КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции:

*«Возбуждение уполномоченными на то органом или должностным лицом дела об административном правонарушении, а также применение наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом».*

Обозначенными проблемными моментами не ограничиваются проблемы, связанные с применением ст. 20.6 КоАП РФ в практике рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, связанных с невыполнением требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Эти проблемы настоятельно требуют дальнейшего выявления и систематизации с целью совершенствования, как правоприменительных подходов, так и действующего законодательства в сфере административной ответственности за нарушения законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

#### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007.

#### 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.
2. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 of March 24, 2005 “On some Issues that Arise in Courts when applying the Code on Administrative Offences of the RF” [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24 marta 2005 g. № 5 «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook for Higher Schools. 3<sup>rd</sup> revised and enlarged edition* [Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. – 3-e izd., peresmotr, i dop.]. Moscow: Norma, 2007.

Кудряшова Е. В. / Kudryashova E. V.

## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПЛАНОВЫХ АКТОВ<sup>1</sup>

### LEGAL NATURE OF PLANNING ACTS

*Кудряшова Екатерина  
Валерьевна,  
кандидат юридических  
наук, доцент по кафедре  
финансового права, лек-  
тор Московской высшей  
школы социальных и эконо-  
мических наук,  
ev\_kudryashova@inbox.ru*

Оставляя за рамками исследования вопрос о разнообразии форм планов, автор ставит и отвечает на вопрос, может ли план являться нормативным актом, т. е. может ли быть содержанием нормы постановка целей, схема, свод цифр, нормативы и может ли такое содержание нормы изменять права и обязанности участников правоотношений.

Отмечается, что особенность плана как нормы вытекает из особенности планирования как метода управления – тесной связи с будущим.

**Ключевые слова:** планы, плановые акты, виды планирования, плановые нормы, юридическое значение плана.

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

*Kudryashova Ekaterina  
Valer'evna,  
c.j.s. (PhD of jurisprudence),  
Associate professor in the  
Department of financial law,  
Lecturer of Moscow Higher  
School of Social and Eco-  
nomic Sciences,  
ev\_kudryashova@inbox.ru*

Leaving the question on the diversity of forms of plans outside the research, the author poses and answers the question of whether a plan can be an normative act, that is, whether setting goals, scheme, set of numbers, standards can be the content of a norm and whether can such a content of a norm change the rights and responsibilities of the parties of legal relations?

The author notes that the feature of a plan as a norm derives from the feature of planning as a method of management – close connection with the future.

**Keywords:** plans, planning acts, types of planning, planning norms, legal value of a plan.

Правовая природа планов представляется одним из наиболее сложных вопросов для правовой науки. Сложность состоит в разнообразии содержания планов (планы могут состоять из выраженных словесно целей и задач, схем, сводов цифр и показателей и так далее), в разнообразии видов планирования, в разнообразии форм планов и так далее. Вместе с тем, вопрос о правовой природе плановых актов имеет важное значение для нормотворчества, управления и судебной практики. В настоящей статье мы сконцентрируем свое внимание на содержательных аспектах и ответим на вопрос о том, может ли план вообще являться нормативным актом, оставляя за рамками исследования вопрос о разнообразии форм планов (законы, подзаконные акты и др.).

Прежде всего, мы возьмем за основу наших рассуждений ранее высказанную теоретиками права мысль о том, что вопрос о правовой природе – это, во-первых, вопрос о том, имеет ли юридическое значение то или иное предписание, во-вторых, является ли это предписание нормативным (нормой права) или индивидуальным предписанием [11, 185]. Таким образом, мы согласимся с тем, что «значение акта и его юридическая природа – вещи разные» [11, 185]. Первая часть вопроса о юридической природе плана – это вопрос о возможном юридическом значении планов, то есть, может ли быть содержанием нормы постановка целей, схема, свод цифр, нормативы и может ли

такое содержание нормы изменять права и обязанности участников правоотношений. Если первая часть вопроса решается положительно, и мы можем говорить, что схема, свод цифр и т. д. могут быть юридически значимыми, то необходимо решить, может ли план быть нормой или он остается индивидуальным актом (набором индивидуальных предписаний).

Подробный анализ дискуссии советских ученых о правовой природе планов в сфере управления экономикой был сделан, например, А. С. Матненко. В его анализе взгляды советских ученых разделены на четыре группы. Первая группа отрицала наличие у плановых актов какого-либо юридического содержания. План рассматривался как форма нового, предельно конкретизированного технического регулирования общественных отношений. Вторая группа ученых, напротив, придерживалась мнения, что плановые акты – это разновидность нормативных правовых актов, а плановые нормы – соответственно нормы права. Третья точка зрения сводилась к тому, что плановые акты являлись актами применения права. Наконец, согласно четвертой точке зрения планы обладают правовым характером, но являются правовыми актами особого рода: ни нормативными актами, ни актами применения права они не являются [8, 118-120]. Сам А. С. Матненко присоединился к тем, кто считает плановую норму особой нормой, конкретизирующей положения «неплановых» норм законодательства.

Не будем повторять анализ дискуссии о плановой норме, добавим лишь несколько соображений.

Касательно первой позиции о том, что план не является нормой, а формой нового технического регулирования необходимо добавить следующее. Данная позиция перекликается с дискуссией в правовой науке по поводу технических норм и их значения для права. Речь идет о правилах эксплуатации, стандартах и др. Некоторые авторы полагали, что технические нормы наряду с правовыми носят социальный характер и сами по себе имеют юридическое значение [9, 13]. Однако эти авторы остались в меньшинстве, и было признано, что сами по себе технические нормы не имеют юридического значения. «Технические нормы регулируют не отношения между людьми, а определяют порядок обращения с орудиями и средствами производства» [1, 59]. В результате научной дискуссии о технических нормах несколькими учеными был сформулирован ряд отличий технических норм от социальных норм [3; 10]. А. С. Сиротин [10, 152-159] среди признаков, отличающих технические и социальные нормы, выделил следующие.

Нормы права всегда абстрактны, в отличие от технических норм, которые содержат либо точные указания на параметры, которым должны отвечать продукты труда, условия производства, эксплуатации и хранения (температура, влажность и т. д.).

Непосредственно сфера действия правовых норм сводится к взаимодействию людей. Технические нормы распространяются на взаимоотношения человека с природой (объектами материального мира и др.) «Правовые нормы, как и иные социальные нормы, могут функционировать только в обществе. Технические нормы могут действовать и вне общества. Даже если индивид оказался временно изолированным от других, то и в этих условиях он должен был бы соблюдать технические нормы, например, в обращении с орудиями труда. Правовые нормы регулируют поведение людей в их общественных отношениях, технические – поведение людей в их отношении к природе» (см. сноску 38, Сиротин А. С. Взаимодействие правовых и технических норм в социалистическом обществе [10, 159]).

Непосредственно целью правовых норм является упорядочение поведения людей в общественных отношениях, технические нормы упорядочивают поведение людей в их отношениях к природе.

Последствиями несоблюдения правовых норм является отрицательная реакция со стороны государства и общества. Последствиями несоблюдения технических норм – недостижение желаемого производственно-технического результата.

Опираясь на предложенные А. С. Сиротиным критерии сравнения технических и правовых норм, мы можем говорить о том, что те планы, которые связывают человека и природу (например, карта местности) могут рассматриваться как технические нормы. Иные планы, которые упорядочивают поведение людей в обществе, являются социальными и в случае придания им правовой формы – правовыми нормами. Действительно, генеральный план города направлен на упорядочение совместного проживания жителей города, градостроительной деятельности и т. д. Планы социально-экономического развития, бесспорно, имеют своей сферой действия социальные отношения.

В советской литературе параллельно с дискуссией о юридическом значении плана шла не менее оживленная дискуссия по поводу того, являются ли планы нормой права или они состоят из отдельных индивидуальных предписаний. Подробнейший анализ нормативности был проделан для целей научного обоснования систематизации законодательства [11, 54-85].

В понятие «общее предписание», «общеобязательный характер» нормы разные авторы вкладывают разное содержание: неопределенность адресата, многократность применения. Все эти отдельные составляющие были отвергнуты и ученые сошлись на следующем: «Норма права как регулятор общественных отношений отличается от индивидуальных предписаний, которые также в известном смысле «регулируют» общественные отношения, тем, что ее объект составляет не индивидуально-конкретное отношение, а группа общественных отношений, выделенная по одному, двум или нескольким общим признакам. Велика или мала эта группа – зависит в каждом случае от многих обстоятельств» [11, 60].

Главное отличие нормы права как регулятора общественных отношений от предписаний индивидуального характера авторы научного труда по систематизации законодательства усмотрели в объекте, а именно: норма права всегда направлена не на конкретные отношения, а на «вид отношений, взятый с какой-нибудь одной стороны: субъектов этих отношений, социально-хозяйственного назначения этих отношений, интересов их участников и лежащих в основе этих интересов материальных и иных ценностей и благ, требуемого или одобряемого государством поведения субъектов и т. д.» [11, 59].

Авторы труда по систематизации законодательства признали за планами нормативный – общеобязательный характер со следующим обоснованием. Каждое в отдельности предписание плана представляется направленным на индивидуально-конкретные отношения. Однако каждое из этих предписаний в отдельности не образует самостоятельной нормы права. Норму права составляет совокупность таких предписаний, которые касаются одного и того же предмета – в том числе «объема и качественных показателей развития материального производства. При этом каждый из предметов представляет собой вид общественных отношений, а существование таких сложных норм обусловлено самим характером отношений. Народнохозяйственные планы образуют сложные формы советского права. План только тогда и остается планом, руководством к действию, когда он предусматривает все необходимые факторы [11, 61-62].

Приведем здесь же дискуссию среди швейцарских ученых (материалы на немецком языке, использованные в настоящей статье, были собраны автором статьи при поддержке Германской службы академических обменов (DAAD) и Университета Мартина-Лютера Халле-Виттенберг (Martin-Luther University Halle-Wittenberg), которые утверждали, что потенциально любой

план (цифровое выражение, схема и иные планы) может быть заменен словесным описанием (цит. по Imboden M. Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute./ Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin 1960. с.117. [15, 64]). Таким образом, план в словесном выражении не будет отличаться от других нормативных актов и будет состоять из отдельных предписаний. Другие не согласились с этим утверждением и настаивали на том, что в сфере планирования, в частности в сфере планирования территории, конкретное описание границы и т. д. не дает того целостного представления, которого стремится достичь законодатель или управляющий субъект представляя свое решение в виде целостной схемы, плана как некоего единства [17, 76-77; 16, 119].

Подключаясь к научной дискуссии ученых из разных стран и разных эпох, прежде всего, обратим внимание на особенности адресата плана: он либо слишком абстрактный (план социально-экономического региона), либо слишком конкретный (строка в бюджете о выделении средств конкретному лицу, поименованные в схеме конкретные владения и др.), а иногда и то и другое вместе.

Нам представляется, что правовое регулирование в данном случае направлено на целостный объект (предмет). Действительно, правовой эффект нормы, обращенной к индивидуальному субъекту (получателю средств, владельцу участка, хозяйствующему субъекту и др.) отличается от правового эффекта плановой нормы, направленной на регулирование бюджета, как совокупности отношений всех субъектов; территории, как целого; экономики, как совокупности экономических отношений и др.

Следует предположить, что здесь мы сталкиваемся с двумя уровнями регулирования, первый – это регулирование обобщенного объекта, второй – это регулирование отношений конкретного индивидуума в рамках уже установленных отношений первого уровня. Например, в плане социально-экономического развития устанавливаются нормы о комплексном представлении о социально-экономической сфере через определенный период времени, которые потом воплощаются в конкретных нормах об экономическом стимулировании требуемого поведения.

Понятие о двух уровнях правового регулирования имеет серьезное влияние на систему институтов внутри отрасли права. В частности, в немецкой системе права различают плановое право (или право планирования) и строительное право. Первое представляет собой совокупность норм первого уровня регулирования – направленных на обобщенный объект регулирования,

а второе решает вопросы конкретных разрешений на строительство, согласований и пр. При этом все согласования и разрешения в рамках строительного права делаются на основе норм планового права (права о планировании) [14; 20, 942].

План как норма имеет свои особенности. Плановая норма действительно не вписывается в традиционную конструкцию нормы гипотеза – диспозиция – санкция. В исследовании советского автора – С. А. Берцинского мы находим рассуждения об особенностях структуры плановой нормы. В частности, он пишет о том, что в плановых нормах нет гипотезы, и она является безусловной, есть диспозиция, которая является «ядром» такой нормы, а также он допускает наличие санкции [2, 113-117]. В немецкой литературе отмечается, что плановая норма закрепляет цели и фиксирует программу [13, 641-647], но продолжает при этом оставаться нормой.

Юридические нормы следует отличать от советов, призывов, рекомендаций, обращений и т. д. [4, 130]. Мы можем прочесть в советской юридической литературе о том, что обращения, призывы, рекомендации относятся к некоей особой категории – правовым установлениям [12, 145]. Против этого возражали, основываясь на том, что такие правовые установления не обеспечиваются государственным принуждением и санкциями, соответственно, вообще не имеют юридического значения. В то же время, в советской литературе писали о том, что возможность «применения в необходимых случаях государственного принуждения сохраняется и в отношении этих «норм»» [5, 31].

В качестве аргумента в пользу включения обращений, призывов, рекомендаций в социалистическое право выдвигалось утверждение о том, что принудительность советского права снижается по мере продвижения общества к коммунизму. «Обращения, призывы, рекомендации чрезвычайно важны для понимания участниками общественных отношений смысла и целей соответствующих актов либо имеют важное воспитательное, мобилизующее значение. Тем не менее, не они составляют главное содержание юридических актов, причем даже в тех случаях, когда занимают большую часть акта. Их роль – служебная, и обслуживают они то, что в юридическом акте является основным, а именно: предписания, которые выражают обязательную волю» [11, 45]. На основе этой цитаты можно предложить критерий отделения политических призывов и рекомендаций от планов, имеющих юридическое значение, а именно обязательная воля государства. В планах социально-экономического развития сформулирована обязательная воля государства, реализованная посредством целостного механизма правового регулирования [7].

Особенность плана как нормы вытекает также из особенности планирования как метода управления – тесной связи с будущим. О связи плановых норм с будущим мы также можем прочесть в немецких исследованиях [19, 321-326, 414-420]. Некоторые немецкие ученые даже рассматривали план как «норму в будущем», по их мнению, план переносит конкретное решение во времени вперед [17, 76-77; 14, 117].

В то же время, определение плана как условной нормы, которая имеет структуру «если план будет выполнен, то...» [19, 321-326, 414-420], было подвергнуто критике и ученые сошлись во мнении, что план не является условной нормой и имеет обязательную силу с момента его издания [18, 5].

На основе анализа многочисленных взглядов ученых на проблему юридической природы планов на вопрос: может ли план быть содержанием нормы? – мы отвечаем утвердительно. План может являться содержанием обязывающей нормы, причем план – это не техническая норма связывающая субъект права и объект нематериального мира, а полноценная норма, связывающая потенциальных участников правоотношений.

Мы можем сказать, что, по общему правилу, план может быть нормативным актом, носящим общеобязательный характер. Причем, тот факт, что план содержит указания на конкретные объекты или субъекты (расположение конкретного объекта на схеме с указанием его владельца; строка в бюджете о финансировании конкретного субъекта, указание на развитие конкретной отрасли промышленности и др.) не влияет на нормативный характер плана. Законодателю не требуется придумывать новые явления правовой жизни, такие как «документы планирования» [6, 72-77] для обозначения планов – план может быть наделен юридической силой и является в этом случае полноценным нормативным актом, хотя и обладает рядом особенностей.

#### Список литературы:

1. Алексеев Л. И. Единство правовых и моральных норм в социалистическом обществе. – М., 1968.
2. Берцинский С. М. Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Советское государство и право. № 1. 1965.
3. Бондаренко Э. Н. К вопросу о соотношении социальных и технических норм / Вопросы советского государства и права. Труды Томского ун-та. – Томск, 1974.

4. Власенко Н. А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. – М.: ИЗиСП. 2009.
5. Голунский С. А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории и социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4.
6. Кудряшова Е. В. Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. 2010. № 5.
7. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). – М.: БИБЛИО-ГЛОБУС. 2013.
8. Матненко А. С. Правовое обеспечение плановой деятельности современного российского государства // Lex russica (Научные труды МГЮА). 2009. № 1.
9. Полежаев П. Т., Шелестов В. С. О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе // Советское государство и право. 1960. № 10.
10. Сиротин А. С. Взаимодействие правовых и технических норм в социалистическом обществе // Труды ВЮЗИ, том 61. Теоретические вопросы реализации норм права. Отв. ред. И. С. Шакарян. – М., 1978.
11. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под. ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. – М.: Госюриздат. 1962.
12. Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7.
13. Hoppe W. Zur Struktur von Normen des Planungsrecht // Deutsches Verwaltungsblatt. 1974. № 17.
14. Imboden M. Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut./ Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin. New York: De Gruyter. 1960.
15. Kunz H. Das öffentliche Baurecht im Kanton St. Gallen. Dissertation St. Gallen, 1958.
16. Obermayer K. Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute / Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin 1960.
17. Obermayer K. Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt. 1956.

18. Ossenbühl F. Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundgesetz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? // Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag. München. 1974.

19. Schmitt Glauser W., König E. Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung // Juristische Arbeitsblätter. 1980. № 6.

20. Schulte H. Ziele der Raumordnung // Neue Verwaltungszeitung. № 9. 1999.

### References:

1. Alekseev L. I. *Unity of Legal and Moral Norms in Socialist Society* [Edinstvo pravovykh i moral'nykh norm v sotsialisticheskom obshchestve]. Moscow: 1968.

2. Bertsinskii S. M. Soviet Administrative-legal Norm of Planned Organizational Management [Sovetskaya administrativno-pravovaya norma planovogo organizatsionnogo rukovodstva]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1965, no. 1.

3. Bondarenko E. N. Towards the Question of Correlation between Social and Technical Norms [K voprosu o sootnoshenii sotsial'nykh i tekhnicheskikh norm]. *Voprosy sovetskogo gosudarstva i prava. Trudy Tomskogo un-ta – Questions of the Soviet State and Law. Proceedings of the Tomsk University*, Tomsk: 1974.

4. Vlasenko N. A. *Theory of State and Law. Scientific and Practical Guide for Self-study of Students of all Forms of Learning* [Teoriya gosudarstva i prava. Nauchno-prakticheskoe posobie dlya samostoyatel'noi podgotovki studentov vsekh form obucheniya]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence, 2009.

5. Golunskii S. A. Towards the Question on the Concept of Legal Norm in the Theory of Socialist Law [K voprosu o ponyatii pravovoi normy v teorii i sotsialisticheskogo prava]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1961, no. 4.

6. Kudryashova E. V. Contesting of Territorial Planning Documents [Osparivanie dokumentov territorial'nogo planirovaniya]. *Arbitrazhnaya praktika – Arbitration Practice*, 2010, no. 5.

7. Kudryashova E. V. *Modern Mechanism of Legal Regulation of State Planning (by the example of state financial planning)* [Sovremennyi mekhanizm pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo planirovaniya (na primere gosudarstvennogo finansovogo planirovaniya)]. Moscow: BIBLIO-GLOBUS, 2013.

8. Matnenko A. S. Legal Maintenance of the Planning Activity of the Modern Russian State [Pravovoe obespechenie planovoi deyatel'nosti sovremennogo rossiiskogo gosudarstva]. *Lex russica* (Scientific works of MSLA), 2009, no. 1.

9. Polezhaev P. T., Shelestov V. S. On the Correlation between Legal and Technical Norms in the Socialist Society [O sootnoshenii yuridicheskikh i tekhnicheskikh norm v sotsialisticheskom obshchestve]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1960, no. 10.

10. Sirotin A. S. Interaction of Legal and Technical Norms in the Socialist Society [Vzaimodeistvie pravovykh i tekhnicheskikh norm v sotsialisticheskom obshchestve]. *Trudy VYuZI, tom 61. Teoreticheskie voprosy realizatsii norm prava – Works of All-Union Correspondence Institute of Law, vol. 61, Theoretical Issues of Implementation of Law Norms*, Editor-in-chief I. S. Shakaryan, Moscow: 1978.

11. *Theoretical Questions of Soviet Legislation Systematization* [Teoreticheskie voprosy sistematzatsii sovetskogo zakonodatel'stva]. Under edition of S. N. Bratusya and I. S. Samoshchenko, Moscow: Gosyurizdat, 1962.

12. Shebanov A. F. Some Issues of the Theory of Normative Acts in Connection with the Systematization of Soviet Legislation [Nekotorye voprosy teorii normativnykh aktov v svyazi s sistematzatsiei sovetskogo zakonodatel'stva]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1960, no. 7.

13. Hoppe W. On the Structure of Law Planning Standards [Zur Struktur von Normen des Planungsrecht]. *Deutsches Verwaltungsblatt – German Management Journal*, 1974, no. 17.

14. Imboden M. Planning as an Institute of Administrative Law [Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut]. *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer – Publications of the German Association of Constitutional Law Teachers*, issue 18, Berlin, New York: De Gruyter, 1960.

15. Kunz H. Public Establishment of Law in Canton of St. Gallen [Das öffentliche Baurecht im Kanton St. Gallen]. *St. Gallen Dissertation*, St. Gallen: 1958.

16. Obermayer K. Administrative Planning Institutes [Der Plan als verwaltungsrechtliche institute]. *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer – Publications of the German Association of Constitutional Law Teachers*, issue 18, Berlin: 1960.

17. Obermayer K. *Administrative and Interregional Act* [Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt]. 1956.

18. Ossenbühl F. What Normative Requirements of Constitutional Law to Democratic Constitutional State are Planned in the Country? [Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundgesetz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit?]. *Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag – Report for the 50. German Jurists*, Munich: 1974.

19. Schmitt Glauser W., König E. Fundamental Issues of Planning Law. Introduction [Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung]. *Juristische Arbeitsblätter – Legal Worksheets*, 1980, no. 6.

20. Schulte H. Objectives of Regional Planning [Ziele der Raumordnung]. *Neue Verwaltungszeitung – New Administrative Newspaper*, 1999, no. 9.

Куянова А. В., Юрицин А. Е. / Kuyanova A. V., Yuritsin A. E.

**ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ**

**CIVIL SOCIETY IN RUSSIA: TOPICAL POLITICAL AND LEGAL PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT**

*Куянова Арина*

*Викторовна,*

*кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России;*

*Юрицин Андрей*

*Евгеньевич,*

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

Исходя из того, что без развитого гражданского общества невозможно построение правового демократического государства в Российской Федерации, авторами определены существенные признаки гражданского общества.

Утверждается, что показателем зрелости гражданского общества является наличие класса собственников, только экономически свободные граждане способны обеспечить эффективный, независимый, реальный контроль в сфере государственного управления.

Отмечается необходимость ограничения государственной власти со стороны гражданского общества и цивилизованное распределение национального дохода между гражданами России.

**Ключевые слова:** гражданское общество, правовое государство, государство, признаки гражданского общества, граждане, права человека, общественные объединения, демократия, правовое сознание, правовая культура.

*Kuyanova Arina  
Viktorovna,  
c.j.s. (PhD in law), Senior  
lecturer of the Chair of ad-  
ministrative law and admin-  
istrative activity of inter-  
nal affairs bodies at Omsk  
Academy of RF MIA;*

*Yuritsin Andrei  
Evgen'evich  
c.j.s. (PhD in law), Senior  
lecturer of the Chair of ad-  
ministrative law and admin-  
istrative activity of inter-  
nal affairs bodies at Omsk  
Academy of RF MIA.*

Proceeding from the position that without a developed civil society it is impossible to build a constitutional democratic state in the Russian Federation, the authors have identified the essential signs of civil society.

They argue that an indicator of the maturity of civil society is the existence of a class of owners; only economically free citizens are able to provide effective, independent, real control in public administration.

The need to limit state power by civil society and the civilized distribution of national income between citizens of Russia are noted in the article.

**Keywords:** civil society, constitutional state, state, civil society signs, citizens, human rights, public associations, democracy, legal consciousness, legal culture.

Подлинная свобода личности становится возможной только в демократическом обществе, где не политическая власть, а само общество первично по отношению к государству. Очевидно, что переход к такому обществу является исторически длительным процессом. Он связан с формированием гражданского общества.

Становление гражданского общества в Российской Федерации неразрывно связано с утверждением правового государства. Гражданское общество, особым образом сопряженное в своем развитии с такими явлениями, как гражданин, государство, право, политика [2, 6], возможно лишь в условиях демократического политического режима, поэтому в условиях тоталитарных и авторитарных режимов оно не может нормально функционировать.

В определение понятия «гражданское общество» Г. Г. Дилигенский вкладывает сущность «отношений автономных индивидов (граждане – электорат) и автономных социальных субъектов (граждане – политические партии), функционирующих независимо от политической власти и способных на нее воздействовать» [6, 5]. Данным понятием характеризуется определенный этап развития человеческого общества, его нельзя сводить исключительно только к совокупности негосударственных организаций, а тем более к

организациям, находящимся в оппозиции государству. Завоевание власти последними часто приводит к тому, что устанавливаются еще более жесткие государственные режимы [14, 23].

В идеале гражданское общество – это «общество, в котором государство и общество образуют две четко разделенные между собой сферы, причем государство имеет чисто инструментальный характер, контролируя индивидуальные интересы в их экстремальных проявлениях, оно само находится под контролем институтов, имеющих базу» [4, 214]. Развитое гражданское общество способствует пробуждению самосознания своих членов, является фундаментальным условием подлинного народовластия. Его основной задачей является наиболее полное удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей человека, развитие социальной активности субъектов. Не случайно в Послании Президента РФ отмечено, что «...мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны...» [12].

По нашему мнению, наиболее существенными признаками гражданского общества являются: самоуправляемость; плюрализм и свободно формирующееся общественное мнение; гарантированное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ и действующем законодательстве; осуществление жизнедеятельности в гражданском обществе на принципе координации; конкуренция образующих его структур и различных групп людей; информированность, реальное осуществление права человека на информацию.

Современная Россия находится на начальном этапе становления гражданского общества, что проявляется в достаточно слабом развитии его важнейших институтов: политических партий и общественных объединений, независимых от государства средств массовой информации, частной собственности, рыночной экономики, отсутствием у многих граждан социальной ответственности и т. д. В этой связи представляется необходимым обратить внимание на актуальные политико-правовые проблемы формирования и развития гражданского общества в современной России.

Построить развитое гражданское общество невозможно без признания свободы в качестве важнейшей абсолютной ценности в жизни каждого человека. Только свободное государство может обеспечить безопасность и благосостояние своих граждан. В свою очередь свобода не может сохраниться в том обществе, которое не стремится к справедливости. Такое общество неизбежно

стремится к расколу между теми, чья свобода материально подкреплена (они находятся в абсолютном меньшинстве), и теми, для кого она является синонимом крайне низкого уровня жизни (их значительное большинство). Следствием этого раскола могут стать либо социальные потрясения, либо политическая и экономическая диктатура немногочисленного привилегированного класса.

Показателем зрелости гражданского общества является наличие класса собственников. Чем большее число людей является собственниками, тем крепче гражданское общество, меньше сфера господства государства. Многие эксперты считают, что доля лиц, относящихся к «среднему классу» должна составлять 60-70 % населения (по некоторым оценкам, доля «среднего класса» в России составляет не более 8-10 % всего населения). Эти лица наименее зависят от государства, так как финансово самостоятельны и независимы. В современной России, где бюджетная сфера весьма значительна, единственным источником материального существования является заработная плата. Поэтому говорить о массовости гражданских отношений можно весьма условно.

Материальный фундамент гражданского общества составляет мелкий и средний бизнес, который в развитых государствах составляет до 70-80 % экономики. Его представители в основном образуют так называемый «средний класс», который лишь в незначительной степени зависит от государства. Экономической организацией гражданского общества являются цивилизованные рыночные отношения, которые невозможны без развития индивидуальной предпринимательской деятельности, направленной на получение доходов.

В условиях современной России предприятия малого и среднего бизнеса зачастую поглощаются крупными предприятиями, которые нередко связаны с государственным аппаратом или финансово-промышленными группами. Поэтому они часто не выдерживают налогового и финансового давления со стороны государственной власти. Следствием выступает уничтожение конкуренции в секторе «малой» экономики, а также утверждение монополизма в области экономической и политической власти. Свобода предпринимательства в Российской Федерации декларируется, а не осуществляется властью реально, из-за диктата коррумпированного чиновничьего аппарата.

Наиболее острой в настоящее время в социальной сфере является проблема массовой бедности – происходит консервация нищенского существования почти 1/6 населения страны. В то же время аксиоматично, что только экономически свободные граждане способны обеспечить эффективный, независимый, реальный контроль в сфере государственного управления.

Цивилизованное распределение национального дохода между гражданами России должно быть приоритетом государственной политики. В Российской Федерации соотношение зарплаты 10 % высокооплачиваемых слоев к зарплате остального населения в 1992 году составляло 16:1, в 1993 году 26:1, в 1995 году – 29:1. Для сравнения, в разных странах это соотношение составляет от 5:1 до 8:1, а в Швеции 4:1.

По имущественному неравенству среди населения – 1 % населения владеют 71 % всех наличных денежных средств в стране [11, 5]. А ведь еще Г. В. Ф. Гегель отмечал, что в тех случаях, когда образуется пропасть между несметными богатствами на одном полюсе общества и нищетой – на другом, жизнь многих людей оказывается ниже необходимого уровня существования. Это, в свою очередь, ведет к утрате ощущения возможности обеспечивать свое существование собственным трудом и порождает паразитизм и социальное иждивенчество [3, 234].

Эффективность процесса формирования политической основы гражданского общества в нашей стране заметно снижается в связи с наличием таких негативных явлений в общественной жизни, как правовой нигилизм, низкий уровень правового сознания и правовой культуры; значительные масштабы коррупции, которая поразила наше государство; недоверие граждан и общества в целом к государственной власти и др.

Эксперты Института психологии РАН, оценив изменения психологического облика россиян с 1981 по 2011 год, пришли к выводу, что за последние 30 лет россияне стали конфликтнее, злее. По количеству убийств Россия почти в 4 раза превосходит США и примерно в 10 раз – страны Западной Европы [7, 5]. Представляется, что одним из факторов, который привел наше общество в такое состояние, являются идеологические недоработки государства. Необходимо осознать, что компетентные органы государства должны ставить прочный заслон пропаганды насилия, злобы, агрессии в средствах массовой информации и на телевидении.

Гражданское общество – всегда общество демократическое. Трудности становления демократии в нашей стране во многом обусловлены «отсутствием политической культуры демократического (гражданского) типа, ибо и нашим политикам, и рядовым гражданам, и институтам во многом соответствуют императивы недемократической политической культуры, корни которой уходят в прошлое» [10, 18].

Существующее в Российской Федерации законодательство, детализируя основы конституционного строя Российской Федерации и конституционные

(политические) права, свободы личности, существенно снижает механизмы их реализации. Ярким примером тому является принятие в июне 2012 г. Федерального закона «Об ответственности на митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» [13]. Очевидно, что финансовые рычаги, предусматривающие значительные штрафы, препятствуют реализации не только политических прав и свобод граждан России на проведение митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, но и сдерживают процесс демократизации политической жизни общества в лице граждан и их объединений.

Еще одной важной проблемой, которая нуждается в разрешении, является необходимость ограничения государственной власти со стороны гражданского общества. О важности контроля народа за должностными лицами и правителями государства упоминает в своих работах Аристотель, считавший его одним из условий политической стабильности и процветания государства [1, 547-548]. По справедливому мнению Ш. Монтескье, «всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела» [9, 289]. Поэтому в идеале власть всегда должна иметь определенный барьер, который позволяет ограничить ее произвол. Таким эффективным барьером является развитое гражданское общество. Известно, что «в большинстве случаев ограничение власти правом дается дорогой ценой упорной борьбы различных элементов общества между собой» [8, 204].

Гражданское общество призвано стать одним из важнейших рычагов в системе «сдержек и противовесов», ограничивающих стремление политической власти к абсолютному господству. Оно должно защитить граждан и их объединения от незаконного вмешательства государственной власти. Для выполнения этой задачи у него есть много средств: участие граждан в избирательных кампаниях и референдумах, акциях протестов или поддержки и др. В то же время, широкое вовлечение граждан в решение дел государства должно сопровождаться предварительным обучением населения правилам поведения в гражданском обществе, пропагандой гражданской ответственности за совершение тех или иных социально значимых деяний.

В России развитие гражданского общества следует проводить одновременно с укреплением институтов государственной власти, ослабление которых, равно как и недооценка организующего государственного начала, чревато негативными последствиями. Но если государственная власть не работает на интересы общественного развития, концентрирует свою деятельность в основном на обслуживании отдельных привилегированных групп,

чиновничьего аппарата, то она создает условия для конфликта интересов общества и власти.

Формирование гражданского общества в России необходимо поощрять. Однако «развитие гражданского общества должно быть не стихийное, а поэтапное и четко регулируемое государством с передачей общественным организациям соответствующих все больших полномочий в управлении государством по мере развития у населения правового и политического самосознания и ответственности за страну и за ее будущее» [5, 49]. Гражданское общество, являясь высшей формой самореализации индивидов, стремится к совершенству в фарватере экономического, политического развития государства, роста культуры, самосознания и благосостояния граждан. Без развитого гражданского общества невозможно построение правового демократического государства в Российской Федерации, поскольку только свободные, ответственные, инициативные и неравнодушные граждане способны создавать наиболее рациональные формы человеческого общежития, направленные на достижение социальной справедливости и общественного компромисса.

#### Список литературы:

1. Аристотель. Политика // Сочинения: В 4 т. Т. 4. – М.: Мысль, 1983.
2. Бессонова В. В. Гражданское общество: к вопросу об историко-философском созревании дефиниции // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3.
3. Гегель Г. В. Ф. Философия права. – М., 1990.
4. Геллнер Э. Условия свободы. – М., 1955.
5. Грудцына Л. Ю. Развитие гражданского общества в аспекте конвергенции частноправовых и публично-правовых начал российского права // Административное и муниципальное право. 2013. № 5.
6. Дилигенский Г. Г. Что мы знаем о демократии и гражданском обществе? // Pro et Contra. Гражданское общество. – М., 1997.
7. Злые – от отчаяния. Мнение Н. Губенко / Аргументы и факты, 2013. № 51.
8. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – СПб., 1914.
9. Монтескье Ш. О духе законов: Избранные произведения. – М.: Госполитиздат. 1955.

10. Петрова С. В., Шустова Л. И. Гражданская культура как имманентная характеристика современного общества // Общество и право. 2006. № 2
11. Повод для гордости / Аргументы и факты, 2013. № 51.
12. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию / Российская газета, 2013. 13 декабря.
13. Российская газета, 2012. 9 июня.
14. Сошнев А. Н. Социальное здоровье в социальных целях гражданского общества // Социальное и пенсионное право. 2013. № 2.

### References:

1. Aristotel'. Policy [Politika]. *Sochineniya – Oeuvre, in 4 volumes, vol. 4*, Moscow: Mysl', 1983.
2. Bessonova V. V. Civil Society: Towards the Question on the Historical and Philosophical Maturation of the Definition [Grazhdanskoe obshchestvo: k voprosu ob istoriko-filosofskom sozrevanii definitsii]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State Power and Local Self-government*, 2013, no. 3.
3. Gegel' G. V. F. *Philosophy of Law* [Filosofiya prava]. Moscow: 1990.
4. Gellner E. *Conditions of Liberty* [Usloviya svobody]. Moscow: 1955.
5. Grudtsyna L. Yu. Development of Civil Society in the Aspect of Convergence of Private-law and Public-law Foundations of Russian Law [Razvitie grazhdanskogo obshchestva v aspekte konvergentsii chastnopravovykh i publichno-pravovykh nachal rossiiskogo prava]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 2013, no. 5.
6. Diligenskii G. G. What do we know about Democracy and Civil Society? [Chto my znaem o demokratii i grazhdanskom obshchestve?]. *Pro et Contra. Grazhdanskoe obshchestvo – Pro et Contra. Civil Society*, Moscow: 1997.
7. Wicked – from Despair. Opinion of N. Gubenko [Zlye – ot otchayaniya. Mnenie N. Gubenko]. *Argumenty i fakty – Arguments and Facts*, 2013, no. 51.
8. Korkunov N. M. *Lectures on the General Theory of Law* [Lektsii po obshchei teorii prava]. St. Petersburg: 1914.
9. Montesk'e Sh. *About The Spirit of Laws: Selected Works* [O dukhe zakonov: Izbrannye proizvedeniya]. Moscow: Gospolitizdat. 1955.
10. Petrova S. V., Shustova L. I. Civic Culture as an Immanent Characteristic of Modern Society [Grazhdanskaya kul'tura kak immanentnaya kharakteristika sovremennogo obshchestva]. *Obshchestvo i pravo – Society and Law*, 2006, no. 2.

11. Reason to be Proud [Povod dlya gordosti]. *Argumenty i fakty – Arguments and Facts*, 2013, no. 51.
12. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, from December 13, 2013.
13. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, from June 09, 2012.
14. Soshnev A. N. Social Health for the Social Purposes of Civil Society [Sotsial'noe zdorov'e v sotsial'nykh tselyakh grazhdanskogo obshchestva]. *Sotsial'noe i pensionnoe pravo – Social and Pension Law*, 2013, no. 2.

Лапина М. А., Карпухин Д. В. / Lapina M. A., Karpukhin D. V.

**ПРАВОВЫЕ РИСКИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ:  
ПРИГЛАШЕНИЕ К ДИСКУССИИ**

**LEGAL RISKS IN PUBLIC ADMINISTRATION:  
INVITATION TO DISCUSSION**

*Лапина Марина*

*Афанасьевна,*

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

*Карпухин Дмитрий*

*Вячеславович,*

*кандидат исторических наук, доцент кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,  
доцент.*

Рассматривается трактовка публично-правовых рисков как потенциальной опасности, вероятности наступления событий, имеющих негативные последствия для общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования определённых публично-правовых отраслей в виду принятия, реализации и толкования правовых предписаний.

Исследуются причины, обуславливающие возникновение публично-правовых рисков, среди которых отмечаются правовые пробелы, несовершенство конструкций правовых предписаний, субъективные ошибки правоприменителей, а также политические факторы, обуславливающие принятие властных решений мотивами политической целесообразности.

**Ключевые слова:** публичное управление, правовые риски, конституционно-правовые риски, уголовно-правовые риски, эколого-правовые риски, сущность правовых рисков, риски правоприменительного характера, административно-правовой риск.

*Lapina Marina  
Afanas'evna,  
Doctor of law, Professor, head  
of the Department of "Admin-  
istrative and Informational  
Law" at Federal State Budget-  
ary Educational Institution of  
Higher Professional Education  
"Financial University under the  
Government of the Russian Fed-  
eration",  
LapinaMarina@inbox.ru*

*Karpukhin Dmitrii  
Vyacheslavovich,  
PhD in History, Associate pro-  
fessor of the Department of "Ad-  
ministrative and Informational  
Law" at "Financial University  
under the Government of the  
Russian Federation", Associate  
professor.*

The authors examine interpretation of public-law risks as a potential danger, the probability of events that have negative consequences for social relations, which are the subject of legal regulation of certain publicly-law branches in view of approval, implementation and interpretation of legal prescriptions.

Examine the reasons that cause the emergence of public-law risks, among which there are legal gaps, imperfection in constructions of legal prescriptions, subjective mistakes of law-enforcers, as well as political factors driving adoption of authoritative decisions motivated by political expediency.

**Keywords:** public administration, legal risks, constitutional-legal risks, criminal-legal risks, environmental-legal risks, essence of legal risks, risks of law-enforcement nature, administrative-legal risk.

Понятие «правовые риски» является несформировавшимся и не вошедшим в научный лексикон. Однако в связи с тем, что сфера его применения расширяется, возникла актуальная проблема анализа методологических и теоретических аспектов данной категории.

Изучение правовых рисков в системе публичного управления является принципиально новым научным направлением во всех отраслях публичного права. Первые исследования, появившиеся несколько лет назад в научной литературе, делают акцент на формулировку юридического понятия «правовые риски» и определение его существенных признаков.

Авторы настоящей статьи считают необходимым проанализировать имеющиеся научные разработки по указанной проблематике и предложить собственное понятие правовых рисков в системе государственного управления – административно-правовых рисков.

Одним из первых исследований, посвященных проблеме правовых рисков в системе публичного управления, стала статья В. В. Киреева «Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики» [11]. Исходной теоретико-методологической предпосылкой определения сущности конституционного риска, по мнению автора, являются постулаты общей теории риска о том, что конституционные риски возникают вследствие неблагоприятного развития общественных отношений, являющихся предметом конституционного права [11]. В. В. Киреев акцентирует внимание на то обстоятельство, что рискованные ситуации возникают тогда, когда сложившаяся политическая конъюнктура в сфере властных отношений не включена в сферу конституционно-правового воздействия, т. е., по сути, одной из главных причин возникновения конституционных рисков являются правовые проблемы, возникающие вследствие отсутствия нормативных предписаний, регламентирующих властные отношения [11].

Ученый выделил несколько признаков конституционно-правовых рисков, к числу которых отнёс:

во-первых, конституционно-правовую сферу их возникновения, т. е. нормотворческая, правоприменительная и интерпретационная деятельность в сфере конституционного права;

во-вторых, специфику сложившихся исторических реалий, обусловивших уникальность конституционных ситуаций, в рамках которых совершались определённые действия в условиях риска;

в-третьих, связь между конституционно-правовыми и экономическими, политическими, духовно-культурными достижениями и недостатками [11].

В. В. Киреев выделяет две формы воплощения конституционно-правовых рисков. С одной стороны конституционные риски воздействуют на субъекты конституционных правоотношений, с другой – итогом рисков могут выступать негативные явления во всех сферах общественной жизни (политике, экономике, культуре) [11].

В результате, ученый формулирует понятие конституционных рисков как «конкретно-исторические характеристики принятия, содержания, реализации, в том числе интерпретации, норм конституционного права, выражающие соотношение между обусловленными этими факторами правовыми и в итоге экономическими, политическими, духовно-культурными и другими социальными приобретениями и потерями» [11].

Проблема «уголовно-правовых рисков» проанализирована в монографии А. Э. Жалинского «Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-

инструментальный анализ» [10]. Автор трактует уголовно-правовые риски как «опасность быть подвергнутым уголовному преследованию без законных материально-правовых оснований для этого либо претерпеть различного рода ограничения, связанные с предварительной или окончательной, вступившей в силу или отмененной оценкой деяния как преступления» [10]. По мысли А. Э. Жалинского, уголовно-правовые риски генерирует уголовный закон, но «реализуются они в уголовно-процессуальных решениях и усиливаются ими» [10]. Следовательно, по мнению учёного, необходимо рассматривать уголовно-правовые риски в широком смысле как всё то, что порождено уголовным законом, и собственно уголовно-правовые риски, как те, что связаны с правоприменительной практикой уголовного законодательства и его интерпретацией [10].

По сути дела, исследователь при рассмотрении уголовно-правовых рисков подчёркивает, что их теоретическое осмысление и методологические аспекты лежат в плоскости правоприменительных форм публичного управления, а также в интерпретации судебными органами уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Исследованию эколого-правовых рисков посвящена статья А. П. Анисимовой и А. Е. Новиковой «Экологические правозащитные риски: проблемы теории и практики» [9]. Авторы справедливо отмечают, что правовая структура экологического риска получила своё воплощение в экологическом законодательстве. Так, ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [3] раскрывает понятие экологического риска как «вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера» [9]. По мнению исследователей в законодательном аспекте категория правового риска наиболее полно разработана в сфере экологического страхования. В соответствии п. 1 ст. 18 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков [9]. Нормативно-правовая регламентация экологических рисков, по мнению авторов, нашла своё отражение в экологической экспертизе, одним из главных принципов которой в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [2] является «презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности» [9].

Авторы формулируют понятия экологического риска как «сложную межотраслевую категорию, направленную на прогноз и смягчение негативных последствий от экологически опасной или иной деятельности для состояния прав человека, и в том числе права человека на благоприятную окружающую среду» [9].

Следует отметить, что авторская формулировка понятия экологического риска вступает в противоречие с формально-юридическим изложением указанной категории, изложенной в законе, поскольку исследователи делают акцент на прогнозирование и смягчение последствий негативной деятельности человека, а не на потенциальной опасности, вероятности наступления неблагоприятного события, вследствие осуществления хозяйственной деятельности.

Таким образом, проанализировав вышесказанные концептуальные положения, касающиеся сущности правовых рисков в публичном управлении, следует отметить ряд методологических нюансов, которые используют исследователи, специализирующиеся в различных отраслях публичного права при трактовке соответствующей категории.

1. Сфера возникновения публично-правовых рисков лежит в плоскости общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования определённой публично-правовой отрасли. Исследователи выделяют различные виды публично-правовых рисков в зависимости от принадлежности к отрасли права – конституционно-правовые, уголовно-правовые, эколого-правовые, финансово-правовые, информационно-правовые, и т. д.

2. Общим для всех исследований является трактовка публично-правовых рисков как потенциальной опасности, вероятности наступления событий, имеющих негативные последствия для общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования определённых публично-правовых отраслей.

3. Классификация публично-правовых рисков не является предметом рассмотрения авторов, однако из представленных суждений видно, что публично-правовые риски подразделяются на: нормотворческие, то есть вытекающие из конструкции правовых предписаний; правоприменительные, связанные с реализацией правовых предписаний, а также интерпретационные, вытекающие из толкования правовых норм.

4. К числу причин, обуславливающих возникновение рисков, авторы относят правовые пробелы, несовершенство конструкций правовых предписаний, субъективные ошибки правоприменителей, политические

факторы, обуславливающие принятие властных решений мотивами политической целесообразности.

Административно-правовые риски обладают рядом отличительных черт от публично-правовых рисков, имеющих место в других отраслях публичного права в силу специфики регламентируемых общественных отношений.

Так, специфическими чертами отношений, регламентируемых административным правом, является их государственно-управленческий и исполнительно-распорядительный характер. Специфическими субъектами указанных отношений выступают государственные органы исполнительной власти, которые, в силу возложенных на них функций, с одной стороны являются правотворческими субъектами, то есть принимают подзаконные нормативные акты, регламентирующие управление различными сферами общественных отношений, а с другой – осуществляют правоприменительную деятельность, связанную с разрешением конкретных юридических дел.

На федеральном уровне в качестве субъектов подзаконного нормотворчества выступают Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти (как правило, федеральные министерства). Указанные государственно-властные структуры могут выступать в качестве субъектов, принимающих правовые предписания, которые в некоторых случаях создают рисковую ситуацию принятия потенциально опасных государственно-управленческих решений. Данная категория административно-правовых рисков носит нормотворческий характер. К числу причин, обуславливающих возникновение нормотворческих рисков, следует отнести субъективные ошибки при разработке нормативных правовых актов, юридические коллизии, возникающие вследствие противоречий норм законов и подзаконных правовых актов; между нормативными правовыми актами, издаваемыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между нормативными правовыми актами издаваемыми органами государственной власти по предметам совместного ведения (в соответствии с пунктом «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения отнесено административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды).

Деятельность органов исполнительной власти при реализации правоприменительных функций по принятию индивидуальных правовых актов,

направленных на разрешение определённых дел и принятие конкретных управленческих решений, сопряжена с принятием управленческих решений, несущих в себе риск причинения негативных последствий для установленного порядка управления в определённой сфере общественных отношений. Следовательно, данную категорию административно-правовых рисков можно охарактеризовать как риски правоприменительного характера.

Среди причин, обуславливающих возникновение рисков правоприменительного характера, следует отметить потенциальную возможность для правоприменителя в лице уполномоченного органа государственного управления принимать решение в рамках «административного усмотрения», то есть возможности выбирать определённую, оптимальную модель управленческого решения в рамках альтернативной диспозиции, сформулированной в правовом предписании. Выбор оптимальной модели управленческого решения сопряжён с субъективными издержками и не исключает негативных последствий.

Необходимо отметить, что в соответствии с пп. «в» п. 4 и пп. «г» п. 5 Указа Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральная служба и федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации [4]. Следовательно, в случаях, когда на агентства и службы возлагаются нормотворческие функции, наряду с правоприменительными рисками, могут иметь место нормотворческие административно-правовые риски.

Органы государственной власти, обладающие нормотворческой компетенцией, вправе издавать официальные акты толкования права (письма, разъяснения, методические рекомендации и указания, др.), направленные на разъяснения ранее принятых ими нормативных правовых актов. Риск применения перечисленных официальных актов толкования заключается в том, что может иметь место подмена интерпретации правовых предписаний нормативным содержанием документа, положения которого реализуются нижестоящими государственно-властными инстанциями как правовые нормы. Указанная группа административно-правовых рисков может быть охарактеризована как интерпретационные риски, существующие в административно-правовом сегменте общественных отношений.

К интерпретационным рискам, возникающим в административно-правовых отношениях, следует отнести толкование компетенции государственных органов исполнительной власти судебными инстанциями. Не оспаривая правомерности судебной интерпретации нормативных правовых актов, разъясняющих компетенцию административных органов власти, следует обратить внимание на потенциальные негативные последствия, которые могут возникнуть в административной деятельности правоприменителей в лице государственных органов исполнительной власти на основе актов толкования права, инициированных судебной властью.

Нередко в судебной практике встречаются казусы противоположной оценки схожих фактических обстоятельств дел, и, как следствие, принятие прямо противоположных судебных решений. Показательным в этом отношении являются интерпретации арбитражными судами обстоятельств дел, подпадавших под признаки понятия «крайняя необходимость», сформулированного в ст. 2.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1].

К примеру, Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд принял Постановление от 11 марта 2011 г. по делу № А05-13775/2010, согласно которому суд отклонил доводы заявителя (организации) о совершении им правонарушения в состоянии крайней необходимости [7]. Организацию, являющуюся единственным предприятием в районе, осуществляющую деятельность по сбору и вывозу твердых бытовых отходов, привлекли к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно. Правовая позиция суда заключалась в том, что лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от административной ответственности, если оно своими действиями пыталось предотвратить опасность, угрожающую общегосударственным интересам или законным интересам субъектов частного права. При этом опасность могла быть устранена только в результате совершения административного правонарушения. В данном случае такие обстоятельства отсутствуют. Организация осуществляла вид деятельности, подлежащий лицензированию, не имея соответствующей лицензии.

Суд разъясняет, что в данном случае вина ответчика в совершении вмененного правонарушения заключается в том, что у него имелась возможность для соблюдения норм законодательства, однако им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. В материалах дела не имеется

доказательств того, что организация обращалась в лицензирующий орган за получением лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортировке и размещению отходов 4 и 5 классов опасности, однако по независящим от него причинам такая лицензия ему не была выдана.

Противоположное решение по аналогичному составу административного правонарушения было принято Семнадцатым арбитражным апелляционным судом Постановлением от 22 апреля 2011 г. № 17АП-1922/2011-АК (дело № А60-43164/2010) [8].

При рассмотрении дела в отношении предприятия об административном правонарушении по ч. 2 ст.14.1 КоАП РФ арбитражный суд первой инстанции пришел к выводу о наличии в действиях МУП «Тепло-водоснабжение п. Атиг» состава вменяемого административного правонарушения, однако, руководствуясь положениями ст. 2.7 КоАП РФ, счел возможным освободить предприятие от административной ответственности.

Отказывая в удовлетворении требований о привлечении к ответственности, суд первой инстанции руководствовался положениями ст. 2.7 КоАП РФ. Судом учтено, что предприятие является организацией, оказывающей услуги по теплоснабжению, водоснабжению жилого фонда и учреждений социального назначения, расположенных в поселке, а эксплуатируемые предприятием котельные являются единственными объектами, с помощью которых возможно осуществление данной деятельности.

Неосуществление деятельности по теплоснабжению и водоснабжению могло повлечь негативные социальные последствия, угрозу здоровью и жизни населения поселка. Указанные обстоятельства позволили суду охарактеризовать деятельность организации в отсутствие необходимой лицензии как совершаемую при наличии крайней необходимости.

Таким образом, на основании изложенного, можно предложить следующую широкую трактовку понятий публично-правовой риск и административно-правовой риск.

Публично-правовой риск – это потенциальная опасность неблагоприятного развития общественно-значимых, публично-правовых отношений вследствие принятия, реализации и толкования правовых предписаний.

Административно-правовой риск – это разновидность публично-правового риска, связанного с нормотворческой, правоприменительной и интерпретационной деятельностью органов исполнительной власти, которая может повлечь негативные явления для установленного порядка управления в различных сферах государственного управления.

Предложенное понятие публично-правовых рисков корреспондирует с понятиями «опасность» и, соответственно, «безопасность», «обеспечение безопасности», «система безопасности» и т. п., которые нормативно определены в ряде законов и подзаконных актов. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации изложены порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности [5].

В соответствии с пунктом 4 анализируемого Указа Президента Российской Федерации данная стратегия является «основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства».

Следует отметить, что в пункте 6 Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 сформулировано понятие «угроза национальной безопасности», под которой понимается «прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства».

К основным приоритетам национальной безопасности в соответствии с пунктом 23 Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. отнесены национальная оборона, государственная и общественная безопасность.

Наряду с основными приоритетами, в пункте рассматриваемого Указа сформулированы приоритеты устойчивого развития, к которым отнесено:

- повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- экономический рост;
- наука, технологии, образование, здравоохранение и культура;
- экология живых систем и рациональное природопользование;
- стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утверждённой недавно Президентом Российской Федерации [6], сформулированы основные источники угроз общественной безопасности в Российской Федерации. Важность рассматриваемого документа для анализа поставленной темы заключается в том, что в нём затронуты ключевые направления общественной безопасности и определены потенциальные риски, на

предотвращение и нейтрализацию которых должны быть сосредоточены усилия органов государственной власти.

Так, в соответствии с подпунктом «а» пункта 6 Концепции общественной безопасности под угрозой общественной безопасности понимается «прямая или косвенная возможность нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества».

К числу основных источников угроз общественной безопасности в соответствии с положениями II раздела Концепции общественной безопасности отнесены:

- общеуголовная преступность;
- экстремистская и террористическая деятельность;
- алкоголизм и наркомания;
- коррупция;
- незаконная миграция;
- ухудшение технического состояния объектов транспортной инфраструктуры и её износ;
- состояние ядерных объектов;
- хозяйственная деятельность человека, угрожающая состоянию окружающей среды;
- пожары;
- гидрологический режим водных объектов;
- сейсмическая опасность.

В данном документе общественная безопасность тесно взаимосвязана с экологической безопасностью хозяйственной деятельности. Так, в пункте 20 II-го раздела «Основные источники угроз общественной безопасности» Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, отмечено, что «анализ ситуации, сложившейся в различных сферах обеспечения биологической и химической безопасности, позволяет сделать вывод, что существуют серьезные риски причинения вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде. На фоне значительного ухудшения обеспечения санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, фитосанитарной и экологической безопасности, а также упадка биотехнологической и химической промышленности появились новые биологические и химические угрозы общественной безопасности».

По сути, определения «публично-правовой риск» и «административно-правовой риск», предложенные в настоящей статье и понятия «угроза национальной безопасности», «угроза общественной безопасности» являются

близкими по смысловому содержанию, так как имеют общий методологический подход, заключающийся в их трактовке как потенциально негативных явлений. Однако имеются и принципиальные отличия. Источники «угрозы национальной безопасности» и «угрозы общественной безопасности» определены в плоскости событий и действий, влекущих негативные последствия, а в понятии «публично-правовые риски» заложен правотворческий контекст – принятие, реализации и интерпретация правовых предписаний.

Авторы настоящей статьи приглашают всех желающих откликнуться на данную статью, предложить собственное видение проблемы публично-правовых рисков и конструктивную дискуссию с целью выработки принципиально нового научного направления в науке административного права.

### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013]
2. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ) // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.11.2013).
7. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.03.2011 по делу № А05-13775/2010 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.04.2011 № 17АП-1922/2011-АК по делу № А60-43164/2010 //

КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

9. Анисимова А. П. Новикова А. Е. Экологические правозащитные риски: проблемы теории и практик (Адвокатская практика. 2008. № 4) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

10. Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. (2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

11. Киреев В. В. Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики (Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – 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]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Law No. 174-FL from November 23, 1995 “On Environmental Impact Assessment” [Federal’nyi zakon ot 23 noyabrya 1995 g. № 174-FZ «Ob ekologicheskoi ekspertize»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 7-FL from January 10, 2002 “On Environmental Protection” [Federal’nyi zakon ot 10 yanvaryaya 2002 g. № 7-FZ «Ob okhrane okruzhayushchei sredy»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Decree of the RF President No. 314 from 09.03.2004 “On the System and Structure of Federal Executive Bodies” [Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 N 314 «O sisteme i strukture federal’nykh organov исполнител’noi vlasti»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Decree of the RF President No. 537 from May 12, 2009 “On the Strategy of National Security of the Russian Federation up to 2020” [Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537 «O Strategii natsional’noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. *The Concept of Public Safety in the Russian Federation* (approved by the President of the Russian Federation) [Kontseptsiya obshchestvennoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii]. Available at: <http://www.kremlin.ru> (accessed: 20.11.2013).

7. Decision of the Fourteenth Arbitration Appeal Court from 11.03.2011 on the case No. A05-13775/2010 [Postanovlenie Chetyrnadtsatogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 11.03.2011 po delu № A05-13775/2010]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. Decision of the Seventeenth Arbitration Appeal Court No. 17AP-1922/2011-AK from 22.04.2011 on the case No. A60-43164/2010 [Postanovlenie Semnadtsatogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 22.04.2011 № 17AP-1922/2011-AK po delu № A60-43164/2010]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. Anisimova A. P. Novikova A. E. Environmental Law-protective Risks: Issues of Theory and Practice [Ekologicheskie pravozashchitnye riski: problemy teorii i praktik]. *Advokatskaya praktika – Legal Practice*, 2008, no. 4.

10. Zhalinskii A. E. *Criminal Law in Anticipation of Changes: Theoretical and Instrumental Analysis* (2<sup>nd</sup> revised and enlarged edition) [Ugolovnoe pravo v ozhidanii peremen: teoretiko-instrumental'nyi analiz. (2-e izd., pererab. i dop.)]. Moscow: Prospekt, 2009.

11. Kireev V. V. Constitutional Risks: Issues of Legal Theory and Political Practice [Konstitutsionnye riski: problemy pravovoi teorii i politicheskoi praktiki]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*, 2013, no. 3.

Макарова Е. Г., Крючков В. Г. / Makarova E. G., Kryuchkov V. G.

**ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ОРГАНАМИ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE PRINCIPLES OF INTERACTION OF POLICE WITH EXECUTIVE  
AUTHORITY BODIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION  
AND LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*Макарова Елена*

*Григорьевна,*

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск,  
omnivores2010@mail.ru*

*Крючков Вячеслав*

*Геннадьевич,*

*заместитель начальника полиции (по оперативной работе) УМВД России по Омской области,  
KVG5507@gmail.com*

Утверждается, что задача принципов взаимодействия полиции с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления заключается в том, чтобы обеспечить из всего многообразия возможных взаимоотношений именно взаимодействие как необходимое условие оптимизации и повышения эффективности управленческой деятельности органов публичной власти, к которым и относятся полиция и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Раскрыты основные принципы взаимодействия полиции с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** принципы взаимодействия, полиция, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

*Makarova Elena  
Grigor'evna,  
c.j.s. (PhD of jurisprudence), As-  
sociate professor at the Depart-  
ment of administrative law and  
administrative activity of In-  
ternal Affairs Bodies at Omsk  
Academy of RF MIA, Omsk,  
omnivores2010@mail.ru*

*Kryuchkov Vyacheslav  
Gennad'evich,  
Deputy Chief of police (for  
operations) of the Directorate of  
the Russian Ministry of Internal  
Affairs in Omsk region,  
KVG5507@gmail.com*

The authors allege that the task of principles of interaction of police with executive authority bodies of the subjects of the Russian Federation and local self-government is to provide from all variety of possible interrelations exactly the interaction as a prerequisite to optimize and improve the effectiveness of managerial activity of public authorities, which include police and executive authority bodies of the subjects of the Russian Federation and local self-government.

The basic principles of interaction of police with executive authority bodies of the subjects of the Russian Federation and local self-government are disclosed in the article.

**Keywords:** principles of interaction, police, executive authority bodies of the subjects of the Russian Federation.

Взаимодействие между полицией и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления строится на определенных принципах, которые определяются следующими факторами:

- какими должны быть взаимоотношения между полицией и органами местного самоуправления;
- какой должна быть модель поведения в отношениях этих органов друг с другом;
- какие идеи должны лежать в их основе [1].

Сложность данной проблемы заключается в том, что возникает необходимость различить принципы организации и деятельности полиции и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и те принципы, на основе которых должны быть организованы их взаимоотношения. Здесь есть определенная схожесть, но есть и различия.

Принципы взаимоотношений производны от первых, тесно связаны с ними, но вместе с тем обладают собственной отличительной спецификой,

собственным содержанием. Их особенность в том, что они проявляются в процессе взаимодействия полиции с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Собственно говоря, их задача заключается в том, чтобы обеспечить из всего многообразия возможных взаимоотношений именно взаимодействие как необходимое условие оптимизации и повышения эффективности управленческой деятельности органов публичной власти, к которым и относятся полиция и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Таким образом, можно сформулировать основные принципы взаимодействия полиции с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления [2].

1. Принцип законности. Принцип законности является основополагающим во взаимоотношениях между любыми органами полиции и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Только при неукоснительном соблюдении принципа законности можно говорить о правовом управлении. Такая деятельность возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия полиции с органами власти субъектов федерации.

2. Принцип целесообразности. Вторым по значимости принципом взаимодействия является принцип целесообразности.

Понятно, что любые взаимодействия должны иметь определенный смысл, быть направлены на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, относясь к нему как общее к частному. Нарушение принципа целесообразности во взаимодействии полиции и органов местного самоуправления, например, при необоснованной передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые они не могут успешно реализовывать, должно являться основанием для отмены соответствующих законодательных актов и соглашений.

3. Принцип самостоятельности органов полиции и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции. Полиция и территориальные органы власти самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения, без вмешательства других органов.

Принцип самостоятельности не исключает, однако, контроль со стороны других органов за их деятельностью. Самостоятельность означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции данные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением.

4. Принцип равноправия полиции и органов власти субъектов Российской Федерации. Сущность этого принципа заключается в том, что полиция и территориальные органы власти вступают во взаимоотношения как равные субъекты права. Обеспечение этого принципа позволяет минимизировать различия в определении объема полномочий каждого органа.

Таким образом, равноправие предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобрести и осуществлять один и тот же объем полномочий при их разграничении. Равноправие полиции и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления – это ни что иное, как создание режима их равных правовых, организационных и финансовых возможностей.

5. Принцип согласования интересов. Соблюдение принципа согласования интересов соотносится с ограничениями их компетенции, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан действовать нормальному функционированию, как полиции, так и органов местного самоуправления, и реализации их полномочий. Данный принцип в наибольшей степени из всех принципов подвержен правовому регулированию и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений.

Семантика слова «согласовать» означает обсудить, выработать единое мнение о чем-либо, получить согласие на что-нибудь. Закрепление такого единства и согласия правовыми средствами, будет способствовать эффективной совместной деятельности полиции и органов местного самоуправления, т. е. их взаимодействию [1].

На практике это достигается путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации - согласования планов, действий государственных органов и их структурных подразделений ради решения общих задач. Для осуществления этих функций полиция и органы местного самоуправления создают специальные согласительные или координационные комиссии, либо

сами берут на себя их осуществление. И очень важную роль играет контроль за ходом выполнения согласованных мероприятий, в ходе которого дается оценка проделанному, и устанавливается соответствие выполненного принятым решениям и достигнутым соглашениям. По результатам контроля устраняются отклонения от заданного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние.

6. Принцип обеспеченности ресурсами. Он направлен, прежде всего, на обеспечение необходимым им для реализации возложенных на эти органы полномочий, как переданных им государственных, так и относящихся к предметам их ведения. Данный принцип обычно закрепляется во всех законах субъектов Федерации о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. При этом следует иметь в виду, что речь должна вестись не только о выделении необходимых финансовых ресурсов, но и о наличии иных ресурсов: материальных, человеческих, правовых и т. д.

7. Принцип взаимной ответственности. Во взаимоотношениях между полицией и органами местного самоуправления речь должна вестись не только об ответственности органов местного самоуправления перед полицией, но и об ответственности полиции.

8. Принцип гласности. Принцип гласности заключения договоров, соглашений означает гарантию защищенности прав муниципального образования, поскольку полноценная информация обеспечивает невозможность в одностороннем порядке изменять взаимные права, обязанности и ответственность, установленную в договорном порядке.

Представляется, что в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления эти принципы должны быть закреплены на законодательном уровне [3].

Принципы взаимодействия между полицией и органами местного самоуправления являются, как уже отмечалось, основой, на которой должны строиться все взаимоотношения между данными органами, правовые формы и механизмы их взаимодействия. В то же время при отсутствии конкретных норм полиция и органы местного самоуправления должны руководствоваться общими принципами.

### Список литературы:

1. Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». – М., 2011.
2. Голубых Н. В. Местное самоуправление, профилактика правонарушений, субъекты и объекты предупреждения, вопросы местного значения: научно-практическое пособие. – Екатеринбург, 2011.
3. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел. Курс лекций / Под ред. О. В. Лукичева. – СПб., 2011.

### References:

1. *Ryzhakov A. P. Article-by-article Commentary to the Federal Law "On Police"* [Postateinyi kommentarii k Federal'nomu zakonu «O politsii»]. Moscow: 2011.
2. *Golubykh N. V. Local Self-government, Prevention of Offences, Subjects and Objects of Prevention, Matters of Local Significance: Scientific and Practical Guide* [Mestnoe samoupravlenie, profilaktika pravonarushenii, sub"ekty i ob"ekty preduprezhdeniya, voprosy mestnogo znacheniya: nauchno-prakticheskoe posobie]. Yekaterinburg: 2011.
3. *Prevention of Crimes and Administrative Offenses by Internal Affairs Bodies. Course of Lectures* [Preduprezhdenie prestuplenii i administrativnykh pravonarushenii organami vnutrennikh del. Kurs leksii]. Under edition of O. V. Lukichev, St. Petersburg: 2011.

Плиев А. Л. / Pliev A. L.

**ПРАВОВЫЕ И ТАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОСМОТРА МЕСТА ДТП  
ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ<sup>1</sup>**

**LEGAL AND TACTICAL ASPECTS OF THE INSPECTION OF A TRAFFIC  
ACCIDENT SCENE IN PROCEEDINGS ON CASES OF ADMINISTRATIVE  
OFFENCES**

*Плиев Алик  
Левантиевич,  
заведующий криминалисти-  
ческой лабораторией, стар-  
ший преподаватель кафедры  
уголовного права Владикав-  
казского института управ-  
ления,  
pliev-1969@mail.ru*

Утверждается, что использование достижений криминалистики, а также других наук в сфере административно-го процесса может повысить качество производства по делам об административных правонарушениях.

Отмечается, что КоАП РФ не содержит четкого определения целей и задач осмотра в отдельной конкретной статье, и тем самым создается основа для смешивания понятий осмотра (27.8 КоАП РФ) и досмотра (27.9 КоАП РФ).

Рассматриваются способы фиксации места ДТП, осуществляемой в рамках осмотра.

**Ключевые слова:** ДТП, осмотр места ДТП, производство по делу об административном правонарушении по факту ДТП, способы фиксации места ДТП.

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

*Pliev Alik  
Levantievich,  
head of criminalistics labora-  
tory, Senior lecturer of the Chair  
of criminal law at Vladikavkaz  
Institute of Management,  
pliev-1969@mail.ru*

Argues that the use of advances in criminalistics and other sciences in the sphere of administrative process can improve the quality of proceedings on cases of administrative offences.

It is noted that the Code on Administrative Offences of the RF does not contain a clear determination of goals and objectives of inspection in a separate specific article, and thus creates the basis for mixing the concepts of inspection (27.8 CAO RF) and examination (27.9 CAO RF).

The methods of fixing a traffic accident scene, which is carried out in the framework of inspection, are reviewed in the article.

**Keywords:** traffic accident, inspection of traffic accident scene, proceedings on the case of administrative offence concerning the fact of a traffic accident, methods of fixing a traffic accident scene.

В пункте 1.2. «О правилах дорожного движения» дорожно-транспортное происшествие (ДТП) определяется как, событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли, или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб. Из данного определения следует, что обязательным условием для отнесения события к дорожно-транспортному происшествию является наличие движущегося транспортного средства, дороги и наступивших вредных последствий для жизни и здоровья человека либо причинение материального ущерба.

Дело об административном правонарушении по факту ДТП возбуждается в случаях, когда в результате данного события нанесен легкий или средней тяжести вред здоровью человека (ст. ст. 12.24, 12.30 КоАП РФ [1]), в иных случаях (если ДТП причинен тяжкий вред здоровью человека, либо привело к смерти человека) возбуждается уголовное дело. Такого рода происшествия часто влекут причинения материального ущерба и морального вреда частному

или юридическому лицу. Для решения вопросов возникающих в результате ДТП КоАП РФ предусматривает составление протокола об административном правонарушении на месте происшествия (28.1.1 КоАП РФ), а при необходимости производство административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ).

Обстоятельства, подлежащие выяснению по делам об административных правонарушениях, достаточно четко сформулированы в ст. 26.1. КоАП РФ. Такие обстоятельства по делам о ДТП в основном устанавливаются в ходе осмотра места совершения правонарушения. Кодекс об административных правонарушениях предусматривает производство различных видов осмотров как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 27.8 КоАП РФ), а также порядок составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения (ст. 28.1.1. КоАП РФ).

Осмотр как процессуальное действие предусмотрено как Кодексом РФ об административных правонарушениях, так и Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», а также иными законами и подзаконными актами. Понимается осмотр во всех случаях однозначно, однако цели, форма и порядок производства осмотра отличается, и с этой позиции четкое определение целей и задач осмотра в отдельной конкретной статье КоАП РФ было бы вполне оправданным. Кодекс об административных правонарушениях не содержит таковых определений, тем самым создается основа для смешивания понятий осмотра и досмотра. Хотя процессуальный порядок производства досмотра и осмотра сформулированы как различные процессуальные действия, цели и задачи их настоящий Кодекс не определяет. Известно, что на практике осмотр и досмотр как процессуальные действия часто подменяются друг другом. В отличие от КоАП РФ, в УПК РФ отсутствует такой пробел. В ст. 176 УПК РФ четко сформулированы цели и задачи осмотра, а также особые виды осмотра, например, ст. 178 УПК РФ «Осмотр трупа. Эксгумация».

Учитывая специфику сфер применения норм административного права, кажется целесообразным сформулировать такие цели и задачи осмотра, которые бы отвечали потребностям административного производства в целом.

Цель осмотра места совершения административного правонарушения можно сформулировать следующим образом – выявление и фиксация данных о совершенном правонарушении. Такие данные могут отображаться в

материальной среде в виде следов-отображений, следов-предметов, следов-веществ, а также как нематериальная форма информации, в памяти очевидцев, пострадавших и виновных в происшествии лиц. Выявленные на месте совершения административного правонарушения данные в дальнейшем могут быть использованы как доказательства в доказывании по делам об административных правонарушениях. Об особенностях доказывания в административном процессе, в частности пишет Н. В. Сидорьяк [5, 37-39]. Она подчеркивает проблемные моменты использования доказательств в административном производстве.

Осмотр места дорожно-транспортного происшествия, как и любой другой вид осмотра, является очень важным процессуальным действием. Именно в ходе осмотра устанавливается механизм происшедшего события, получают первичную информацию путем выявления доказательств, их предварительного исследования и анализа. На основании такой первичной информации строятся версии и планируются дальнейшие действия. Параллельно осмотру могут проводиться иные процессуальные действия, которые также, направлены на получение доказательств о происшедшем событии.

Исходя из целей осмотра, можно выделить следующие задачи, которые необходимо решить должностному лицу, осуществляющему в соответствии с КоАП РФ производство данного процессуального действия:

- установить место и времени столкновения, (наезда, опрокидывания) ТС;
- определить место положения участников ДТП до момента происшествия;
- установить скорость движения ТС;
- выяснить механизм совершения ДТП и следообразования;
- установить, какие именно ПДД были нарушены;
- определить состояния дорожного покрытия на месте ДТП;
- выяснить, в каких погодных условиях произошло ДТП;
- установить очевидцев события;
- наличие дорожных знаков;
- возможность предотвращения ДТП;
- прочие обстоятельства.

Хотя осмотр места ДТП как процессуальное действие имеет достаточно существенные особенности в административном процессе, в целом, процедура непосредственного его производства имеет сходство с осмотром, предусмотренным УПК РФ. С этой точки зрения для его эффективного производства

и решения выше упомянутых задач полезным могут быть использование тактических приемов (рекомендаций) осмотра разрабатываемых наукой криминалистикой, которые направлены на оптимизацию производства такого рода процессуального действия. Кроме этого, в структуре криминалистики развивается новая отрасль «Транспортная трасология», которая также своими разработками может оказать существенную помощь в решении вопросов, возникающих при исследовании дорожно-транспортных правонарушений. Искусственное ограничение криминалистических средств и приемов лишь уголовно-процессуальной сферой представляется не вполне оправданной, а их эффективность для целей административного производства – очевидна.

Одним из основных рекомендуемых криминалистикой тактических приемов осмотра является поэтапное его проведение. Такой подход позволяет грамотно организовать все действия, всесторонне исследовать место и получить как можно больше доказательств об исследуемом событии. Предлагается разделить данное процессуальное действие на три этапа: подготовительный (первоначальные действия по прибытию на место ДТП); рабочий (выявление, фиксация, изъятие доказательств); заключительный (подведение итогов проведенной работы).

Осмотр необходимо проводить незамедлительно после получения информации о ДТП. Промедление означает потеря ценных доказательств имеющих на месте события, так как, чем больше времени проходит с момента происшествия, тем больше изменений вносится в обстановку.

В рамках подготовительного этапа, по прибытию на место ДТП, лицо, уполномоченное КоАП РФ на производство осмотра и составление протокола, прежде всего, должно оказать первую помощь пострадавшим, а при необходимости немедленно госпитализировать их. Определить границы осматриваемой территории и обеспечить ее охрану. Найти временные объездные пути для транспортных средств и организовать движение. Оценить объем предстоящей работы и при необходимости привлечь специалистов и иных лиц для оказания помощи, а также понятых. Кроме этого, руководителю осмотра необходимо выяснить, не вносились ли какие-либо изменения в обстановку совершенного правонарушения, если да, то какие. Об этом важном моменте осмотра указывает В. Н. Кутафин: «По прибытию на место дорожно-транспортного происшествия необходимо в первую очередь уточнить, выполнены ли все предыдущие требования, и только после этого с помощью очевидцев, свидетелей, потерпевших и лиц, прибывших первыми на место происшествия, выяснить обстоятельства ДТП, не изменялось ли обстановка,

расположение ТС, потерпевших, и с учетом полученных данных определить границы, порядок и объекты, подлежащие осмотру» [3, 12].

Перед началом осмотра, при необходимости, следует подготовить технические средства. Использование технических средств при осмотре позволяет более детально и всесторонне исследовать место ДТП. Отечественными специализированными предприятиями, такими как, например, «Свема-Сиб», «Союзспецоснащение» выпускаются комплекты для сотрудников ГИБДД, в которых сосредоточены средства, необходимые для работы на месте ДТП. Технические средства следует содержать в исправности и готовности, так как осмотр всегда необходимо проводить незамедлительно, а в случаях ДТП еще и оперативно.

Рабочий этап осмотра места дорожно-транспортного правонарушения предполагает поиск, выявление и фиксация всевозможных следов, образовавшихся в результате происшествия. Для наиболее детального проведения поисковых работ целесообразно обратиться к науке криминалистика, которая по этому поводу содержит ряд полезных рекомендаций в виде тактических приемов осмотра. Такие тактические приемы следует применять в зависимости от ситуации.

Если осматриваемая территория имеет значительную протяженность, то рекомендуется применить такой тактический прием как «осмотр по квадратам». Суть данного приема заключается в том, что осматриваемая территория мысленно разбивается на квадраты, и каждый квадрат осматривается отдельно. В таком случае следует привлечь к осмотру как можно больше специалистов. Такие специалисты могут быть вызваны из органа осуществляющего осмотр, если таковые имеются или из ЭКЦ в целях оказания помощи в обнаружении и фиксации доказательств.

Применение данного тактического приема создает условия для более тщательного исследования места ДТП и исключает возможность потери каких-либо ценных доказательств, которые могут иметь существенное значение для выяснения обстоятельств совершенного правонарушения и в конечном итоге установления виновного.

Если обстановка позволяет ограничиться осмотром только одной стороны проезжей части дороги, то целесообразно применить «линейный осмотр». Такой тактический прием предполагает осмотр территории по мысленно намеченной траектории (по линии). Это создает возможность не ограничивать полностью движение автомобилей, что достаточно актуально на дорогах с большим потоком ТС.

В случаях, когда в результате ДТП, участвовавшие в происшествии транспортные средства, оказались в значительной отдаленности друг от друга и от непосредственного места столкновения, и если нет необходимости в осмотре всей территории, то можно применить такой тактический прием как – «узловой осмотр». В таком случае осматриваются отдельные участки (узлы) места совершенного правонарушения. Например, отдельно осматривается участок вокруг ТС, отдельно осматривается конкретное место столкновения, отдельно осматривается участок с обломками (частями) кузова ТС.

Не редко возникает необходимость в осмотре близ лежащей к месту ДТП территории. В таких случаях эффективным может оказаться «осмотр по спирали». Суть данного тактического приема заключается в том, что начиная от центра, где произошло столкновение, далее к периферии по спиральной линии проводится осмотр и тем самым захватываются участки расположенные недалеко от места правонарушения, где также могут быть обнаружены различные виды следов, которые помогут в установлении обстоятельств события. В данном случае можно применить еще и такой тактический прием как – «осмотр по концентрическим кругам».

Все выше перечисленные тактические приемы осмотра осуществляются различными способами, с помощью таких методов как, например: эксцентрический (осмотр от центра к периферии); концентрический (осмотр от периферии к центру); фронтальный (сплошной осмотр); детальный (осмотр отдельных предметов, фрагментов кузова, следов ходовой части) и пр.

Тактические приемы осмотра могут применяться в отдельности либо в комплексе, в зависимости от конкретной ситуации.

В рамках рабочего этапа осмотра места ДТП, кроме действий по поиску и обнаружению доказательств, осуществляется и фиксация места правонарушения, как в целом, так и отдельных выявленных на месте следов, предметов, непосредственно самих ТС, а также показания очевидцев, свидетелей и потерпевших.

Основным способом фиксации при исследовании места ДТП согласно ст. 28.1.1 КоАП РФ является описание совершенного правонарушения в соответствующем протоколе. Кроме этого могут применяться и иные способы фиксации, такие как, например: фотографирование, видеозапись, составление схем и пр.

Производство измерений, это важная составляющая осмотра места совершения правонарушения. Данные полученные методом измерений позволяют воссоздать картину происшедшего события, его динамику и в конечном

итоге как доказательственная информация, могут быть использованы в доказывании по административному делу.

Как вспомогательный способ фиксации, фотографирование является наиболее распространенным на практике и большую помощь в эффективном его проведении могут оказать методы фотосъемки, которые разработаны отраслью криминалистической техники судебной фотографией. Такие методы, применяемые в уголовном судопроизводстве при проведении следственных действий, позволяют получать качественные наглядные изображения исследуемого места, и есть основания полагать, что в административном процессе и в частности при фиксации места ДТП эти методы могут оказаться весьма полезными.

При фотографировании места совершения дорожно-транспортного правонарушения могут быть использованы следующие виды фотосъемки:

1. Ориентирующая фотосъемка. Такой метод фотосъемки позволяет запечатлеть места ДТП так, что по фотоснимку можно сориентироваться в местности, где произошло событие, т. е. вблизи лежащие объекты (ориентиры) позволяют в целом определить это место (в качестве таких ориентиров могут быть: здания, пересекающие дороги, река и пр.);

2. Обзорная фотосъемка. Данный метод фотосъемки позволяет запечатлеть непосредственно место ДТП в целом (крупным планом);

3. Узловая фотосъемка. Она предназначена для запечатления отдельных участков (узлов) места ДТП с близлежащими ориентирами. Например, изображение ТС рядом с деревом или фрагмент бампера рядом с ТС. Такие фотоснимки позволяют в дальнейшем в наглядном виде исследовать конкретные моменты столкновения или наезда, в общих чертах определить механизм следообразования, примерное расстояние между объектами и т. д.

4. Детальная фотосъемка. Такой метод фотосъемки позволяет запечатлеть отдельные следы, предметы, вещества и прочие объекты на месте ДТП. Данный метод фотосъемки следует осуществлять с масштабной линейкой для примерного определения размеров объектов.

Выше упомянутые виды фотосъемки осуществляются с помощью различных методов запечатления. Ориентирующая фотосъемка может проводиться методом панорамной съемки. Кроме этого данный метод может быть применен и в случаях, когда фотографируются отдельные ТС, следы, и иные объекты, если они не помещаются в один кадр. Обзорный и узловой вид фотосъемки целесообразно осуществлять методами встречной и крестообразной фотосъемки, чтобы запечатлеть все стороны места ДТП и отдельные

его участки, а также самих ТС. При детальной фотосъемке кроме указанных методов, когда необходимо запечатлеть объекты малой величины крупным планом, можно применить метод макросъемки. Такой метод фотосъемки целесообразно осуществлять с помощью репродукционной установки или штатива. Следует подчеркнуть, что в современных цифровых фотоаппаратах предусмотрены функции панорамной съемки и макросъемки.

Другим способом фиксации места ДТП осуществляемой в рамках осмотра, является составление схемы места совершения правонарушения. Для этих целей предусмотрена специальная бумага с миллиметровой сеткой. Схему можно составлять в масштабе либо с нанесением на рисунок всех необходимых измерений. Проблема составления таких схем заключается в том, что они часто бывают, выполнены не качественно и трудно читаются. Лицо, осуществляющее осмотр не обязано обладать навыками составления схем и поэтому она может, содержать ошибки или не в полной мере отображать особенности происшедшего правонарушения. Для того, чтобы получить качественную схему места ДТП, следует поручить такую работу специалисту.

Данные о совершенном правонарушении полученные в ходе осмотра должны быть правильно, с процессуальной точки зрения зафиксированы, в противном случае они теряют свое доказательственное значение. Протокол осмотра места совершения правонарушения должен быть составлен в строгом соответствии с требованиями КоАП РФ, а содержащаяся в нем информация по характеру должна быть исключительно фактической и ни в коем случае вероятностной.

Тактические приемы только тогда окажутся полезными, т. е. принесут реальные положительные результаты, когда будут применяться с учетом конкретной ситуации. Условия и обстановка, в которых осуществляется осмотр являются факторами влияющими на выбор того или иного тактического приема. Без учета этих факторов, вышеуказанные рекомендации могут оказаться неэффективными. Нельзя не согласиться с В. Паулаускасом, который ситуационной особенности ДТП придает большое значение. В частности он отмечает: «По нашему мнению, при расследовании дорожно-транспортных происшествий, произошедших в темное время суток, ситуация является одним из важнейших элементов. ...необходимо квалифицированно и объективно воссоздать ситуацию до, во время и после дорожно-транспортного происшествия» [4, 21].

Кроме общих требований и тактических рекомендаций, о которых говорилось выше, принципиально важным моментом в осмотре места ДТП,

является оперативное его производство. О таком важном требовании говорит и А. Г. Гамзиков: «Местом дорожно-транспортного происшествия чаще всего является проезжая часть дороги (улица, шоссе), где при быстро меняющейся обстановке сложно сохранить в неизменном виде первоначальную обстановку. Иногда бывает невозможно в этих целях оградить место происшествия и направить поток транспорта в объезд, а если это и удастся, то только в пределах минимального отрезка времени. Поэтому осмотр проводится оперативно, без расчета на повторный осмотр, т. к. очевидно, что после восстановления движения все следы и вещественные доказательства, не попавшие в поле зрения при первом осмотре, будут уничтожены потоком транспорта и пешеходов» [2, 14].

Речь идет о том, чтобы оперативно провести осмотр и как можно быстрее освободить проезжую часть дороги от автомобилей, участвовавших в дорожном происшествии и возобновить нормальный поток ТС, и при этом собрать достаточное количество доказательств необходимых для правильного разрешения такого дела. Эта проблема с каждым днем становится все более актуальной не только для крупных городов, но и даже для небольших, так как, количество автомобилей на дорогах с каждым годом становится все больше и прерывать плотный поток ТС, означает создание заторов и аварийных ситуаций.

Выбор оптимальной тактики осмотра существенно может сократить время его проведения, однако этого не достаточно, так как большая часть времени при осмотре места ДТП уходит на производства измерений. В такой ситуации могут помочь современные технологии. Например, в Европе уже пользуются методом наземного лазерного сканирования для фиксации места ДТП. Такие приборы (например, Riegl VZ-400 используется полицией Швейцарии), наземные лазерные сканеры способны за короткий промежуток времени создать трехмерную компьютерную модель места ДТП в целом, а также отдельных объектов в высоком разрешении, и автоматически проводить все необходимые измерения. Такие приборы сейчас проходят испытания и в России. Нет сомнений, что в недалеком будущем наземные лазерные сканеры, а также иные, современные технологии пополнят инструментальную базу учреждений, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, что существенно повысит качество работы в рамках административного производства в целом и в частности осмотра места ДТП. Однако прежде чем применять те или иные средства и методы, в соответствии с требованиями КоАП РФ они должны быть апробированы

практикой и рекомендованы к использованию соответствующими государственными специализированными учреждениями. Отдельным вопросом является подготовка специалистов, лиц, которые будут применять такие средства. Кроме этого, при внедрении современных технологий, может возникнуть необходимость в дополнительном процессуальном регулировании порядка их применения.

Использование достижений криминалистики, а также других наук в сфере административного процесса может повысить качество производства по делам об административных правонарушениях, и мы считаем, что этому вопросу следует уделять больше внимания.

#### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Гамзиков А. Г. Осмотр места дорожно-транспортного происшествия // Транспортное право. 2009. № 3.
3. Кутафин В. Н. Расследование дорожно-транспортных происшествий: практическое руководство. – Ростов н/Д: Феникс, 2007.
4. Паулаускас В. Некоторые особенности расследования дорожно-транспортных происшествий, произошедших в темное время суток (опыт Литвы) // Эксперт-криминалист. 2012. № 4.
5. Сидоряк Н. В. Доказывание по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3.

#### References:

1. Code on Administrative Offences of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Gamzikov A. G. Inspection of Traffic Accident Scene [Osmotr mesta dorozhno-transportnogo proisshetviya]. *Transportnoe pravo – Transport Law*, 2009, no. 3.
3. Kutafin V. N. *Investigation of Traffic Accidents: Practical Guide* [Rassledovanie dorozhno-transportnykh proisshetvii: prakticheskoe rukovodstvo]. Rostov-on-Don: Feniks, 2007.

4. Paulauskas V. Some Features of Investigation of Traffic Accidents that Occur after Dark (the experience of Lithuania) [Nekotorye osobennosti rassledovaniya dorozhno-transportnykh proisshestvii, proizoshedshikh v temnoe vremya sutok (opyt Litvy)]. *Ekspert-kriminalist – Forensic Expert*, 2012, no. 4.

5. Sidoryak N. V. Proving in Cases of Administrative Offences in the Field of Road Traffic [Dokazyvanie po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sfere dorozhnogo dvizheniya]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika – Laws of Russia: Experience, Analysis and Practice*, 2012, no. 3.

Попов А. И. / Popov A. I.

**К ВОПРОСУ О МЕСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА<sup>1</sup>****TOWARDS THE QUESTION ABOUT THE PLACE OF ADMINISTRATIVE CONTRACT IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW***Попов Александр**Иванович,**кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности Рязанского филиала Московского университета МВД России, popov\_62@mail.ru*

Утверждается, что договорное регулирование проникает в отрасль административного права, становясь самостоятельным правовым явлением, призванным быть вспомогательным способом регулирования общественных отношений в рамках исполнительно-управленческой деятельности.

Отмечаются: недостаточная проработка теоретических аспектов теории административного договора; необходимость определения, какие подходы сложились в юридической литературе к определению места, роли и сущности административного договора.

Определяя внешние выражения административного договора, автор подчеркивает, что административный договор, в первую очередь, является комплексным правоотношением, в основе которого в отличие от административного акта лежит двустороннее волеизъявление сторон.

**Ключевые слова:** система административного права, административный договор, государственное управление, административно-правовое регулирование.

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

*Popov Aleksandr  
Ivanovich,  
c.j.s. (PhD in law), Senior  
lecturer of the Chair of  
operational-investigative  
activity at Ryazan Branch  
of Moscow University of  
the RF MIA,  
popov\_62@mail.ru*

The author argues that contractual regulation penetrates into the branch of administrative law, becoming an independent legal phenomenon, designed to be an auxiliary means of regulating social relations within the framework of executive-managerial activity.

Insufficient elaboration of the theoretical aspects of the theory of administrative contract and the need to determine what approaches to determination of the place, role and essence of administrative contract have been formed in the legal literature are noted in the article.

Determining the external expressions of administrative contract, the author emphasizes that administrative contract, first and foremost, is a comprehensive legal relation that is based, as opposed to an administrative act, on bilateral will expression of the parties.

**Keywords:** administrative law, administrative contract, public administration, administrative-legal regulation.

Развитие междисциплинарных исследований ведет к взаимопроникновению форм и методов правового регулирования. Этот факт подтверждает и возможность использования договорных форм, основанных на началах диспозитивности, в такой отрасли как административное право, традиционно опирающуюся на императивные методы правового воздействия.

Проблема административных договоров в настоящее время уже не стоит во втором эшелоне административно-правовой науки, а выходит на передовые позиции. И это обусловлено не только различными социально-экономическими, политическими и иными общественно значимыми аспектами, но и потребностью административно-правовой науки определить место, функции и роль договорного регулирования в административных (управленческих) отношениях. Применение и использование административных договоров в сфере государственного управления имеет теснейшую связь с практикой государственного управления, которая ощущает потребность в соответствующем правовом регулировании. А, как известно, предпосылкой

для формирования правовых основ являются определенные теоретические изыскания.

Современные тенденции в науке административного права позволяют говорить, что избранная тема для исследования имеет не только теоретическое, но и прикладное значение, поскольку позволяет определить причины, в результате которых административный договор должен занимать то или иное место, как в системе административного права, так и в системе государственного управления.

Пожалуй, фундаментальных исследований со стороны ученых-административистов по проблеме места и роли административного договора в системе административного права не проводилось. Решение данной проблемы позволит определить административно-правовую природу данного явления, которая, как известно, имеет достаточно многоаспектный характер.

Следует заметить, что договорные отношения в целом являются чужеродными для управленческих отношений. Однако в последнее время возникает объективная необходимость существования согласительных процедур, которые и обуславливают применение договорной формы регулирования управленческой деятельности. Отсутствует также необходимость, продиктованная социально-экономическими аспектами, сводить административное право исключительно к методам административно-властного воздействия на общественные отношения.

Развитие представлений об административном договоре связано с расширением научных исследований в рамках административного права. Проблематика административного договора расширяется не только посредством появления новых исследований, но посредством всестороннего исследования данной тематики по нескольким направлениям.

Необходимо, на наш взгляд, устранить определенный пробел, образовавшийся в административно-правовой науке посредством определения места и роли административного договора в системе административного права.

Традиционно использование термина «договор» характерно для гражданского права. Однако в силу указанной выше возможности применения данной правовой категории в административном праве, а также значимости данного понятия для административно-правового регулирования, использование отраслевого понятия «договора» к управленческой терминологии не вполне оправдано. С точки зрения осмысления данного термина в административном праве, то его необходимо адаптировать к управленческим отношениям.

Этот факт порождает необходимость оперирования значительным числом категорий, не характерных для административного права, отражающих сущность гражданско-правовых отношений, выходящих за пределы административно-правового регулирования. Особенности административно-правового регулирования в различных сферах и отраслях государственного управления требуют использования специальных терминов и понятий, а также разъяснения этих терминов. Все вышеперечисленное в своей совокупности вызывает определенные трудности исследователей-административистов.

Однако, как показывает опыт административно-правовых исследований, отдельные административно-правовые категории и понятия проникли из других отраслей как публичного, так и частного права. В связи с этим следует согласиться с точкой зрения Ю. Е. Аврутина о том, что затруднительно дать даже приблизительный перечень понятий «пришедших» в административное право из других отраслей права [1, 5].

В рамках административного права невозможно безоговорочно принимать цивилистическую доктрину за основу при исследовании категории «административный договор». Безусловно, необходимо обращаться к гражданско-правовым исследованиям договора, но не целесообразно применять разработанные в рамках частного права концепции. Нельзя в этой связи поддержать точку зрения И. А. Остапенко о том, что для заключения и исполнения административных договоров целесообразно использовать, хоть и в конкретных пределах, устанавливаемые гражданским законодательством общие требования договорного права [11, 37].

Данный автор также указывает, что административный договор в системе правовых связей занимает промежуточное место между административным актом и договором частного права. При этом на административные договоры распространяются общие принципы договорного права с определенными ограничениями, обусловленными особенностями административно-правового регулирования [11, 39-40]. Однако не совсем понятно к какой отраслевой принадлежности тяготеет договорное право? Если с точки зрения цивилистики, то применение общих положений представляется нецелесообразным.

По нашему же убеждению, при рассмотрении административного договора необходимо опираться на исследования, проводимые в рамках общей теории права, определяющие место и роль договора в системе правового регулирования в целом.

Необходимо отметить, что в науке административного права наблюдается определенный «хаос», обусловленный существованием различных концепций, научных идей, суждений, учений, представлений, а также взглядов на природу административного договора. Однако единой теории административного договора не существует. Указанные формы представлений о понятии и сущности административного договора весьма близки друг к другу по содержанию, поскольку фундаментально опираются на идеи двух-трех ученых, высказанных еще в начале 90-х годов XX века. И в последующих исследованиях концепции формулируются посредством дополнения существующих взглядов фактическим материалом. Терминологическое многообразие дефиниций административного договора обусловлено отсутствием легального закрепления данного понятия в действующем законодательстве.

За последние годы появилось достаточное количество работ, посвященных рассмотрению отдельных проблем административного договора. Это указывает на положительную динамику и позволяет говорить о трансформации представлений об административном договоре в процессе их предметного исследования.

Однако, по нашему субъективному мнению, пожалуй, только диссертационное исследование Л. В. Щербаковой, посвященное административно-договорному обязательству [16], существенно обогатило административно-правовую науку, хотя исследованию была подвергнута лишь одна сторона административно-договорной теории.

Предпринимаемые попытки со стороны научного сообщества по предложению законодательного закрепления единых положений об административных договорах [9, 209-214] не привели к появлению реальных нормативных правовых актов. Это обусловлено, на наш взгляд, недостаточной проработкой теоретических аспектов теории административного договора.

Нормативной базой административно-договорной практики в настоящее время выступают нормы административного права, содержащиеся, как правило, в различных источниках.

Следует согласиться с точкой зрения Л. В. Щербаковой, что в российское законодательство, по сути, перенесена европейская модель административно-договорных обязательств с минимальным уровнем адаптации к отечественным правовым реалиям, что не позволит развивать и обогащать теоретическую базу административного договора [17, 288].

Единого доктринального подхода к определению места и роли административного договора нет. Поэтому, как нам представляется, необходимо

в первую очередь направить усилия ученых-административистов и перейти от рассуждений к предложению реальных дефиниций, которые впоследствии возможно было бы легально закрепить. Только таким образом получится устранить определенный разрыв, образовавшийся между административно-правовой наукой и практикой.

Однако, как не стараются ученые-административисты, в поле зрения остается в основном только сам договор. Как нам представляется, расширение предмета поставленной проблемы позволит всесторонне исследовать правовую природу административного договора.

С другой стороны, следует указать и на тот факт, что большинство основных административно-правовых категорий также являются достаточно дискуссионными до настоящего времени.

Как справедливо отмечает Ю. Е. Аврутин, интерес к понятийному аппарату административно-правовой науки достаточно высок и направлен на осмысление перспектив консолидации доктринальных суждений в легальную интерпретацию в нормативные правовые акты [1, 6-7].

Для решения поставленной задачи необходимо определить, какие подходы сложились в юридической литературе к определению места, роли и сущности административного договора.

Так, Ю. Н. Старилов относит административный договор к одной из административно-правовых форм осуществления управленческих действий [5, 401]. Большинство авторов современных учебников административного права России [4, 159-164; 7, 142-148; 6, 294-296; 2, 263-266; 3, 155-158] административный договор также относит к одной из форм государственного управления.

О. С. Рогачева и Е. А. Кошеварова соотносят административный договор с формой государственного управления, которая позволяет регулировать общественные отношения на основе воли и волеизъявления субъектов административного права, добровольно согласившихся принять на себя определенные обязательства в целях достижения публичного блага [13, 42].

Безусловно, формы государственного управления играют важнейшую роль в механизме реализации полномочий органов государственной власти. Необходимо также учитывать, как справедливо отмечает Н. Г. Канунникова, что формы государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц определяются правом, закрепляются в законах и иных нормативных правовых актах, определяющих деятельность указанных органов. Следовательно, в государственном управлении

государственные органы и их должностные лица обязаны использовать только те формы деятельности, которые устанавливаются нормами административного права [8, 12].

Указанный автор, давая понятие форме государственного управления, утверждает, что это внешне выраженный вид действия органа государственного управления, наполняющий государственно-правовым содержанием исполнительную ветвь власти, представленный административно-правовыми актами, способствующими реализации целей, задач и функций государственного управления и порождающими правовые последствия [8, 12]. Как следует из определения, административный договор не относится к внешней форме выражения действия органа государственного управления, что не является бесспорным.

В свою очередь, И. А. Остапенко, рассматривая вопрос о месте административного договора в системе договорного права, констатирует лишь тот факт, что административный договор представляет собой институт административного права [11, 39-40], не уделяя соответствующего внимания проблеме соотношения административного договора с другими институтами административного права, и не указывая на его место среди других институтов.

Существует также точка зрения относительно возможности отнесения административного договора к правовой форме выражения метода регулирования общественных отношений [14, 53-72]. А. И. Стахов также рассматривает договор как специальное юридическое средство, направленное на обеспечение исполнения [15, 23].

На наш взгляд, имеет место быть и такая интерпретация административного договора, поскольку представляется возможность говорить и о договорном методе, как самостоятельном методе административно-правового регулирования управленческих отношений, или же о договоре как о самостоятельном элементе административно-правового регулирования.

Таким образом, договорное регулирование проникает и в отрасль административного права, становясь самостоятельным правовым явлением, призванным быть вспомогательным способом регулирования общественных отношений в рамках исполнительно-управленческой деятельности.

В свою очередь А. Ю. Мелехова справедливо отмечает, что в действующем российском законодательстве единая концепция административно-договорного регулирования пока отсутствует [10, 55]. В развитие точки зрения указанного автора необходимо также подчеркнуть, что и в теории административного права отсутствует не только единое понимание административного

регулирующего, но устоявшееся мнение о возможности существования такого регулирования.

Также в юридической литературе отмечается, что отношения по поводу заключения, исполнения и расторжения административного договора регулируются материальными и процессуальными нормами, совокупность которых необходимо рассматривать в качестве самостоятельного института административного права [10, 55-56]. И в очередной раз подчеркнем, что ничего не говорится о месте данного института в системе административного права.

Более того отдельные авторы [5] проблему административного договора переносят в административно-процессуальную плоскость, говоря об особой административно-договорной процедуре. Необходимо в связи с этим указать, что, безусловно, процессуальный аспект административного договора имеет место быть, но выводить его за рамки материального права, без точного определения его места и роли в системе административного права, на наш взгляд, не вполне оправдано, опираясь при этом на западно-европейскую модель административно-процессуального законодательства.

Также не вполне понятно место административно-договорного производства (или процедуры) в рамках административного процесса в целом. Это касается проблем рассмотрения споров, которые могут возникнуть на основе заключенных административных договоров. Так, в свете проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [12] сложно определить будут ли споры, возникающие между сторонами административного договора, решаться в порядке административного судопроизводства.

Критикуя концепцию административно-договорного производства (процедуры) справедливо говорить о том, что такие категории как заключение, изменение и расторжение административного договора шире, чем понятие «административное производство», поскольку в содержание данного производства должна быть включена и динамика административного договора. А в рамках административного производства или административной процедуры излагаются исключительно процессуальные действия, не отражающие сущность договорного обязательства. Следует только оговориться, что и наша позиция по данному вопросу не является бесспорной.

Многочисленные и достаточно динамично развивающиеся представления об административном договоре говорят нам о достаточно высоком интересе к данной проблематике. Однако, как нами отмечалось ранее, данный факт лишь констатирует актуальность, а о достаточной проработанности данной проблемы говорить преждевременно.

Критический взгляд на существующие идеи о месте и роли административного договора в системе административного права может привести к выводу, что данный вопрос с теоретической точки зрения не решен.

Таким образом, административный договор имеет сложную правовую природу. Его зачастую рассматривают как форму государственного управления и как метод государственно-правового воздействия. Однако это только внешние выражения административного договора. Но нельзя также забывать, что административный договор, в первую очередь, это комплексное правоотношение, в основе которого в отличие от административного акта лежит двустороннее волеизъявление сторон.

Современные тенденции позволяют говорить о том, что теория административного договора развивается в рамках теоретических проблем форм и методов государственного управления. Данные направления, по нашему глубокому убеждению, имеют право на существование, но не являются вполне оправданными, поскольку не дают полноценного объяснения существу административных договоров.

С первого взгляда может показаться, что административный договор необходимо рассматривать как форму выражения деятельности участников управленческих отношений, возникающий в связи с реализацией ими субъективных прав и обязанностей в сфере государственного управления. В полном объеме согласиться с таким подходом не представляется возможным по ряду причин:

Во-первых, в юридическом смысле следует говорить о договоре как форме облечения тех или иных отношений, то есть как разновидности административного правоотношения, в основе которого лежит взаимное волеизъявление сторон.

Во-вторых, административный договор может быть охарактеризован как правоотношение, имеющее регулятивный характер.

И, наконец, в-третьих, административный договор можно назвать комплексным административно-правовым отношением, имеющим сложную юридическую природу, характеризующуюся возможностью правового регулирования различными отраслями публичного права.

Нам представляется, что теория административного договора должна развиваться в рамках содержательной части теории механизма административно-правового регулирования, а административный договор, соответственно, может являться его самостоятельным элементом, выступая в качестве разновидности административного правоотношения.

Существуют серьезные предпосылки к тому, чтобы определить институт административного договора как комплексный правовой институт, который требует системного исследования с точки зрения различных подходов.

Изложенные выше мысли и суждения дают небезосновательное право говорить о формировании института административного договора в рамках административного права, имеющего собственное правовое регулирование.

#### Список литературы:

1. Аврутин Ю. Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // Административное право и процесс. 2013. № 9.
2. Административное право: учебник / Ю. А. Дмитриев, И. А. Рлянский, Е. В. Трофимов. – М.: Эксмо, 2009.
3. Административное право: учебник / Под общ. ред. А. И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011.
4. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / Ю. А. Тихомиров. – М., 2005.
5. Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2010.
6. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2010.
7. Административное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. – М.: Проспект, 2013.
8. Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты форм государственного управления // Административное право и процесс. 2013. № 5.
9. Курчевская С. В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: дисс. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2002. С. 209-214.
10. Мелехова А. Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011, № 4.
11. Остапенко И. А. Место административного договора в системе договорного права (теоретический аспект исследования) // Вестник Евразийской академии административных наук. 2009. С. 37.
12. Проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

13. Рогачева О. С., Кошеварова Е. А. Административный договор как основание возникновения административно-договорного обязательства // Административное право и процесс. 2012. № 12.

14. Савостин А. А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений в условиях социальных реформ. (История и современные проблемы): Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2003.

15. Стахов А. И. Понятие и отличительные признаки административно-правового договора по обеспечению безопасности // Административное право и процесс. 2007, № 1.

16. Щербакова Л. В. Административно-договорное обязательство: правовая природа и теоретико-прикладные проблемы исполнения: дисс. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2013.

17. Щербакова Л. В. Прологомены к концепции административно-договорного обязательства: кауза административного договора // Вестник Воронежского государственного университета. 2012. № 1 (12).

#### References:

1. Avrutin Yu. E. Towards the Question on the Concepts and Definitions in Administrative-legal Theory and Practice [К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2013, no. 9.

2. Dmitriev Yu. A., Rlyanskii I. A., Trofimov E. V. *Administrative Law: Textbook* [Административное право: учебник]. Moscow: Eksmo, 2009.

3. *Administrative Law: Textbook* [Административное право: учебник]. Under general edition of Kaplunov A. I, Moscow: Department of Civil Service and Personnel of the RF MIA, 2011.

4. Tikhomirov Yu. A. *Administrative Law and Process: Full-time Course. 2<sup>nd</sup> revised and enlarged edition* [Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб.]. Moscow: 2005.

5. *Administrative Law of Russia: Textbook* [Административное право России: учебник]. Under edition of N. M. Konin and Yu. N. Starilov, 2<sup>nd</sup> revised edition, Moscow: Norma, 2010.

6. *Administrative Law of Russia: Textbook. 2<sup>nd</sup> revised and enlarged edition* [Административное право России: учебник. 2-е изд., доп. и перераб.]. Editor-in-chief L. L. Popov, Moscow: Prospect, 2010.

7. *Russian Administrative Law: Textbook for Bachelors* [Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlya bakalavrov]. Editor-in-chief N. Yu. Hamaneva, Moscow: Prospect, 2013.

8. Kanunnikova N. G. Theoretical Aspects of the Forms of Public Administration [Teoreticheskie aspekty form gosudarstvennogo upravleniya]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2013, no. 5.

9. Kurchevskaya S. V. *Administrative Contract: Formation of the Modern Theory and Main Problems*: thesis of a candidate of legal sciences [Administrativnyi dogovor: formirovanie sovremennoi teorii i osnovnye problemy: diss. ... kand. yurid. nauk]. Voronezh: 2002, pages 209-214.

10. Melekhova A. Yu. On some Aspects of the Content of Administrative Contract [O nekotorykh aspektakh sodержaniya administrativnogo dogovora]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2011, no. 4.

11. Ostapenko I. A. The Place of Administrative Contract in the System of Contractual Law (theoretical aspect of the study) [Mesto administrativnogo dogovora v sisteme dogovornogo prava (teoreticheskii aspekt issledovaniya)]. *Vestnik Evrazijskoj akademii administrativnykh nauk – Messenger of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*, 2009, page 37.

12. Draft Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation No. 246960-6 [Proekt № 246960-6 Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. Rogacheva O. S., Koshevarova E. A. Administrative Contract as the Basis for Emergence of Administrative and Contractual Obligation [Administrativnyi dogovor kak osnovanie vznikaeniya administrativno-dogovornogo obyazatel'stva]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 12.

14. Savostin A. A. *Methods of Administrative-legal Regulation of Public Relations in the Conditions of Social Reforms. (History and Current Issues): Monograph* [Metody administrativno-pravovogo regulirovaniya obshchestvennykh otnoshenii v usloviyakh sotsial'nykh reform. (Istoriya i sovremennye problemy): Monografiya]. Moscow: All-Russian Research Institute of the RF MIA, 2003.

15. Stakhov A. I. Concept and Features of Administrative-legal Contract on Ensuring Security [Ponyatie i otlichitel'nye priznaki administrativno-pravovogo dogovora po obespecheniyu bezopasnosti]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2007, no. 1.

16. Shcherbakova L. V. *Administrative and Contractual Obligation: Legal Nature and Theoretical and Applied Problems of Execution*: thesis of a candidate of legal sciences [Administrativno-dogovornoe obyazatel'stvo: pravovaya priroda i teoretiko-prikladnye problemy ispolneniya: diss. ... kand. jurid. nauk]. Voronezh: 2013.

17. Shcherbakova L. V. Prolegomena to the Concept of Administrative and Contractual Obligation: Causa of Administrative Contract [Prolegomeny k kontseptsii administrativno-dogovornogo obyazatel'stva: kauza administrativnogo dogovora]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta – Newsletter of Voronezh State University*, 2012, no. 1(12).

## ОБЪЯВЛЕНИЕ

В рамках Международной научно-практической конференции, организуемой в марте 2014 года юридическим факультетом Финансового университета, кафедра «Административное и информационное право» и факультет «Анализ рисков и экономическая безопасность» (кафедры: «Анализ рисков и экономическая безопасность», «Безопасность жизнедеятельности», «Информационная безопасность», «Стратегический и антикризисный менеджмент» ) организуют секцию:

### ПРАВОВЫЕ РИСКИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В рамках организуемой секции предлагается обсудить следующий круг вопросов:

1. Методологические подходы к определению понятия «правовой риск»:
  - понятие «правовой риск»: проблемы структурирования определения;
  - проблемы классификации правовых рисков в системе публичного управления;
  - проблемы разграничения правовых рисков в публичном и частном праве.
2. Общетеоретические проблемы правовых рисков в системе публичного управления:
  - правовые риски нормотворчества в системе публичного управления;
  - правовые риски административного и административно-процессуального законодательства;
  - правовые риски в системе государственной службы;
  - правовые риски формирования теневой коррупционной среды в системе властных отношений;
  - правовые риски принятия управленческих решений;
  - правовые риски в сфере информационных отношений.
3. Правовые риски в различных сферах и областях публичного управления:
  - правовые риски в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности;
  - правовые риски в области информационной безопасности;
  - правовые риски в области устойчивого развития и экономической безопасности;

- правовые риски в системе обеспечения безопасности в транспортной сфере;
- правовые риски в таможенной системе Российской Федерации;
- правовые риски в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды;
- публично-правовые риски в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- правовые риски в сфере управления наукой и технологиями;
- правовые риски в системе образования;
- правовые риски в иных областях публичного управления.

4. Публично-правовые риски в сфере административной юрисдикции в досудебном порядке:

- правовые риски при разрешении управленческих споров;
- правовые риски при разграничении полномочий властных органов в системе публичного управления;
- правовые риски при привлечении к административной ответственности;
- проблемы толкования компетенции властных органов судебными инстанциями.

К участию в работе секции приглашаются научные сотрудники, преподаватели, аспиранты и соискатели. Возможно заочное участие с представлением текстов докладов.

Материалы секции предполагается опубликовать в научном сборнике. Статьи представляются в электронном и бумажном вариантах или пересылаются по электронной почте как прикрепленные файлы до 01 марта 2014 г.

Требования к оформлению статей: текстовой редактор WORD, формат А4, объём статьи не ограничен, шрифт Times New Roman, поля: слева – 2,0 см, справа – 2,0 см, сверху – 2,0 см, снизу – 2,0 см; кегль №14, через 1,5 интервала, абзацный отступ 1,0 см, с одним междусловным интервалом, выключка заголовков и подзаголовков посередине наборной строки строчными буквами, набор таблиц без абзацных отступов. Клавишу Enter необходимо применять только в конце абзаца один раз. Название статьи по центру прописными буквами, через строку ФИО автора и вуз. Выравнивание текста по ширине с автоматической расстановкой переносов. Сноски постраничные, 10 кеглем, выравнивание по ширине страницы. Список источников и литературы размещается в конце статьи. Не использовать никаких других элементов верстки, за исключением выделения слов полужирным шрифтом и курсивом.

Формулы выполнять только в математической программе MathTypeEquations. Иллюстрационный материал должен быть с четким контрастным черно-белым изображением, без растровой сетки, пригодным для полиграфического исполнения (в программе Word или Excel).

Несоблюдение данных требований усложняет процесс верстки рукописи и увеличивает сроки выпуска сборника.

Адрес проведения: 109456, г. Москва, 4-ый Вешняковский проезд, дом 4, каб. 511. Тел.: 8(495) 1714597.

Ответственные лица:

зав. кафедрой «Административное и информационное право», д.ю.н., профессор Лапина Марина Афанасьевна,

декан факультета «Анализ рисков и экономическая безопасность», д.ю.н., профессор Авдийский Владимир Иванович,

зав. кафедрой «Информационная безопасность», д.т.н., профессор Царегородцев Анатолий Валерьевич,

зам. заведующего кафедрой «Анализ рисков и экономическая безопасность» по научной работе д.ю.н., профессор Трунцевский Юрий Владимирович,

зам. заведующего кафедрой «Административное и информационное право» по научной работе, к.и.н., доцент Карпухин Дмитрий Вячеславович,

зам. заведующего кафедрой «Административное и информационное право» по учебно-методической работе, к.ю.н., доцент Меркушова Олеся Валерьевна,

зав. учебной лабораторией кафедры «Административное и информационное право» Лохманов Дмитрий Вадимович.

E-mail для отправки материалов: [adminpravo@fa.ru](mailto:adminpravo@fa.ru)

## 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.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](http://WWW.GARANT.RU)