

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**март
2014
№3**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

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

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 3 (27) 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
Кизилов В.В., к.ю.н., г. Омск

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

Редакционный совет:

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва

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

Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов

Шукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

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

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарьян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, а/я 1526

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 11.04.2014 г.

Усл. печ. л. 6.7

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

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

Chairman of the editorial board:

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

The editorial board:

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

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

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

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

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

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

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

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

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 11th of April, 2014.

Nominal print 6.7 sh.

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision

ZAO (CJSC) «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

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

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

© Кизилов В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

Разграничение состава оскорбления от смежных административных правонарушений и преступлений Аратова А. А.	3
Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов РФ в организации добровольной сдачи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ Белоконь А. В., Бунова О. В.	13
Административная ответственность депутатов, судей, прокуроров и иных должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции Жданов Н. М.	21
Прекращение судопроизводства по делу о привлечении к административной ответственности: возмещение судебных расходов Кизиллов В. В.	39
Сущность надзорного пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях Князева И. Н.	56
Типология производств по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах Кондратьев С. В.	65
Деятельность сотрудников УФМС России по Омской области по оказанию государственных услуг: актуальные вопросы оценки населением ее качества Куянова А. В., Юрицин А. Е.	79
Проблемы разграничения гражданско-правовых и публично-правовых рисков в юриспруденции Лапина М. А., Карпухин Д. В.	88
Критерии эффективности типов административно-правового управления: влияние упущенного фактора Фролов И. В.	100
Местное самоуправление: 2014 год - реформа четвертая? Чаннов С. Е.	114
Объявление	128

Аратова А. А. / Aratova A. A.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ СОСТАВА ОСКОРБЛЕНИЯ ОТ СМЕЖНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ¹

DELIMITATION OF INSULT FROM RELATED ADMINISTRATIVE OFFENCES AND CRIMES

*Аратова Ангелина
Александровна,
начальник корпоративно-
правового управления юри-
дической фирмы «ЭЛКО про-
фи», соискатель Московско-
го университета МВД Рос-
сии,
angelinaaratova@mail.ru*

Акцентируется внимание на возникших проблемах в правовой оценке оскорбления как нового вида административного правонарушения. Отмечается, что декриминализация некоторых преступлений, посягающих на честь и достоинство личности, хотя и повысила роль административной юрисдикции в их защите, однако усложнили квалификацию оскорбления и разграничение с другими смежными составами административных правонарушений и преступлений.

Ключевые слова: оскорбление, защита чести и достоинства, административная ответственность за оскорбление, преступления против чести и достоинства личности.

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

*Aratova Angelina
Aleksandrovna,
Head of corporate legal man-
agement of law firm "ELKO
profi", degree-seeking student
of Moscow University of the RF
MIA,
angelinaaratova@mail.ru*

The attention is given to the problems that occur in the legal assessment of insult as a new kind of administrative offense. It is noted that the decriminalization of certain offenses against the honor and dignity of an individual, although has increased the role of administrative jurisdiction in their defense, however has also complicated qualification of insult and its delimitation from other related compositions of administrative offenses and crimes.

Keywords: insult, protection of honor and dignity, the administrative responsibility for insult, crimes against honor and dignity of an individual.

Одним из конституционных прав каждого является право на защиту чести и достоинства личности. Нарушения такого права не только затрагивает интересы личности, они часто обретают большой общественный резонанс, расшатывая нравственные устои российского общества. Государство принимает меры к защите достоинства и чести личности, устанавливает соответствующие меры ответственности за посягательства на эти конституционные права. До недавнего времени такая защита обеспечивалась преимущественно нормами Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривавшими уголовную ответственность за клевету и оскорбление.

Между тем, руководствуясь принципами гуманизма и экономии уголовной репрессии, законодатель постепенно заменяет уголовные наказания административными в отношении лиц, совершивших преступления небольшой тяжести, тем самым расширяя сферу административно-юрисдикционной защиты общественных отношений. Не случайно декриминализация в настоящее время рассматривается в качестве одного из факторов формирования административно-деликтного законодательства. Реформа Уголовного кодекса Российской Федерации продолжила эту тенденцию уголовной политики. В соответствии с Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4] внесены

многочисленные изменения в УК РФ, УИК РФ, УПК РФ и КоАП РФ. Указанным законом осуществлена декриминализация некоторых преступлений, которые были переведены в разряд административных правонарушений. Из Уголовного кодекса Российской Федерации в их числе была исключена статья 130, предусматривавшая уголовную ответственность за оскорбление, а КоАП РФ был дополнен статьей 5.61 «Оскорбление» [1]. Данные новации не только изменили отраслевую нормативную оценку указанного деяния, посягающего на честь и достоинство личности, повысили роль административной юрисдикции в их защите, но и усложнили квалификацию оскорбления, соотношение с другими смежными составами административных правонарушений и преступлений. В настоящей статье предпринята попытка обратить внимание на возникшие проблемы в правовой оценке оскорбления как нового вида административного правонарушения.

Как мы уже отмечали, административная ответственность за оскорбление предусмотрена ст. 5.61. КоАП РФ. В соответствии с данной нормой:

«1. Оскорбление, то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

2. Оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

3. Непринятие мер к недопущению оскорбления в публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей» [1].

Общая характеристика новой административно-деликтной нормы нами была представлена ранее [7, 226-229], поэтому обратим внимание на особенности ее конструкции. Законодатель, декриминализовав оскорбление, сохранил в первых двух частях ст. 5.61 КоАП РФ признаки бывшей ст. 130 УК РФ [2] и ввел новый состав административного правонарушения

в виде непринятия мер к недопущению оскорбления в публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации. Таким образом, была не только изменена отраслевая квалификация этого правонарушения, но и введен частью третьей статьи 5.61. КоАП РФ новый состав административного правонарушения, под которым понимается непринятие мер к недопущению оскорбления в публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации. Включение в ст. 5.61 КоАП РФ этого состава правонарушения не представляется удачным, поскольку его объектом является порядок управления, а объектом собственно оскорбления, предусмотренного ч. 1 и ч. 2 данной статьи – честь и достоинство личности.

Разграничение оскорбления от иных административных правонарушений и преступлений осложняется тем, что, во-первых, честь и достоинство являются оценочными категориями; во-вторых, оскорбительные действия зачастую затрагивают иные права и свободы человека и гражданина.

Посягательства на честь и достоинство личности не ограничиваются только правонарушением, предусмотренным ст. 5.61 КоАП РФ. Поэтому правильная его квалификация предполагает отграничение оскорбления от смежных составов административных правонарушений и преступлений.

Наиболее часто оскорбление конкурирует с клеветой. Оба деяния посягают на честь и достоинство личности. Не случайно Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ оба состава преступления были декриминализованы и статьи 129 и 130 исключены из УК РФ. Однако законодатель уже через полгода счел целесообразным криминализировать клевету, и УК РФ вновь обрел статью, предусматривающую уголовную ответственность за данное деяние (ст. 128¹) [5]. Клевета согласно ч. 1 ст. 128¹ УК РФ [2] есть распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию. На различия между оскорблением и клеветой обращали внимание известные русские криминалисты. Проф. А. А. Жижиленко в начале прошлого века писал, что «в то время как оскорбление включает в себя выражение виновным своего унижительного мнения о ком-либо, в клевете имеется попытка склонить к такому мнению других людей. Клевета, таким образом, характеризуется стремлением подорвать репутацию человека в глазах других лиц и обесславить таким путем его доброе имя как человека и как члена социальной группы» [8, 96]. Разграничение оскорбления и клеветы следует проводить по нескольким признакам.

Оскорбление представляет собой выраженную в неприличной форме отрицательную оценку личности потерпевшего и унижающую его честь и достоинство. Действия субъекта должны отражать негативные качества потерпевшего. Однако отрицательная оценка лицом производственной деятельности работника не содержит состава оскорбления; в отличие от клеветы при оскорблении виновный сообщает не о конкретных фактах, касающихся потерпевшего, а дает оценку его личным качествам и поведению в целом. В отличие от оскорбления обязательным признаком клеветы является распространение заведомо ложных сведений, позорящих другое лицо измышлений о конкретных фактах, касающихся потерпевшего. Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» [6] разъяснил, что под распространением сведений, порочащих честь и достоинство граждан или деловую репутацию граждан и юридических лиц, следует понимать опубликование таких сведений в печати, трансляцию по радио и телевидению, демонстрацию в кинохроникальных программах и других средствах массовой информации, распространение в сети Интернет, а также с использованием иных средств телекоммуникационной связи, изложение в служебных характеристиках, публичных выступлениях, заявлениях, адресованных должностным лицам, или сообщение в той или иной, в том числе устной, форме хотя бы одному лицу. При этом для клеветы обязательным признаком является заведомая для виновного ложность распространяемых сведений, порочащих честь и достоинство граждан.

Близким по содержательным характеристикам к рассматриваемому административному правонарушению является дискриминация, ответственность за совершение которой предусмотрена ст. 5.62. КоАП РФ. Дискриминация, как и оскорбление, предполагает унижение человека и гражданина, но таковое ориентировано на ущемление определенных его прав и свобод. Закон определяет дискриминацию как нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо группам. Как отмечалось ранее, объектом оскорбления является только честь и достоинство потерпевшего, нарушение иных его прав и свобод не охватывается составом правонарушения, предусмотренным ст. 5.61 КоАП РФ. Кроме этого, для данного правонарушения обязательна неприличная форма унижения

чести и достоинства другого лица. Дискриминация не связана с таким признаком. Например, водитель такси отказывает в транспортной услуге лицу одной национальности и сразу же соглашается возить клиента другой национальности.

Оскорбление как базовое понятие используется законодателем при формулировании составов иных административных правонарушений и преступлений. Наиболее часто оскорбление как унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме (ст. 5.61 КоАП РФ), конкурирует с оскорблением религиозных чувств граждан либо осквернением почитаемых ими предметов, знаков и эмблем мировоззренческой символики (ч. 2 ст. 5.26 КоАП РФ), неуважением к суду (ст. 297 УК РФ), оскорблением представителя власти (ст. 319 УК РФ), оскорблением военнослужащего (ст. 336 УК РФ). По существу это специальные составы рассматриваемого административного правонарушения и конструктивные признаки оскорбления характерны и для них. Их отличие от общего состава оскорбления проводится по различным признакам.

По объекту оскорбление отличается от оскорбления религиозных чувств граждан (ч. 2 ст. 5.26 КоАП РФ). Если для первого административного правонарушения объектом посягательства являются честь и достоинство другого лица, то для второго – религиозные чувства граждан, т. е. потерпевшими по ч. 2 ст. 5.26 КоАП РФ могут быть граждане, исповедующие одну из традиционных видов религии.

Законодатель предусматривает уголовную ответственность за оскорбление отдельных категорий лиц. Повышенная ответственность за данное действие связывается с особым правовым статусом потерпевших, с характером осуществляемой публичной деятельности. Поэтому уместно говорить не только об оскорблении их чести и достоинства, но и посягательстве на нормальные условия осуществления соответствующей деятельности (государственной власти, правосудия, воинской службы). Однако в литературе высказаны сомнения по поводу обособления специальных составов оскорбления и клеветы в различных главах УК РФ [9, 28-29].

В соответствии с ч. 1 ст. 297 УК РФ установлена ответственность за неуважение к суду, выразившееся в оскорблении участников судебного разбирательства, т. е. лица, принимающие участие в соответствующем виде судебного процесса (конституционном, гражданском, арбитражном, уголовном). Круг этих лиц закон определяет применительно к каждому из названных видов юридического процесса. Так, например, перечень участников уголовного

судопроизводства, их процессуальный статус в действующем УПК РФ определены в главе 6 «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения» и главе 7 «Участники уголовного судопроизводства со стороны защиты». Оскорбление судьи, присяжного заседателя или иного лица, участвующего в отправлении правосудия образует состав преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 297 УК РФ. Иными словами, потерпевшими по ст. 297 УК РФ могут быть только указанные в законе лица. Круг потерпевших по делам об оскорблении, предусмотренном ст. 5.61 КоАП РФ, не определен, им может быть любое другое лицо.

Аналогична и конструкция составов ст. ст. 319 и 336 УК РФ. В ст. 319 УК РФ предусмотрена ответственность за оскорбление представителя власти. К таковым примечание к ст. 318 УК РФ относит должностных лиц правоохранительных или контролирующих органов, иных должностных лиц, наделенных в установленном порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них служебной зависимости. Однако состав преступления, предусмотренный ст. 319 УК РФ, образует оскорбление представителя власти, если оно совершено при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением. Если полицейского вне связи с его должностными обругал сосед по дачному участку, то такие действия образуют состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 5.61 КоАП РФ. В отличие от последнего обязательным признаком состава ст. 319 УК РФ является публичный характер оскорбления.

Специальный состав оскорбления предусматривает и ст. 336 УК РФ. Его особенностью является то, что субъект этого преступления и потерпевший — военнослужащие. К ним ст. 2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащего» (в ред. от 26.06.2012 № 90-ФЗ) [3] относит: офицеров, прапорщиков и мичманов, курсантов военных образовательных учреждений профессионального образования, сержантов и старшин, солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту, а также сержантов и старшин, солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву. Составом преступления, предусмотренным ч. 1 ст. 336 УК РФ, охватывается оскорбление одним военнослужащим другого во время исполнения или в связи с исполнением обязанностей военной службы. Частью второй данной статьи установлена повышенная уголовная ответственность за оскорбление подчиненным начальника, а равно начальником подчиненного во время исполнения или в связи с исполнением обязанностей военной службы.

Проведенный анализ норм, предусматривающих ответственность за оскорбление, свидетельствует об их различиях как по содержанию, направленности противоправных действий, видах потерпевших, так и по отраслевой их принадлежности. При этом общей нормой является ст. 5.61 КоАП РФ, поскольку только в ней содержится законодательное определение оскорбления. Другие нормы об оскорблении предусматривают специальные составы административных правонарушений и преступлений. При наличии их признаков применяется специальная норма. В связи с этим целесообразно обратить внимание на коллизии между КоАП РФ и УК РФ, возникшие в связи с декриминализацией оскорбления. Специальные уголовно правовые нормы (ст. ст. 297, 319, 336 УК РФ), употребляя термин «оскорбление», не раскрывают его понятие. Ранее они базировались на общем понятии оскорбления, которое закреплялось в прежней общей норме – ст. 130 УК РФ. После декриминализации общей нормы, определяющей понятие оскорбления, в уголовном законе не стало, оно представлено в ст. 5.61 КоАП РФ. Обращение к определению оскорбления в административно-деликтной норме в создавшейся ситуации не представляется, по нашему мнению, корректным, поскольку нарушается логика соотношения общей и специальных уголовно-правовых норм. Последние должны базироваться на норме, предусматривающей общий состав преступления.

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. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащего» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.
4. Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.
5. Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 4.

7. Аратова А. А. Административно-юрисдикционная защита чести и достоинства // Административная юрисдикция: материалы Всероссийской научно-практической конференции (16 мая 2012 г.). – М.: Всеросс. гос. налог. академ., 2012.

8. Жижиленко А. А. Преступление против личности. – М., 2000.

9. Медведев Е. В. Специальные виды клеветы и оскорбления в УК РФ // Российский судья. 2009. № 10.

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. Criminal Code of the Russian Federation from June 13, 1996, No. 63-FL [Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 76-FL from May 27, 1998 “On the Status of Servicemen” [Federal’nyi zakon ot 27 maya 1998 g. № 76-FZ «O statuse voennosluzhashchego»]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 1998, no. 22, article 2331.

4. Federal Law No. 420-FL from December 07, 2011 “On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 7 dekabrya 2011 g. № 420-FZ «O vnesenii izmenenii v Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 50, article 7362.

5. Federal Law No. 141-FL from July 28, 2012 “On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 28 Iyulya 1998 g. № 141-FZ «O vnesenii izmenenii v Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Resolution of the Plenary Session of the Supreme Court of the RF No. 3 from February 24, 2005 “On judicial practice concerning the protection of

honor and dignity of citizens, as well as the business reputation of citizens and legal entities” [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 24 fevralya 2005 g. № 3 «O sudebnoi praktike po delam o zashchite chesti i dostoinstva grazhdan, a takzhe delovoi reputatsii grazhdan i yuridicheskikh lits»]. *Byulleten' VS RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2005, no. 4.

7. Aratova A. A. Administrative and Jurisdictional Protection of Honor and Dignity [Administrativno-yurisdiktsionnaya zashchita chesti i dostoinstva]. *Administrativnaya yurisdiksiya: materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii – Administrative Jurisdiction: materials of All-Russian scientific-practical conference* (May 16, 2012), Moscow: All-Russian State Tax Academy, 2012.

8. Zhizhilenko A. A. *Crime against Personality* [Prestuplenie protiv lichnosti]. Moscow: 2000.

9. Medvedev E. V. Special Kinds of Libel and Insult in the Criminal Code of the RF [Spetsial'nye vidy klevety i oskorbleniya v UK RF]. *Rossiiskii sud'ya – Russian Judge*, 2009, no. 10.

Белоконь А. В., Бунова О. В. / Belokon' A. V., Bunova O. V.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ОРГАНАМИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В ОРГАНИЗАЦИИ ДОБРОВОЛЬНОЙ СДАЧИ ОРУЖИЯ,
БОЕПРИПАСОВ, ВЗРЫВЧАТЫХ ВЕЩЕСТВ¹**

**ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF INTERNAL
AFFAIRS BODIES INTERACTION WITH EXECUTIVE BODIES OF
THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION
CONCERNING THE ISSUES OF VOLUNTARY SURRENDER OF WEAPONS,
AMMUNITION, EXPLOSIVES**

Белоконь Анна

Викторовна,

*кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
филиала ФГКУ «ВНИИ МВД
России» по Южному федераль-
ному округу, майор полиции,
vni-kk@mail.ru*

Бунова Оксана

Валерьевна,

*старший научный сотрудник
филиала ФГКУ «ВНИИ МВД
России» по Южному федераль-
ному округу, майор полиции.*

Отмечается актуальность деятельности по организации изъятия у населения на возмездной основе оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Доказывается необходимость издания федерального нормативного правового акта, устанавливающего соответствующий административно-правовой режим для эффективного функционирования программы по добровольной сдаче оружия, боеприпасов, патронов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Дается оценка опыту Республики Казахстан в сфере правового регулирования добровольной возмездной сдачи

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

Belokon' Anna

Viktorovna,

c.j.s. (PhD in law), Senior researcher of the branch of Federal State Owned Institution "All-Russian Research Institute of the MIA of the RF" in South Federal District, Major of police, vnii-kk@mail.ru

Bunova Oksana

Valer'evna,

Senior researcher of the branch of Federal State Owned Institution "All-Russian Research Institute of the MIA of the RF" in South Federal District, Major of police.

гражданами незаконно хранящегося огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ.

Ключевые слова: оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, оборот оружия, хранение оружия, сдача оружия.

The authors note the relevance of organization the reimbursable seizure from the population of weapons, ammunition, explosives and explosive devices.

Here is proved the need for adoption of a federal normative legal act establishing the appropriate administrative-legal regime for the effective functioning of programme on the voluntary surrender of weapons, ammunition, ammo, explosives and explosive devices.

Assessment of the experience of the Republic Kazakhstan in the sphere of legal regulation of voluntary reimbursable surrender by citizens of illegally stored firearms, ammunition and explosives is given in the article.

Keywords: weapons, ammunition, explosives, arms trafficking, storage of weapons, surrender of weapons.

Главной особенностью правоотношений, регулируемых административно-правовыми режимами, является их жесткая императивная направленность, по отношению к безусловному достижению правовой цели, установленной правотворческим органом, а также по отношению к формированию режимных правил, устанавливающих порядок деятельности субъектов правоотношений. Это объясняется, прежде всего, самой правовой природой административно-правовых режимов, которые применяются в качестве формы правового регулирования тогда, когда следует добиться от субъектов

правоотношений безальтернативного поведения, то есть поведения, осуществляемого строго по тем правилам, которые устанавливаются законодательным органом. Из указанной особенности режимного правового регулирования правоотношений следует то, что и процесс взаимодействия их субъектов, в том числе органов внутренних дел, должен быть урегулирован соответствующими административно-правовыми режимами. Нормативные правовые акты, формирующие указанные административно-правовые режимы, должны устанавливать предмет, объект взаимодействия, а также порядок и формы взаимодействия.

Непременным условием эффективной организации взаимодействия органов внутренних дел с иными органами исполнительной власти, организациями по поводу реализации административно-правовых режимов оборота оружия является его соответствующее нормативно-правовое обеспечение, устанавливающее необходимые и достаточные права и обязанности субъектов правоотношений по поводу взаимодействия, а также их правовые статусы. Управленческие отношения по поводу взаимодействия могут состояться только между теми субъектами, в тех параметрах, по тем правилам, с той интенсивностью, по отношению к тем объектам, которые заданы соответствующими нормативными правовыми актами.

Не представляется возможным обеспечить необходимый контроль за оборотом оружия без организации взаимодействия органов внутренних дел с иными субъектами органов исполнительной власти в сфере контроля за оборотом оружия. Для достижения такой цели должны быть образованы соответствующие административно-правовые режимы.

Применение режимной формы правового регулирования отношений в сфере оборота оружия позволяет определить вектор законодательного влияния на те общественные отношения, которые требуют нормативного воздействия. Так, весьма актуальным аспектом в сфере пресечения незаконного оборота оружия является организация взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в сфере организации проведения мероприятий по добровольной сдаче оружия, боеприпасов, патронов, взрывчатых веществ и взрывных устройств на возмездной основе.

Для эффективной организации работы по обеспечению мер общественной безопасности большое значение имеет работа, направленная на недопущение попадания незаконно хранящегося оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств в криминальную среду. В этой связи

весьма актуальной является деятельность по организации изъятия у населения на возмездной основе оружия боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств. По данным МВД России, с 1995 по 2009 год, в 63 из 82 субъектов Российской Федерации населением добровольно сдано более 400 тысяч единиц оружия, в качестве вознаграждения им выплачено почти 4.5 млрд. рублей [2].

При этом МВД России отмечает, что там, где органами внутренних дел достигнуто взаимодействие с органами исполнительной власти, изыскиваются возможности финансирования профилактических мероприятий по изъятию оружия у населения на возмездной основе за счет средств региональных бюджетов, муниципальных образований, благотворительных и других организаций. Низкие показатели профилактической деятельности по названному направлению были отмечены в тех субъектах Российской Федерации, где указанная выше работа проводилась только на безвозмездной основе, а администрации регионов отказали в финансировании соответствующих программ, что свидетельствует об отсутствии взаимодействия между органами внутренних дел и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1].

Приведенные данные показывают, что, во-первых, организация работы по добровольной сдаче оружия, боеприпасов, патронов, взрывчатых веществ и взрывных устройств на возмездной основе имеет важное социальное значение в сфере обеспечения правопорядка, а во-вторых, взаимодействие органов внутренних дел по субъектам Российской Федерации с администрациями ряда регионов страны не достигает положительного результата из-за субъективных причин. В результате чего в этих регионах программа по добровольной сдаче оружия, боеприпасов, патронов, взрывчатых веществ и взрывных устройств на возмездной основе не реализуется.

Из изложенного можно сделать только один вывод: для эффективного функционирования программы по добровольной сдаче оружия, боеприпасов, патронов, взрывчатых веществ и взрывных устройств следует издать федеральный нормативный правовой акт, устанавливающий соответствующий административно-правовой режим.

На наш взгляд заслуживает применения законодательный опыт Республики Казахстан в сфере правового регулирования добровольной возмездной сдачи гражданами незаконно хранящегося огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. В соответствии со статьей 6 Закона Республики Казахстан от 30 декабря 1998 года № 339-1 «О государственном контроле за

оборотом оружия» Правительство Республики Казахстан устанавливает порядок добровольной возмездной сдачи гражданами незаконно хранящегося огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1299 установлены Правила добровольной возмездной сдачи гражданами незаконно хранящихся огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, которые распространяются также на добровольную сдачу оружия, имеющегося у граждан и организаций и зарегистрированного в органах внутренних дел. В соответствии с названным Постановлением Правительства Республики Казахстан граждане, добровольно сдавшие незаконно хранящееся у них огнестрельное оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества получают денежное вознаграждение.

Финансирование расходов за возмездную сдачу огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ производится за счет средств республиканского бюджета, предусмотренных на эти цели. Все добровольно сданное огнестрельное оружие, боевые припасы, взрывчатые вещества подлежат утилизации в установленном законодательством порядке.

Гражданин, изъявивший желание сдать незаконно хранящееся у него огнестрельное оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества за денежное вознаграждение, обращается с заявлением в любой из городских, районных органов внутренних дел, в котором указывает свои данные, наименование сдаваемых предметов вооружения, марку, калибр, номер оружия, количество боеприпасов и источник их получения (приобретения). Заявление о добровольной сдаче, а также все добровольно сданное огнестрельное оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества регистрируются и оформляются в соответствии с действующим законодательством. При заявлении (сообщении) гражданином в орган внутренних дел по телефону или с использованием других электронных средств связи о желании добровольно сдать огнестрельное оружие, боеприпасы или взрывчатые вещества на место нахождения данных предметов выезжает сотрудник органа внутренних дел, который производит прием заявления и принимает данные предметы.

Сдаваемое гражданами огнестрельное оружие проверяется по учетам Интегрированного банка данных Министерства внутренних дел Республики Казахстан: «Криминальное оружие» и «Зарегистрированное оружие». Если сдаваемое оружие имеет идентификационный номер и не состоит на учете «Зарегистрированное оружие», то на оружие заполняется информационно-поисковая карточка «КримО» и направляется в региональное подразделение

информационно-технической службы для ввода информации в банк данных «Криминальное оружие». Сданное нарезное оружие подлежит обязательному отстрелу. Отстрелянные пули и гильзы направляются в Криминалистическую пулегильзотеку Министерства внутренних дел Республики Казахстан для проведения проверки.

Гражданам, сдавшим незаконно хранящееся у них огнестрельное оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, устанавливается вознаграждение в размере следующих месячных расчетных показателей, установленных Законом Республики Казахстан о республиканском бюджете на соответствующий год:

- 1) до стократного месячного расчетного показателя за каждую единицу огнестрельного автоматического нарезного оружия;
- 2) до пятидесятикратного месячного расчетного показателя за каждую единицу огнестрельного нарезного длинноствольного оружия (винтовки, карабины);
- 3) до сорокакратного месячного расчетного показателя за каждую единицу огнестрельного нарезного короткоствольного оружия (пистолеты, револьверы);
- 4) до тридцатикратного месячного расчетного показателя за каждую единицу огнестрельного гладкоствольного оружия;
- 5) до десятикратного месячного расчетного показателя за каждую единицу травматического пистолета или револьвера;
- 6) до семикратного месячного расчетного показателя за каждую гранату, мину, взрывчатое устройство и артиллерийский снаряд;
- 7) до шестикратного месячного расчетного показателя за каждые 1000 грамм взрывчатых веществ;
- 8) до одной двадцать четвертой месячного расчетного показателя за каждую единицу патронов к нарезному оружию.

При определении размеров вознаграждения учитывается техническое состояние предметов вооружения и его пригодность для производства выстрела. В случае пригодности оружия к производству выстрела оплата производится из расчета 100 % от рекомендуемой стоимости, а в случае не пригодности к производству выстрела не более 50 % от рекомендуемой стоимости.

Вознаграждению не подлежат предметы и вещества:

- 1) не признанные на основании заключения криминалиста-специалиста огнестрельным оружием, боеприпасами или взрывчатым веществом;

- 2) состоящие на учете в ИБД МВД Республики Казахстан «криминальное оружие» и «зарегистрированное оружие»;
- 3) самодельно изготовленные боеприпасы;
- 4) патроны к гладкоствольному, газовому и травматическому оружию.

Выплата вознаграждения осуществляется финансовыми службами территориальных органов внутренних дел перечислением с бюджетного счета, открытого для возмещения затрат по возмездному изъятию у населения огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ.

Следует отметить, что весьма эффективно действует программа по добровольной сдаче огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ на территории Краснодарского края, функционирование которой было начато с изданием Постановления Главы администрации Краснодарского края от 5 декабря 1994 года № 675 «О мерах по добровольной сдачи гражданами незаконно хранящегося огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ». В настоящее время в целях пресечения и предупреждения преступлений с использованием оружия, в крае организована работа с населением по добровольной сдаче оружия, в том числе на возмездной основе во исполнение постановления Главы администрации края от 5 апреля 2004 г. № 317 «О мерах по организации добровольной сдачи гражданами незаконно хранящегося огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств». В истекшем периоде на возмездной основе гражданами сдано: 2598 ед. оружия (АППГ – 2539), 6651 шт. боеприпасов (АППГ – 7106), 199 шт. снарядов (АППГ – 142), 12 шт. гранат (АППГ – 3).

Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по организации добровольной сдачи оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов должно осуществляться комплексом административно-правовых режимов образующих юридические конструкции правовых норм, устанавливающих режимные правила, правовые статусы субъектов и объектов режимных правоотношений, режимные гарантии функционирования административно-правовых режимов. Структурные составляющие таких административно-правовых режимов должны образовываться совокупностью правовых норм, устанавливаемых различными по уровню и предмету правового регулирования нормативными правовыми актами.

В целях организации профилактической работы по обеспечению мер общественной безопасности, направленных на недопущение попадания незаконно хранящегося оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств в криминальную среду, полагаем необходимым федеральному

органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, инициировать принятие Федерального закона, Постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающие Правила добровольной возмездной сдачи гражданами незаконно хранящихся огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ. Использовать для этого опыт Республики Казахстан в сфере правового регулирования добровольной возмездной сдачи гражданами незаконно хранящихся огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ.

Список литературы:

1. Указание МВД России от 7 декабря 2007 г. № 12/6014 (не опубликованы).
2. Указание МВД России от 16 февраля 2009 г. № 12/783 (не опубликованы).

References:

1. *Decree of the RF MIA No. 12/6014 from December 07, 2007* [Ukazanie MVD Rossii ot 7 dekabrya 2007 g. № 12/6014] (not published).
2. *Decree of the RF MIA No. 12/783 from February 16, 2009* [Ukazanie MVD Rossii ot 16 fevralya 2009 g. № 12/783] (not published).

Жданов Н. М. / Zhdanov N. M.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВ, СУДЕЙ,
ПРОКУРОРОВ И ИНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ
ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF DEPUTIES, JUDGES,
PROSECUTORS AND OTHER OFFICIALS
PERFORMING SPECIFIC PUBLIC FUNCTIONS

*Жданов Николай**Михайлович,*

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры конститу-
ционного и административ-
ного права ЧОУ ВПО «Омская
юридическая академия», до-
цент, Омск.*

*Zhdanov Nikolai**Mikhailovich,*

*c.j.s. (PhD in law), Associate
professor of the Chair of con-
stitutional and administrative
law at private educational in-
stitution of higher vocation-
al education "Omsk Juridical
Academy", Associate professor,
Omsk.*

В статье исследуются действующие правовые положения, регулирующие особые условия привлечения к административной ответственности депутатов, судей, прокуроров и некоторых других субъектов, формулируются предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность, освобождение от административной ответственности, неприкосновенность, ответственность депутатов, судей и прокуроров.

The article examines the current legal provisions governing special conditions for administrative prosecution of deputies, judges, prosecutors and some other subjects, formulates proposals on improvement of the legislation on administrative offenses.

Keywords: administrative responsibility, release from administrative responsibility, immunity, responsibility of deputies, judges and prosecutors.

В статье 1.4 КоАП РФ, посвященной принципу равенства перед законом лиц, совершивших административное правонарушение, часть вторая содержит положение, делающее некое изъятие из этого принципа. Воспроизведем текст положения дословно: «Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Приведенная формулировка вызывает ряд вопросов. Во-первых, вызывает сомнения корректность формулировки «должностные лица, выполняющие определенные государственные функции», во-вторых, не определен перечень таких лиц, в-третьих, непонятно, почему применительно к ним законодатель делает некое изъятие из общеправового принципа равенства всех перед законом, в-четвертых, неясно, почему российский Кодекс об административных правонарушениях, провозглашенный в ст. 1 как единственный на федеральном уровне правовой акт, регулирующий административную ответственность, устраняется от регулирования ответственности указанных лиц и отсылает правоприменителей к Конституции РФ и другим федеральным законам, и т. п. Список подобных вопросов, имеющих не столько теоретическое, сколько практическое, прикладное значение, можно продолжать достаточно долго. Попытаемся найти ответы на обозначенные и другие возникающие вопросы по рассматриваемой проблематике.

Приведенная формулировка закона вызывает к жизни различные точки зрения, высказанные в правовой литературе и закрепленные в нормативных источниках. Так, О. В. Панкова полагает, что существуют особые субъекты административной ответственности, обладающие полным или частичным иммунитетом от административной юрисдикции, и называет среди них установленных Конституцией РФ и федеральными законами должностных лиц РФ, выполняющих определенные государственные функции, к которым относит депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, Президента РФ, судей, прокуроров и следователей, зарегистрированных кандидатов в представительные органы публичной власти [17, 62-63]. Схожее мнение высказывает Н. В. Макарейко, указывая на наличие такой значимой проблемы, как иммунитет ряда субъектов (депутатов, судей и прокуроров) от административной ответственности, в силу которого указанные должностные лица на практике могут избегать привлечения к

административной ответственности, что, в свою очередь, порождает вседозволенность, а названные субъекты обладают мощным властным ресурсом, что многократно увеличивает урон, который они могут причинить [16].

Как уже отмечалось, законодатель не устанавливает полного перечня должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, употребляя расплывчатую формулировку «и иных лиц». Конечно же, это не способствует потребностям правоприменителей и исследователей рассматриваемого вопроса, вызывает к жизни многочисленные точки зрения (в том числе приведенные ранее) по этому поводу. Единственным (хотя, на наш взгляд, недостаточно легитимным) документом, имеющим подзаконный характер, выступает ведомственный нормативный правовой акт МВД РФ. Согласно утвержденному Приказом МВД России от 02.03.2009 № 185 Административному регламенту Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения [11] к должностным лицам, выполняющим определенные государственные функции, в отношении которых действуют особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности, относятся:

- *зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации* (ст. 42 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [8]);

- *член Совета Федерации, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации* (ст. 19 действующей редакции Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [4]);

- *депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации* (ст. 13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6]);

- *зарегистрированный кандидат в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации* (ст. 47 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [9]);

- зарегистрированный кандидат в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления, зарегистрированный кандидат на должность выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [7]);

- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (ст. 12 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [1]);

- член избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

- судьи (ст. 16 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [3]);

- прокуроры (ст. 42 и абзац второй ст. 54 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [2]).

Таким образом, приведенный перечень может выступать неким ориентиром для отнесения тех или иных субъектов к числу должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции. Одновременно нельзя не отметить тот факт, что остается совершенно непонятным классификационный критерий, по которому названные субъекты включены в этот перечень, чем «определенные государственные функции» отличаются от всех остальных государственных функций. К тому же совершенно очевидно, что некоторые из этих субъектов, например, зарегистрированный кандидат в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления, зарегистрированный кандидат на должность выборного должностного лица местного самоуправления и другие кандидаты на замещение тех или иных должностей на момент обладания этим статусом вообще не выполняют никаких государственных функций, а лишь претендуют на это с неясной перспективой в будущем.

Между тем в общественном сознании, да и в среде правоприменителей постепенно укрепляется мнение о том, что рассматриваемые субъекты вообще не подлежат административной ответственности (не несут ее) и (или) освобождаются от нее.

Однако это совсем не так, и упоминающиеся в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ особые условия привлечения указанных должностных лиц к административной ответственности вовсе не означают и не предполагают наличия полного иммунитета от административной юрисдикции и их освобождения от ее несения. Сомневаясь в целом в необходимости существования и законодательного закрепления этих особых условий, рассмотрим, тем не менее, эти особые условия, регламентируемые действующими правовыми актами.

В Конституции Российской Федерации об особых условиях привлечения к административной ответственности прямо не упоминается, однако в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы говорится о том, что они обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий, не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей; вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания (ст. 98): в отношении судей указывается на их неприкосновенность и на то, что судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом (ст. 122).

Анализ федеральных законов, посвященных определению статуса субъектов, указанных в ст. 1.4 КоАП РФ, позволяет говорить о существенных различиях в формулировании особых условий привлечения их к административной ответственности.

В частности, в соответствии с ч. 4 ст. 16 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации» решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается:

- в отношении судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, федерального арбитражного суда – судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации;

- в отношении судьи иного суда – судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда

автономного округа по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора Российской Федерации.

Правоприменительная практика реализации установленного порядка привлечения судей к административной ответственности достаточно обширна и гласна, что свидетельствует не только о потенциальной, но и фактической возможности реализации правовых предписаний.

Совершенно иначе в законе регулируются вопросы привлечения к административной ответственности представителей Федерального Собрания (членов Совета Федерации и депутатов государственной Думы). Им посвящены ст. ст. 19 и 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в действующей редакции). В соответствии с положениями этих статей член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий, они без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть:

- а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;
- в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации. Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении,

предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации и другие действия, соответствующие статусу члена Совета Федерации и статусу депутата Государственной Думы, в том числе по истечении срока их полномочий. Если в связи с такими действиями член Совета Федерации, депутат Государственной Думы допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Вопрос о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Совет Федерации, Государственная Дума рассматривают представление Генерального прокурора Российской Федерации в порядке, установленном регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, принимают по данному представлению мотивированное решение и в трехдневный срок извещают о нем Генерального прокурора Российской Федерации. Решением соответствующей палаты Федерального

Собрания Российской Федерации от Генерального прокурора Российской Федерации могут быть истребованы дополнительные материалы. В рассмотрении вопроса на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации вправе участвовать член Совета Федерации, депутат Государственной Думы, в отношении которых внесено представление.

Отказ соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации дать согласие на лишение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

О возбуждении уголовного дела или о начале производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, о прекращении соответствующего дела или о вступившем в законную силу приговоре суда в отношении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы орган дознания, следователь или суд в трехдневный срок сообщает соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации.

Что касается порядка привлечения к административной ответственности прокуроров, то возможность ее наступления регламентирована ст. 42 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.) [5], в соответствии с которой проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры. Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц и задержания при совершении преступления.

Специальный административно-правовой статус в сфере административной ответственности уполномоченного по правам человека регламентирован статьей 12 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», текст которой гласит: «Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия

Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы» [1].

Как видно, законодательное регулирование порядка привлечения к административной ответственности рассматриваемых субъектов существенно различается по объему, содержанию, порядку и степени детализации процедуры привлечения и т. п. Например, в отношении административной ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, уполномоченного по правам человека речь идет только об особом порядке привлечения к ответственности, наступающей в судебном порядке, что дает возможность привлечения их к административной ответственности в общем порядке другими (не судьями) субъектами, наделенными юрисдикционными полномочиями. Однако на судей и прокуроров такой порядок не распространяется.

Как же должны реализовываться в правоприменительной практике положения, содержащиеся в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ? К сожалению, порядок привлечения к административной ответственности рассматриваемых субъектов, но только при нарушении правил дорожного движения, определен в ранее названном Приказе МВД России от 02.03.2009 № 185, утвердившем Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения. Однако содержание и этого документа в части особого порядка привлечения к административной ответственности и применения принудительных мер процессуального обеспечения по отношению к рассматриваемым субъектам вызывает ряд серьезных вопросов у исследователей [13].

Неудачной выглядит закреплённая в КоАП РФ попытка определить особые условия и порядок привлечения к административной ответственности депутатов, судей, прокуроров и иных лиц через рассмотрение их в качестве должностных лиц, пусть даже и выполняющих определенные государственные

функции. Как известно, в ст. 2.4 КоАП РФ, регулирующей ответственность должностных лиц, говорится о том, что административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. С большой натяжкой можно признать, что рассматриваемые субъекты (например, кандидаты в депутаты) подпадают под определение понятия должностных лиц, содержащееся в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. К тому же, как представляется, большинство административных правонарушений совершается этими лицами во внеслужебное время и в неслужебной обстановке.

Как известно, КоАП РФ выступает правовым актом прямого действия, исчерпывающе регулирующем правоотношения административно-юрисдикционного характера, понятным не только правоприменителям, но и другим участникам указанных правоотношений. В связи с этим неоправданным выглядит включение в него норм отсылочного характера, подобных той, которая содержится в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ и устанавливает особые условия привлечения к административной ответственности депутатов, судей, прокуроров и иных лиц. К тому же в соответствии с ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из упомянутого Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, т. е. на федеральном уровне не иные законодательные акты, а только Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях решает вопросы административной ответственности всех без исключения субъектов.

Заметим, что попытки обратить внимание законодателей на необходимость закрепления в КоАП РФ специальных положений, касающихся ответственности отдельных лиц (в том числе депутатов, судей, прокуроров и др.) предпринимались. Так, Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан в Государственную Думу РФ был внесен законопроект о дополнении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях новой главой 30.1 «Особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных категорий лиц», который был рассмотрен 14 июня 2007 г. [18]. Не останавливаясь на существовании этого законопроекта, касающегося, в том числе, порядка привлечения к административной ответственности рассматриваемых субъектов, отметим несомненную актуальность приведения КоАП РФ в документ прямого действия с содержательной точки зрения.

Существующие сегодня особые условия привлечения к административной ответственности рассматриваемых субъектов довольно громоздки, предполагают вовлечение в процедуру привлечения многочисленных представителей государственных органов вплоть до Генерального прокурора РФ, растянуты во времени. С одной стороны, это служит дополнительными гарантиями неприкосновенности некоторых должностных лиц, но с другой – делает возможным уход от ответственности просто в силу истечения срока привлечения к административной ответственности без рассмотрения по существу вопроса о привлечении к таковой.

Современное состояние российского общества, совершенно очевидно высказывающего нетерпимость к правонарушениям любого рода и характера со стороны не только представителей правоохранительных органов, но других представителей власти, позволяет достаточно обосновано ставить вопрос об объеме их ответственности за совершаемые административные правонарушения. При этом речь должна идти не о сохранении существующего ныне порядка, а о равном или, возможно, даже более высоком по сравнению с другими субъектами уровне ответственности. Существующая сегодня слабая проработанность правовых предписаний в отношении, например, возможности наступления административной ответственности прокуроров (не прописаны ни порядок, ни субъекты, ни сроки рассмотрения, не указана форма и реквизиты итогового процессуального документа и т. п.), приводит к положению, вызывающему справедливую озабоченность: «что касается порядка привлечения прокуроров к уголовной и административной ответственности, то он установлен такой, что у прокурора существуют возможности если не избежать привлечения к заслуженной ответственности, то очень серьезно к этому подготовиться, принять меры к уничтожению следов правонарушения, в том числе спрятать незаконно полученные доходы, а в результате получить минимальное наказание. Такие возможности отсутствуют у других сотрудников правоохранительных органов, а тем более у так называемых простых граждан, даже если они заведомо невиновны, что в наше время не является большой редкостью.

Так, при привлечении прокуроров к уголовной и административной ответственности проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры (т. е. наличие или отсутствие признаков состава правонарушения в деяниях прокурора будут определять его коллеги по работе), не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого

им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом» [14].

Показательно, что главный советник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации А. В. Кирин, говоря о необходимости концептуального редактирования положений о субъектах административных правонарушений, считает нужным осуществить «значительное расширение оснований для привлечения субъектов со специальной правосубъектностью не к дисциплинарной ответственности, а к административной ответственности на общих основаниях» [15, 24]. Полагаем, что речь в этом случае идет не только о военнослужащих, сотрудниках органов внутренних дел и других субъектах, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, но и о рассматриваемой категории должностных лиц.

Как представляется, главным побудительным мотивом к изменению существующего порядка привлечения депутатов, судей и прокуроров и других рассматриваемых субъектов к административной ответственности могут стать положения, содержащиеся в Постановлении Конституционного суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений ч. ч. 1 и 2 ст. 18, ст. 19 и ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В частности, в этом документе указывается, что «неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1), а с другой – нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52). Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных статьей 98 Конституции Российской Федерации, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям вплоть до принятия решения о передаче дела в суд в соответствии с положениями УК и УПК Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях без согласия соответствующей палаты

Федерального Собрания» [10]. Если уж Конституционный суд Российской Федерации адресовал эти слова высшему сословию депутатского корпуса, то они вполне применимы и в отношении других субъектов, подпадающих под защиту сегодняшней правовой конструкции, содержащейся в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ.

Одним из возможных вариантов решения этого вопроса выглядит закрепление в законе положения о том, что рассматриваемые субъекты несут административную ответственность на общих основаниях. Если же правонарушение совершено в связи с осуществлением ими служебной деятельности, то тогда вступают в силу особые условия привлечения этих субъектов к административной ответственности.

Другим вариантом действий законодателя является возвращение к вопросу о закреплении в КоАП РФ в виде отдельной главы положений, прямо регулирующих основания и порядок наступления административной ответственности и применения иных административно-принудительных мер по отношению к конкретным субъектам, включенным в исчерпывающий перечень, установленный законом, а не ведомственным правовым актом. Заметим, что возможность такого закрепления можно наблюдать в главе 42 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях «Особенности производства по делам лиц, обладающих привилегиями и иммунитетом от административной ответственности». Положения этой главы определяют порядок привлечения к административной ответственности депутатов Парламента Республики Казахстан (ст. 686), кандидатов в Президенты, в депутаты Парламента (ст. 687), Председателя или членов Конституционного Суда (ст. 688), судей (ст. 689) и Генерального прокурора Республики Казахстан (ст. 690). Заметим, что прокуроры вообще не включены в этот перечень лиц, обладающих привилегиями и иммунитетом от административной ответственности, а вопросы их ответственности регулируются в разделе «Общие положения» статьей 35 «Административная ответственность военнослужащего, прокурора и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов либо специальных положений, за совершение административных правонарушений».

Полагаем, что такого рода правовые нормы, содержащиеся в законе, имеют чрезвычайно важное значение, в первую очередь, для правоприменителей. Их отсутствие порождает мнение о том, что уполномоченные должностные лица в процессе правоприменительной деятельности должны уметь подразделять должностных лиц, совершивших административные

правонарушения, на шесть самостоятельных групп [12, 74]. Полагаем, что правоприменители не должны заниматься никакими классификациями, тем более по не обозначенным упомянутым автором критериям, а руководствоваться при решении вопросов о привлечении к административной ответственности исключительно конкретными, а не отсылочными нормами КоАП РФ.

Во-вторых, прямые формулировки закона необходимы и для формирования общественного восприятия юридических предписаний как реально, а не декларативно обеспечивающих реализацию конституционного принципа равенства перед законом.

Список литературы:

1. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
2. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
3. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
4. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
5. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
7. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

- Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
8. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
9. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
11. Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
12. Бережкова Н. Ф. Некоторые вопросы специальных субъектов административно-правовых отношений // Административное право и процесс. 2012. № 9.
13. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. – М.: NOTA BENE, 2010.
14. Ефремов И. А. Неюбилейные размышления о прокуратуре Российской Федерации / (Адвокат. 2012. № 2) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
15. Кирин А. В. Об актуальности разработки новой редакции КоАП РФ // Административное право и процесс. 2012. № 4.
16. Макарейко Н. В. Актуальные проблемы правового регулирования административной ответственности / (Юридический мир. 2011. № 7)

// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].

17. Панкова О. В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: науч.-практ. Пособие / Под ред. Н. Г. Салищевой. – М.: ТК Велби, Проспект, 2008.

18. Стенограмма заседания 14 июня 2007 г., № 235 (949). Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ // URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/683/> (дата обращения: 29.03.2014).

References:

1. Federal Constitutional Law No. 1-FKL from 26 February 1997 “On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation” [Federal’nyi konstitutsionnyi zakon ot 26 fevralya 1997 g. № 1-FKZ «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

2. Federal Law of the RF No. 2202-1 from January 17, 1992 “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-1 «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

3. RF Law No. 3132-1 from June 26, 1992 “On the Status of Judges in the Russian Federation” [Zakon RF «O statute sudei v Rossiiskoi Federatsii» ot 26 iyunya 1992 g. № 3132-1]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

4. Federal Law No. 3-FL from May 08, 1994 “On the Status of Deputy of the Federation Council and the Status of Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 8 maya 1994 g. № 3-FZ «O statute deputata Soveta Federatsii i statute deputata Gosudarstvennoi Dumy Federal’nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

5. Federal Law of the RF No. 168-FL from November 17, 1995 “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 17 Noyabrya 1995 g. № 168-FZ «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

6. Federal Law No. 184-FL from October 06, 1999 “On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Authorities of State Power of the Russian Federation Subjects” [Federal’nyi zakon ot 6 oktyabrya

1999 г. № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

7. Federal Law No. 67-FL from June 12, 2002 "On the Basic Guarantees of Electoral Rights of the Citizens of the Russian Federation and the Right to Participate in the Referendum" [Federal'nyi zakon ot 12 iyunya 2002 g. № 67-FZ «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

8. Federal Law No. 19-FL from January 10, 2003 "On the Elections of the President of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon «O vyborakh Prezidenta Rossiiskoi Federatsii» ot 10 yanvarya 2003 goda № 19-FZ]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

9. Federal Law No. 51-FL from May 18, 2005 "On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 18 maya 2005 g. № 51-FZ «O vyborakh deputatov Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

10. Decision of the Constitutional Court of the RF No. 5-P from February 20, 1996 "On the testing the constitutionality of provisions of the first and second parts of articles 18, article 19 and the second part of article 20 of the Federal Law from May 08, 1994 "On the Status of Deputy of the Federation Council and the Status of Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 20 fevralya 1996 g. № 5-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozhenii chastei pervoi i vtoroi stat'i 18, stat'i 19 i chasti vtoroi stat'i 20 Federal'nogo zakona ot 8 maya 1994 goda «O statuse deputata Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

11. Order of Ministry of Internal Affairs of Russia No. 185 from March 02, 2009 "On Approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Concerning the Execution of State Function of Control and Supervision over Compliance with the Requirements in the Area of Road Safety by Road Users" [Prikaz MVD Rossii ot 2 marta 2009 g. № 185 «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Ministerstva vnutrennikh del

Rossiiskoi Federatsii ispolneniya gosudarstvennoi funktsii po kontrolyu i nadzoru za soblyudeniem uchastnikami dorozhnogo dvizheniya trebovaniy v oblasti obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

12. Berezhkova N. F. Some Questions of Special Subjects of Administrative-legal Relations [Nekotorye voprosy spetsial'nykh sub"ektov administrativno-pravovykh otnoshenii]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 9.

13. Davydov K. V. *Administrative Regulations of Federal Executive Authorities of the Russian Federation: Theory Issues: Monograph* [Administrativnye regulamenti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii: voprosy teorii: monografiya]. Under edition of Yu. N. Starilov, Moscow: NOTA BENE, 2010.

14. Efremov I. A. Non-anniversary Reflections on the Procuracy of the Russian Federation [Neyubileinye razmyshleniya o prokurature Rossiiskoi Federatsii]. *Advokat – Attorney*, 2012, no. 2.

15. Kirin A. V. About the Relevance of Development of a New Edition of the Code on Administrative Offences of the RF [Ob aktual'nosti razrabotki novoi redaktsii KoAP RF]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 4.

16. Makareiko N. V. Topical Issues of Legal Regulation of Administrative Responsibility [Aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniya administrativnoi otvetstvennosti]. *Yuridicheskii mir – Legal World*, 2011. No. 7.

17. Pankova O. V. *Handbook of Judges on the Cases of Administrative Offenses: Scientific-practical Guide* [Nastol'naya kniga sud'i po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: nauch.-prakt. Posobie]. Under edition of N. G. Salishcheva, Moscow: TK Velbi, Prospekt, 2008.

18. Shorthand Report of the Sitting No. 235 (949) from June 14, 2007. *The official website of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation*. Available at: <http://transcript.duma.gov.ru/node/683/> (accessed: 29.03.2014).

Кизилов В. В. / Kizilov V. V.

**ПРЕКРАЩЕНИЕ СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ:
ВОЗМЕЩЕНИЕ СУДЕБНЫХ РАСХОДОВ**

**TERMINATION OF PROCEEDINGS CONCERNING THE CASE OF
BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY:
REIMBURSEMENT OF COURT COSTS**

*Кизилов Вячеслав
Владимирович,
кандидат юридических наук,
главный редактор журнала
«Актуальные вопросы пуб-
личного права», г. Омск,
attorney1961@mail.ru*

Отмечается различный подход российского законодателя к определению состава судебных издержек в различных видах судопроизводства, а также оснований прекращения судопроизводства.

Подвергается критике нормативное регулирование в КоАП РФ вопросов распределения судебных издержек. Предлагается и обосновывается унификация нормативного регулирования вопроса распределения судебных расходов в административном судопроизводстве по аналогии с арбитражным судопроизводством.

Ключевые слова: административное судопроизводство, судебные расходы, судебные издержки, дело об административном правонарушении, дело о привлечении к административной ответственности, возмещение судебных расходов, возмещение судебных издержек.

*Kizilov Viacheslav
Vladimirovich,
c.j.s. (PhD in law), Editor in
chief of the magazine "The
topical Issues of Public Law",
Omsk,
attorney1961@mail.ru*

Here are noted different approaches of the Russian legislator to the definition of litigation costs in different types of proceedings, as well as the grounds for termination of proceedings.

The author criticizes normative regulation of the issues of litigation costs allocation in the Code on Administrative Offences of the RF. He proposes and justifies the unification of normative regulation of the issue of court costs allocation in administrative court procedure by analogy with arbitration court procedure.

Keywords: administrative court procedure, court costs, litigation costs, a case on administrative offence, a case on bringing to administrative responsibility, reimbursement of court costs, reimbursement of litigation costs.

В соответствии с действующим КоАП РФ [4] в судах Российской Федерации могут находиться в производстве дела о привлечении к административной ответственности с составами административных правонарушений, относящихся как к исключительной компетенции судебных органов в части рассмотрения дел об административных правонарушениях (см. ч. 1, 3 статьи 23.1. КоАП РФ), так и альтернативной компетенции, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело об административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (см. ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ). Причем сама процедура отправления правосудия в рамках возбужденного дела по факту административного правонарушения регулируется помимо КоАП РФ «ведомственными» процессуальными законами – ГПК РФ [3] и АПК РФ [1].

Существенные правоположения КоАП РФ, влияющие на отправление правосудия в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, по нашему мнению, заключены в нормах статьи 24.5. «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении», которая содержит в себе специальные основания для прекращения судопроизводства (если в качестве общих рассматривать основания, указанные в АПК РФ и ГПК РФ).

К указанным обстоятельствам относятся:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного настоящим Кодексом для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости;
- 4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 5) отмена закона, установившего административную ответственность;
- 6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- 7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- 8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.
- 9) классификация лица, совершившего административное правонарушение, в качестве специального субъекта, подлежащего привлечению к дисциплинарной ответственности на основании ч. 1 статьи 2.5 КоАП РФ.

Данные обстоятельства, по нашему мнению, относятся как к процессуальным аспектам, так и к материальным, и поэтому не могут отождествляться с основаниями прекращения производства по делу в арбитражном процессе и в судебном процессе в судах общей юрисдикции.

Например, АПК РФ связывает прекращение производства по делу (см. ст. 150 АПК РФ) в арбитражных судах с установлением в судебном заседании следующих обстоятельств:

- 1) дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде;
- 2) имеется вступивший в законную силу принятый по спору между теми же лицами, о том же предмете и по тем же основаниям судебный акт арбитражного суда, суда общей юрисдикции или компетентного суда иностранного государства, за исключением случаев, если арбитражный суд отказал в признании и приведении в исполнение решения иностранного суда;

3) имеется принятое по спору между теми же лицами, о том же предмете и по тем же основаниям решение третейского суда, за исключением случаев, если арбитражный суд отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда;

4) истец отказался от иска, и отказ принят арбитражным судом;

5) организация, являющаяся стороной в деле, ликвидирована;

6) после смерти гражданина, являющегося стороной в деле, спорное правоотношение не допускает правопреемства;

7) если имеется вступившее в законную силу решение арбитражного суда или суда общей юрисдикции по ранее рассмотренному делу, проверившего по тем же основаниям соответствие оспариваемого акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (см. ч. 7 ст. 194 АПК РФ).

Только при установлении данных обстоятельств арбитражный суд, не рассматривая дело по существу, выносит определение о прекращении производства по делу, со всеми вытекающими последствиями.

Анализ норм АПК РФ на предмет иных случаев, предусматривающих возможность прекращения производства по делу, не выявил наличия схожих с КоАП РФ (ст. 25.4) оснований прекращения производства по делу, оформляемого определением суда.

Рассматривая положения ч. 6 ст. 205, ч. 2 ст. 206 АПК РФ, можно прийти к выводу о том, что в арбитражном судопроизводстве по делу об административном правонарушении установленные судом обстоятельства – *отсутствие события административного правонарушения; не подтверждение факта его совершения лицом, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении; отсутствие основания для составления протокола об административном правонарушении и полномочия административного органа, составившего протокол; отсутствие в законе административной ответственности за совершение данного правонарушения; отсутствие основания для привлечения к административной ответственности лица, в отношении которого составлен протокол* – приводят к отказу в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Таким образом, несмотря на то, что КоАП РФ оперирует понятием «прекращение производства» в описанном выше случае, итогом арбитражного процесса будет вынесение решения об отказе в привлечении к административной ответственности обвиняемого в совершении административного правонарушения лица, но никак не вынесение определения о прекращении

производства по делу, предусмотренного статьей 151 АПК РФ. В резолютивной и мотивировочной части судебного акта в этом случае должна быть отражена причина отказа в привлечении к административной ответственности, в том числе основания прекращения производства по делу со ссылкой на ст. 24.5 КоАП РФ.

Наличие решения арбитражного суда (или иного судебного акта вышестоящих инстанций арбитражного суда, разрешающего дело по существу) позволяет лицу, не привлеченному к административной ответственности, заявить к возмещению понесенные судебные расходы на основании ст. 110 АПК РФ.

Абсолютно по другому законодатель подошел к нормативному регулированию судебного процесса в делах по привлечению к административной ответственности, рассматриваемых в судах общей юрисдикции. И главное отличие заключается в том, что арбитражный суд фактически не является органом административной юстиции. В делах, вытекающих из публичных правовых отношений, в том числе и в делах о привлечении к административной ответственности, арбитражный суд является органом правосудия, оценивающим и принимающим правовую позицию одной из сторон-участниц процесса, в то время как суд общей юрисдикции в делах о привлечении к административной ответственности выступает в качестве органа, осуществляющего административную юстицию и преследующего правонарушителя. Суд общей юрисдикции (мировые судьи) находятся в двойственном положении. Согласно ГПК РФ они должны отправлять правосудие, согласно КоАП РФ они должны преследовать правонарушителя, защищая интересы публичной стороны судебного процесса в первой инстанции.

Как мы полагаем, именно данный дуализм статуса судьи является причиной настойчивых требований юридического сообщества в формировании отдельных административных судов, назначение которых не отправление правосудия, а административное вневедомственное судебное преследование правонарушителей за совершенные административные правонарушения. Разработка и принятие Кодекса административного судопроизводства без формирования самостоятельных административных судов (вне структуры судов общей юрисдикции), по нашему мнению не решит вопрос конфликта дуализма положения суда в делах о привлечении к административной ответственности.

В настоящее время ГПК РФ предусматривает в качестве общих оснований прекращения производства по делу следующие обстоятельства:

- дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского судопроизводства по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части первой статьи 134 ГПК РФ (заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке; заявление предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым ГПК РФ или другими федеральными законами не предоставлено такое право; в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя);

- имеется вступившее в законную силу и принятое по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение суда или определение суда о прекращении производства по делу в связи с принятием отказа истца от иска или утверждением мирового соглашения сторон;

- истец отказался от иска, и отказ принят судом;

- стороны заключили мировое соглашение, и оно утверждено судом;

- имеется ставшее обязательным для сторон, принятое по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение третейского суда, за исключением случаев, если суд отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда;

- после смерти гражданина, являвшегося одной из сторон по делу, спорное правоотношение не допускает правопреемство или ликвидация организации, являвшейся одной из сторон по делу, завершена (см. ст. 220 ГПК РФ).

Однако в отношении производства по делам, возникшим из публичных правоотношений, действует иное правило прекращения производства по делу – производство по делу прекращается, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу (см. ст. 248 ГПК РФ).

Как и в арбитражном процессе в судах общей юрисдикции производство по делу прекращается определением суда, в котором указывается, что повторное обращение в суд по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям не допускается (см. ст. 221 ГПК РФ).

Несмотря на то, что постановление суда первой инстанции, которым дело разрешается по существу, принимается именем Российской Федерации в форме решения суда (см. ст. 194 ГПК РФ), КоАП РФ для дел о привлечении к административной ответственности предусматривает иную форму

судебного акта – постановление (см. ст. КоАП РФ). А в связи с тем, что в статье 245 ГПК РФ в перечне дел, возникающих из публичных правоотношений, отсутствует такой вид спора (дела), как привлечение к административной ответственности, суд общей юрисдикции (мировой судья) рассматривает указанное дело в соответствии с нормами КоАП РФ, а нормами ГПК РФ пользуется только в случае не урегулированности какого-либо вопроса нормами КоАП. Т. е. основным процессуальным законом в деле о привлечении к административной ответственности для суда общей юрисдикции является КоАП РФ и в недостающей части (вспомогательным) – ГПК РФ.

Данное правило закреплено положениями ч. 1 ст. 246 ГПК РФ:

«1. Дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, коллегиально по общим правилам искового производства с особенностями, установленными настоящей главой, главами 24-26.2 настоящего Кодекса и другими федеральными законами».

Отсылочная норма на «другие федеральные законы» и предусматривает применимость к производству в судах общей юрисдикции процессуальных норм КоАП РФ, в том числе ст. 29.1 «Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении»:

«Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;*
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;*
- 3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные настоящим Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;*
- 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;*
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;*
- 6) имеются ли ходатайства и отводы».*

И в случае наличия обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 КоАП РФ, выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (см. ч. 2 ст. 29.4 КоАП РФ). Данный судебный акт не предусмотрен нормами ГПК РФ, определяющими порядок распределения судебных расходов, а нормы КоАП РФ о составе судебных издержек (ст. 24.7) не тождественны соответствующим нормам ГПК РФ. Перечень расходов,

относимых на судебные издержки по КоАП РФ достаточно короток, и в данные расходы не входят расходы на оплату труда адвоката или иного лица, участвовавшего в производстве по делу в качестве защитника. На этом акцентировал внимание Пленум ВС РФ [6]. Однако высшая судебная инстанция признает: «Поскольку в случае отказа в привлечении лица к административной ответственности либо удовлетворения его жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности этому лицу причиняется вред в связи с расходами на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь, эти расходы на основании статей 15, 1069, 1070 ГК РФ могут быть взысканы в пользу этого лица за счет средств соответствующей казны (казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации)» [6].

Таким образом, оправдательное постановление по делу о привлечении к административной ответственности (в том числе и о прекращении производства по делу независимо от основания прекращения), вынесенное судом общей юрисдикции, предоставляет возможность оправданному лицу заявить иск о взыскании убытков, связанных с рассмотрением дела о привлечении к административной ответственности, но не входящих в состав судебных издержек. Но не следует забывать, что возможность взыскания не тождественна самому взысканию.

Дело в том, что статья 1069 ГК РФ [2] предусматривает возмещение вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу только в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов. А ч. 1 статьи 1070 ГК РФ предусматривает возмещение вреда, причиненного специальными субъектами права (органами дознания, предварительного следствия, прокуратурой и судом), в особых случаях административно-правовых споров – незаконного привлечения физического лица к административной ответственности в виде административного ареста, а также незаконного привлечения к административной ответственности юридического лица в виде административного приостановления деятельности. Т. е. в деле о возмещении вреда, причиненного несостоявшимся в процессе административного судопроизводства привлечением истца к административной ответственности, суд должен установить незаконность действий органа административной юрисдикции или его должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, чтобы вынести положительное решение по иску.

Анализ обстоятельств, исключаяющие производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5. КоАП РФ), показывает, что в случае

прекращения производства по делу о привлечении к административной ответственности по такому основанию, как истечение срока давности привлечения к административной ответственности, суду, рассматривающему иск к органу административной юрисдикции, о возмещении вреда, по сути, придется вникать во все обстоятельства прекращенного дела о привлечении к административной ответственности истца, чтобы установить наличие или отсутствие незаконных действий при составлении протокола об административном правонарушении, наличие или отсутствие события или состава административного правонарушения.

Таким образом, дело о привлечении к административной ответственности, прекращенное по основанию истечения срока давности привлечения к административной ответственности в одном судопроизводстве (административном), начнет (продолжит) свою новую жизнь в другом судопроизводстве (гражданском). Указанное выше дело о привлечении к административной ответственности, по нашему мнению, не обладает преюдициальными свойствами в виду того, что суд прекращает производство, не рассматривая в процессе наличие иных, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ обстоятельств, выбирая путь наименьшего сопротивления – установление одного процессуального обстоятельства (истечение срока давности).

Как нам представляется, введение нормы, обязывающей отражать в судебном акте наличие, либо отсутствие всех обстоятельств, установленных нормой ст. 24.5 КоАП РФ, только усилило бы судебный акт и упростило отправление правосудия по делам о возмещении вреда, предъявляемого органам административной юрисдикции, так как уже в постановлении о прекращении дела о привлечении к административной ответственности содержались бы выводы суда о юридических фактах, имеющих значение для принятия решения в исковом производстве о взыскании или в отказе сумм расходов на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь истцу в административном судопроизводстве.

Несмотря на то, что п. 13.1. Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 года № 5 указано, что в постановлении о прекращении производства по делу по основанию истечения срока давности привлечения к административной ответственности «должны быть указаны все установленные по делу обстоятельства, а не только связанные с истечением срока давности привлечения к административной ответственности» (исходя из положения, закрепленного в пункте 4 части 1 статьи 29.10 КоАП РФ), а лицу, в отношении которого составлялся протокол об административном правонарушении, настаивающим

на своей невинности, «не может быть отказано в проверке и оценке доводов об отсутствии в его действиях (бездействии) состава административного правонарушения в целях обеспечения судебной защиты прав и свобод этого лица (часть 3 статьи 30.6, часть 3 статьи 30.9 КоАП РФ)», имеют место факты игнорирования мировыми судьями прямого указания вышестоящего судебного органа.

Например, в деле, рассмотренном мировым судьей Судебного участка № 11 г. Энгельса (Саратовская область) в отношении ООО «Сигнал-Недвижимость» об административном правонарушении по ст. 19.7 КоАП РФ, было первоначально вынесено постановление от 15 апреля 2013 года по делу № 5-176/2013 [7], которым мировой судья привлек к административной ответственности ООО «Сигнал-Недвижимость», усмотрев его вину в инкриминируемом Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка административном правонарушении.

Однако данное постановление было отменено в апелляционной инстанции Энгельсским районным судом 31 мая 2013 года [8] на основании статей 1.6, 24.1 КоАП РФ по следующим основаниям:

- «в постановлении мирового судьи, отсутствует какая либо оценка изложенному в протоколе... об административном правонарушении событию административного правонарушения, которое вменяется в вину ООО «Сигнал Недвижимость»»,

- «отсутствуют выводы суда, по которым он отверг обстоятельства изложенные в протоколе по факту непредставления в течение суток ООО «Сигнал Недвижимость» электронной копии декларации, предусмотренной абз. 3 п. 4 ст. 14 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и пришел в выводу, что ООО «Сигнал Недвижимость» нарушило сроки представления декларации об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей, как организация, осуществляющая розничную продажу пива и пивных напитков, которое должностным лицом не вменялось в вину ООО «Сигнал Недвижимость»»;

- «мировым судьей недостаточно полно изложены доводы, по которым он пришел к выводу об исчислении срока предоставления декларации (срок исчисляемых в рабочих днях либо в календарных). При этом не учел, что при

окончании течения сроков, исчисляемых как в рабочих днях, так и календарных, выходные и праздничные дни не учитываются»;

- «мировым судьей допущено существенное нарушение процессуальных норм КоАП РФ, не позволивших полно, объективно и всесторонне рассмотреть настоящее дело».

Направленное мировому судье на повторное рассмотрение дело об административном правонарушении ООО «Сигнал-Недвижимость» было прекращено производством по делу 19 июня 2013 года на основании истечения срока исковой давности со ссылкой на безусловность данного обстоятельства:

«В соответствии с п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» истечение установленных ст. 4.5 КоАП РФ сроков давности привлечения к административной ответственности является безусловным основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ)» [9].

В иллюстрируемом нами примере мировой судья, получив отмену своего незаконного судебного акта, уклонился от повторного рассмотрения дела, дабы не быть «выпоротым» самим собой, хотя в возражении на протокол об административном правонарушении и в последующих процессуальных документах ООО «Сигнал-Недвижимость» с упорным постоянством настаивало на прекращении производства по делу на основании ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ (реабилитирующее основание).

Наличие в судебном акте мирового судьи ссылки на п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5, по нашему мнению, свидетельствует о том, что судье должно быть известно содержание и пункта 13.1 указанного Постановления. Тем не менее, мировой судья уклонился от установления юридического факта – «что в действиях лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, не содержится состава административного правонарушения либо отсутствовало само событие административного правонарушения», и не вынес решение о прекращении производства по делу в соответствии с пунктом 1 либо пунктом 2 статьи 24.5 КоАП РФ.

Как нам представляется, отсутствие в КоАП РФ норм прямого действия, способствует субъективному восприятию, толкованию и применению мировыми судьями не только норм права, но и обязательных к применению актов высших судебных органов, отражающих правовую позицию относительно правоприменения федеральных законов.

Поэтому, по нашему мнению, следовало бы внести изменение в ст. 24.5 КоАП РФ, включив в нее часть 3 следующего содержания:

«3. Производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению в связи с обстоятельством, предусмотренным п. 6) части 1 настоящей статьи только при отсутствии иных обстоятельств, предусмотренных частью 1 настоящей статьи. Во всех остальных случаях производство по делу подлежит прекращению на основании установленных обстоятельств из перечня п.п. 1)-5), 7) и 8) части 1 настоящей статьи».

Относительно судебных издержек, следует отметить, что законодатель по разному подошел к вопросу их определения в различных судопроизводствах. Допуская тождественные нормы в арбитражном и гражданском судопроизводстве, в административном судопроизводстве был значительно сокращен перечень видов расходов, входящих в состав судебных издержек (хотя в КоАП РФ рассматриваются издержки на любое производство по делу об административном правонарушении).

По нашему мнению, исключение из состава судебных издержек расходов на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь обвиняемому в совершении административного правонарушения, вряд ли оправдано, и порождает дополнительную нагрузку на судебную систему (суды общей юрисдикции).

В сравнении судебных производств по делу о привлечении к административной ответственности, имеющем место в арбитражных судах и делу об административном правонарушении в судах общей юрисдикции, по нашему мнению, логическая простота и рациональность построения процесса в арбитражных судах находится в выигрыше по отношению к процессу в суде общей юрисдикции.

Вопрос о распределении судебных расходов в арбитражных судах решает тот суд (судья), который рассматривал дело о привлечении к административной ответственности, в то время как в суде общей юрисдикции, рассмотревшем дело об административном правонарушении, определяется судьба издержек по делу только в объеме: 1) сумм, выплачиваемых свидетелям, потерпевшим, их законным представителям, понятым, специалистам, экспертам, переводчикам, в том числе выплачиваемых на покрытие расходов на проезд, наем жилого помещения и дополнительных расходов, связанных с проживанием вне места постоянного жительства (суточных); 2) сумм, израсходованных на хранение, перевозку (пересылку) и исследование вещественных доказательств, орудия совершения или предмета административного

правонарушения. А суммы, израсходованные на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь обвиняемому в совершении административного правонарушения, подлежат возмещению в ином судебном процессе – гражданском, рассматриваемом в исковом производстве. И в этом случае еще один суд общей юрисдикции должен вникать во все тонкости дела об административном правонарушении, чтобы разрешить вопрос возмещения вреда лицу, ранее обвиненному в совершении административного правонарушения.

Как мы полагаем, законодатель, не включая в состав судебных издержек в деле об административном правонарушении расходы на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь обвиняемому в совершении административного правонарушения, руководствовался благими намерениями – не допустить финансовую нагрузку на казну, которая возможна в виду слабой правовой подготовки представителей органов административной юрисдикции и как следствие большого числа проигранных судебных процессов в делах об административных правонарушениях лиц, интересы которых защищают профессионально адвокаты, юристы и юридические фирмы. Однако выигрывая в другом судебном производстве (вытекающем из административного судопроизводства) иск с имущественными требованиями, ранее обвиненное в административном правонарушении лицо получает право на предъявление судебных издержек, понесенных в уже этом гражданском судопроизводстве по нормам ГПК РФ.

Нам представляется целесообразным привести к унификации нормы о судебных расходах и их распределении во всех видах судопроизводства, взяв за основу правоположения АПК РФ. По нашему мнению, вполне возможным убрать коллизию норм различных процессуальных законов внесением следующего дополнения в статью 24.7 КоАП РФ:

«5. В случае осуществления производства по делу об административном правонарушении в судах общей юрисдикции или арбитражных судах, состав издержек по делу об административном правонарушении и порядок их распределения определяются соответствующими нормами ГПК РФ и АПК РФ о составе и распределении судебных издержек».

А пока будем надеяться, что суды общей юрисдикции будут неукоснительно следовать правовой позиции Конституционного Суда РФ в части возмещения вреда, изложенной в пункте 6 Постановления от 16 июня 2009 г. № 9-П:

«...отказ от административного преследования в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности не может

препятствовать реализации права на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц, совершенными при производстве по делу об административном правонарушении. Прекращение дела не является преградой для установления в других процедурах ни виновности лица в качестве основания для его привлечения к гражданской ответственности или его невиновности, ни незаконности имевшего место в отношении лица административного преследования в случае причинения ему вреда: споры о возмещении причиненного административным преследованием имущественного ущерба и о компенсации морального вреда или, напротив, о взыскании имущественного и морального вреда в пользу потерпевшего от административного правонарушения разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства (статья 4.7 КоАП Российской Федерации).

Лицо, привлекавшееся к административной ответственности, участвует в таком споре не как субъект публичного, а как субъект частного права и может доказывать в процедуре гражданского судопроизводства и свою невиновность, и причиненный ему ущерб. Таким образом, предъявление лицом соответствующих требований не в порядке административного судопроизводства, а в другой судебной процедуре может привести к признанию незаконными действий осуществлявших административное преследование органов, включая применение ими мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и к вынесению решения о возмещении причиненного вреда.

В любом случае прекращение производства по делу об административном правонарушении за истечением сроков давности привлечения к административной ответственности не может препятствовать использованию материалов данного дела в качестве доказательств в другом производстве. При этом, поскольку в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении указываются обстоятельства, установленные при рассмотрении дела (пункт 4 части 1 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации), то, как следует из части 2 статьи 30.7 КоАП Российской Федерации, распространяющей данное правило на решения по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, эти обстоятельства подлежат проверке также при рассмотрении в установленном порядке жалобы на постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Отказ обжаловавшему соответствующее постановление лицу в оценке этих обстоятельств, в том числе подтверждающих необоснованность выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях данного лица состава административного правонарушения, являлся бы, по существу, отказом в праве на судебную защиту, при

том, что закон прямо обязывает судью, вышестоящее должностное лицо при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении проверять дело в полном объеме, так же как в случае последующего пересмотра решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении (часть 3 статьи 30.6 и часть 3 статьи 30.9 КоАП Российской Федерации).

Таким образом, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации предполагает, что в случае, когда производство по делу об административном правонарушении было прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, проверка и оценка выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях конкретного лица состава административного правонарушения не исключаются. Иное препятствовало бы судебной защите прав и свобод граждан, делая иллюзорным механизм компенсации вреда, причиненного в результате злоупотребления властью, и, соответственно, противоречило бы статьям 19, 45, 46, 52 и 53 Конституции Российской Федерации» [5].

Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. Часть вторая // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан

М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].

6. Постановление Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 года № 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., 2014].

7. URL: http://133.sar.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=1204793&delo_id=1500001 (дата обращения: 24.02.2014).

8. URL: http://engelsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=403900&delo_id=1502001&new=&text_number=1 (дата обращения: 24.02.2014).

9. URL: http://133.sar.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=1204852&delo_id=1500001 (дата обращения: 24.02.2014).

References:

1. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation from July 24, 2002, No. 95-FL [Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyulya 2002 g. № 95-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

2. Civil Code of the Russian Federation from January 26, 1996, No.14-FL. Part two [Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 26 yanvarya 1996 g. № 14-FZ. Chast' vtoraya]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

3. Civil Procedure Code of the Russian Federation from November 14, 2002, No. 138-FL [Grazhdanskii protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 14 noyabrya 2002 g. № 138-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

4. 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: 2014.

5. Resolution of the Constitutional Court of the RF No. 9-R from June 16, 2009 "On the Case on Verification the Constitutionality of a Number of Provisions of Articles 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 and 30.7 of the 2 Code on Administrative Offenses of the RF, clause 1 article 1070 and paragraph 3 article 1100 of the Civil Code of the RF and article 60 Civil Procedural Code of the RF in Connection to Claims of the Citizens M. Yu. Karelin, V. K. Rogozhkin and M. V. Filandrov"

[Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16 iyunya 2009 g. № 9-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii statei 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 i 30.7 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh, punkta 1 stat'i 1070 i abzatsa tret'ego stat'i 1100 Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i stat'i 60 Grazhdanskogo protsessual'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v svyazi s zhalobami grazhdan M. Yu. Karelina, V. K. Rogozhkina i M. V. Filandrova»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

6. Decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 from 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 24.03.2005 № 5 «O nekotorykh voprosakh, voznikayushchikh u sudov pri primenenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

7. Available at: http://133.sar.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=1204793&delo_id=1500001 (accessed: 24.02.2014).

8. Available at: http://engelsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=403900&delo_id=1502001&new=&text_number=1 (accessed: 24.02.2014).

9. Available at: http://133.sar.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=1204852&delo_id=1500001 (accessed: 24.02.2014).

Князева И. Н. / Knyazeva I. N.

СУЩНОСТЬ НАДЗОРНОГО ПЕРЕСМОТРА ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ¹

THE ESSENCE OF SUPERVISORY RECONSIDERATION OF JUDGMENTS ON CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES

Князева Ирина

Николаевна,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституци-
онного и административного
права Южно-Уральского госу-
дарственного университета,
г. Челябинск,
irina6225@yandex.ru*

Предложено авторское определе-
ние надзорного производства по делам
об административных правонаруше-
ниях, отражающее его обособленность
от иных надзорных производств, имею-
щих место в судебной системе России.

Приведена классификация видов
надзорного производства по делам об
административных правонарушениях.

Ключевые слова: администра-
тивные правонарушения, производ-
ство по делам об административных
правонарушениях, пересмотр поста-
новлений, надзорное производство по
делам об административных правона-
рушениях.

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

Knyazeva Irina

Nikolaevna,

c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Chair of constitutional and administrative law at South Ural State University, Chelyabinsk, irina6225@yandex.ru

The author proposes a definition of supervisory proceedings on cases of administrative offences, which would reflect its isolation from other supervisory proceedings taking place in the Russian judicial system.

Classification of types of supervisory proceedings on cases of administrative offences is given in the article.

Keywords: administrative offences, proceedings on cases of administrative offences, reconsideration of judgments, supervisory proceedings on cases of administrative offences.

В соответствии с частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. При этом содержание этого конституционного права не ограничивается исключительно возможностью граждан на первоначальное обращение в суд за защитой нарушенных прав и законных интересов. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно формулировал правовые позиции, раскрывающие сущность конституционного права гражданина на судебную защиту, заключающиеся в необходимости предоставления правовой возможности для обжалования судебного акта в суд высшей инстанции. Так, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, при отсутствии возможности исправления судебной ошибки решение не может быть признано справедливым и правосудным [5], а эффективной гарантией защиты является сама возможность пересмотра дела вышестоящим судом, которая в тех или иных формах должна быть обеспечена государством [4].

Очевидно, что исправление судебной ошибки должно осуществляться в формах и с соблюдением стандартов, присущих конкретному виду судопроизводства: гражданскому, арбитражному, уголовному, административному. Если пересмотр судебного постановления, не вступившего в законную силу, в порядке апелляции (кассации) является логичным и допустимым продолжением судебного разбирательства в рамках еще незавершенного дела, то надзорное рассмотрение судебного решения, вступившего в законную силу, признается экстраординарным случаем, направленным на устранение серьезной

правовой ошибки, послужившей основанием для вынесения неправосудного решения [12, 5-10; 11, 30-34; 7, 38-41; 8, 23-26; 6, 45-47]. Неустранение судебной ошибки в подобных случаях может приводить не только к нарушению прав и законных интересов частных субъектов (гражданский и арбитражный процесс), но и к девальвации публичного управления при несправедливом и несоотносимом применении наказания к виновному субъекту в уголовном и административном судопроизводстве. Поиск точного баланса публичных и частных интересов при реализации механизмов пересмотра вступивших в законную силу судебных решений в области уголовного и административного судопроизводства является краеугольным камнем соответствующих отраслей права, призванных предложить правоприменительной практике модель, при которой виновное в совершении правонарушения лицо будет подвергнуто справедливому наказанию при обязательном соблюдении его прав и свобод в ходе рассмотрения дела.

Большинство современных исследований активно выделяют признак экстраординарности в качестве одной из важнейших составляющих надзорного производства судебной системы Российской Федерации. Например, К. И. Комиссаров считает судебный надзор чрезвычайным способом судебного контроля именно потому, что объектом пересмотра являются вступившие в законную силу судебные постановления. И вместе с тем он отмечает, что судебный надзор (наряду с контролем кассационным) действует как форма судебного руководства: посредством своих постановлений, принимаемых по конкретным делам, суды надзорной инстанции оказывают общее превентивное воздействие на судебную практику, ориентируя ее в направлении, строго соответствующем закону. В целом он определяет судебный надзор как особую функцию суда, направленную на проверку законности и обоснованности вступивших в законную силу постановлений нижестоящих судов, исправление их ошибок и осуществление на этой основе руководства судебной практикой [10, 367-368].

Также обосновывая исключительный характер надзорного производства, Т. В. Сахнова подчеркивает, что в надзорном производстве подрывается, подвергается сомнению законная сила судебного решения как акта правосудия. Сам факт возможности отмены судебного решения, вступившего в законную силу, говорит о необычности (*extra ordinem*) проверки [14, 653-654].

Вместе с тем указанный признак надзорного производства не является единственным. В целом, анализ процессуального законодательства и юридической литературы позволяет сформулировать общеправовой, междис-

циплинарный подход к определению существенных признаков и задач надзорной инстанции в судебном процессе. Среди основных признаков производства в надзорной инстанции:

- 1) ограниченный круг субъектов, имеющих право на возбуждение производства в надзорной инстанции (статья 376 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [2], статья 402 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [3], статья 292 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [1]);
- 2) обязательность соблюдения нормативной процедуры (сроки, форма документа и т. п.) в ходе рассмотрения дела;
- 3) исключительность (закрытый квалифицированный перечень оснований для отмены постановлений судов, вступивших в законную силу (статья 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статья 409 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, статья 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации));
- 4) окончательность ординарного судебного процесса.

В числе главных задач надзорной инстанции: 1) исправление судебной ошибки и 2) формирование правильной модели правоприменительной практики для достижения целого комплекса целей, в том числе: а) всецелой реализации конституционного права граждан на судебную защиту; б) обеспечения единства правового пространства на территории Российской Федерации и др.

Выявление сущностных свойств производства в суде надзорной инстанции на примере уже сформировавшихся моделей уголовного, гражданского и арбитражного судопроизводства позволяет проанализировать надзорное производство по делам об административных правонарушениях, представить его характеристику, основанную на общих для всех юридических процессов принципах.

Обособление надзорного производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение его в определенном отстранении от иных устоявшихся форм судопроизводства имеет объективные предпосылки, вызванные отсутствием правовой традиции и динамичным развитием административного законодательства лишь в последнее десятилетие, которое отмечал Д. Н. Бахрах (в новый КоАП РФ с 1 июля 2002 г. внесено более 120 поправок) [9, 3]. Отсюда несовершенство, юридические шероховатости и наличие правовых пробелов и коллизий в процессуальной части административного законодательства, что отмечала Н. Г. Салищева в следующем высказывании:

«Обращает на себя внимание тот факт, что до сих пор не удалось преодолеть определенные разногласия в позициях двух Кодексов – КоАП РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ, касающиеся порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях. В научной литературе эти разногласия активно обсуждались, даже Конституционный Суд РФ рекомендовал сблизить позиции этих Кодексов по вопросам рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях» [13, 8].

Исследование сущности надзорного производства по делам об административных правонарушениях позволяет предложить его авторское определение. Под надзорным производством по делам об административных правонарушениях следует понимать урегулированную процессуальным законодательством деятельность суда (судьи) по проверке законности и обоснованности вступивших в законную силу судебных актов по делам об административных правонарушениях, направленную на выявление и исправление судебной ошибки и разрешение административно-правового спора.

Для цели полного научного отражения существенных черт производства по делам об административных правонарушениях в суде надзорной инстанции приведем классификацию видов надзорного производства по делам об административных правонарушениях:

1. В зависимости от процессуальной основы надзорного производства по делам об административных правонарушениях:

- надзорное производство в арбитражных судах (глава 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, глава 36 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации);
- надзорное производство в судах общей юрисдикции (глава 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

2. В зависимости от субъекта, рассматривающего дело об административном правонарушении в суде надзорной инстанции:

- пересмотр вступивших в законную силу судебных актов Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (глава 36 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации);
- пересмотр вступивших в законную силу судебных актов председателем (заместителями председателя) Верховного Суда Российской Федерации (часть 2 статьи 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);
- пересмотр вступивших в законную силу судебных актов председателями (заместителями председателя) верховных судов республик, краевых,

областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов;

- пересмотр вступивших в законную силу судебных актов окружными (флотскими) военными судами и Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации.

3. В зависимости от субъекта, возбудившего надзорное производство по делу об административном правонарушении:

- надзорное производство, возбужденное по жалобе лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

- надзорное производство, возбужденное по жалобе потерпевшего;

- надзорное производство, возбужденное по жалобе законного представителя физического лица;

- надзорное производство, возбужденное по жалобе законного представителя юридического лица;

- надзорное производство, возбужденное по жалобе защитника или представителя;

- надзорное производство, возбужденное по протесту прокурора.

Иная классификация предложена Г. А. Шевчуком [15, 8].

Приведенные классификации видов надзорного производства по делам об административных правонарушениях позволяют всесторонне представить надзорное производство по делам об административных правонарушениях, отразить его общие и специфические черты в контексте современного развития процессуального законодательства Российской Федерации.

Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 1999 года № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е. А. Арбузовой, О. Б. Колегова, А. Д. Кутырева, Р. Т. Насибулина и В. И. Ткачука» // СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2890.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 года № 17-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г. В. Истомина, А. М. Соколова, И. Т. Султанова, М. М. Хафизова и А. В. Штанина» // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 126.

6. Алиев Т. Т., Балашова И. Н. Судебная ошибка как препятствие для реализации права на судебную защиту // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3.

7. Балашов А. Н., Батурина Н. А. Судебная ошибка: в центре внимания – субъективный фактор // Российский судья. 2010. № 1.

8. Батурина Н. А. Неустранимые судебные ошибки в гражданском судопроизводстве // Российский судья. 2009. № 4.

9. Бахрах Д. Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1.

10. Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. Ю. К. Осипов. – М.: Бек, 1995.

11. Кливер Е. П. О некоторых аспектах исправления судебных ошибок арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций // Налоги. 2009. № 3.

12. Поляков С. Б. Отличие судебной ошибки от правонарушения судьи (на материалах оправдательного приговора) // Адвокат. 2010. № 5.

13. Салищева Н. Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2009. № 5.

14. Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. Теоретические начала и основные институты. – М.: Волтерс Клувер, 2008.

15. Шевчук Г. А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003.

References:

1. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation [Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Civil Procedure Code of the Russian Federation [Grazhdanskii protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Criminal Procedure Code of the Russian Federation [Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 9-P from May 28, 1999 "On the Case of Verification the Constitutionality of Part 2 Article 266 and Paragraph 3 Part 1 Article 267 of the Code on Administrative Offences of the RSFSR in Connection with the Complaints of the Citizens E. A. Arbuzova, A. B. Kolegov, A. D. Kutyrev, R. T. Nasibulin and V. I. Tkachuk" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 28 maya 1999 goda № 9-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chasti vtoroi stat'i 266 i punkta 3 chasti pervoi stat'i 267 Kodeksa RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh v svyazi s zhalobami grazhdan E. A. Arbuzovoi, O. B. Kolegova, A. D. Kutyreva, R. T. Nasibulina i V. I. Tkachuka»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 1999, no. 23, article 2890.
5. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 17-P from December 25, 2001 "On the Case of Verification the Constitutionality of Part 2 Article 208 of the Civil Procedure Code of the RSFSR in Connection with the Complaints of the Citizens G. V. Istomin, A. M. Sokolov, I. T. Sultanov, M. M. Khafizov and A. V. Shtanin" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 25 dekabrya 2001 goda № 17-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chasti vtoroi stat'i 208 Grazhdanskogo protsessual'nogo kodeksa RSFSR v svyazi s zhalobami grazhdan G. V. Istomina, A. M. Sokolova, I. T. Sultanova, M. M. Khafizova i A. V. Shtanina»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2002, no. 1, article 126.
6. Aliev T. T., Balashova I. N. Judicial Error as an Obstacle to the Realization of the Right to Judicial Protection [Sudebnaya oshibka kak prepyatstvie dlya realizatsii prava na sudebnuyu zashchitu]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess – Arbitration and Civil Process*, 2008, no. 3.

7. Balashov A. N., Baturina N. A. Judicial Error: in the Focus – the Subjective Factor [Sudebnaya oshibka: v tsentre vnimaniya – sub"ektivnyi factor]. *Rossiiskii sud'ya – Russian Judge*, 2010, no. 1.
8. Baturina N. A. Fatal Judicial Errors in Civil Proceedings [Neustranimye sudebnye oshibki v grazhdanskom sudoproizvodstve]. *Rossiiskii sud'ya – Russian Judge*, 2009, no. 4.
9. Bakhrakh D. N. Legal Responsibility in Administrative Law [Yuridicheskaya otvetstvennost' po administrativnomu pravu]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2010, no. 1.
10. *Civil Process: Textbook* [Grazhdanskii protsess: Uchebnik]. Editor-in-chief Yu. K. Osipov, Moscow: Bek, 1995.
11. Kliver E. P. About some Aspects of Correction of Judicial Errors by Arbitration Courts of Appeal and Cassation Instances [O nekotorykh aspektakh ispravleniya sudebnykh oshibok arbitrazhnymi sudami apellyatsionnoi i kassatsionnoi instantsii]. *Nalogi – Taxes*, 2009, no. 3.
12. Polyakov S. B. Difference of Judicial Error from an Offense of Judge (from materials of acquittal) [Otlichie sudebnoi oshibki ot pravonarusheniya sud'i (na materialakh opravdatel'nogo prigovora)]. *Advokat – Attorney*, 2010, no. 5.
13. Salishcheva N. G. About some Trends in the Development of the Legislation on Administrative Responsibility in Russia in Modern Times [O nekotorykh tendentsiyakh razvitiya zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti v Rossii v sovremennyi period]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2009, no. 5.
14. Sakhnova T. V. *Course of Civil Process. Theoretical Foundations and Basic Institutes* [Kurs grazhdanskogo protsessa. Teoreticheskie nachala i osnovnye instituty]. Moscow: Volters Kluver, 2008.
15. Shevchuk G. A. *Reconsideration of Judgments and Decisions on Cases of Administrative Offenses*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Peresmotr postanovlenii i reshenii po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk]. Saratov: 2003.

Кондратьев С. В. / Kondrat'ev S. V.

**ТИПОЛОГИЯ ПРОИЗВОДСТВ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАЛОГАХ И СБОРАХ¹**

**TYPOLOGY OF PROCEEDINGS ON CASES OF VIOLATIONS
OF THE LEGISLATION ON TAXES AND FEES**

Кондратьев Станислав

Валентинович,

*соискатель Финансового уни-
верситета при Правительстве
РФ, начальник отдела досу-
дебного урегулирования УФНС
по Московской области.*

Отмечается отсутствие специфических признаков, обособляющих налоговое правонарушение от административного правонарушения.

Рассматриваются различные виды производств по делам о налоговых правонарушениях. Акцентируется внимание, что доказательственная база, полученная в правовом режиме налогового законодательства, может быть использована для целей производства по административному правонарушению.

Утверждается, что буквальное следование нормам налогового и административного законодательства фактически исключает возможности проведения административного расследования по фактам нарушений, выявленных в ходе налоговых контрольно-проверочных мероприятий.

Ключевые слова: налоговые правонарушения, административные правонарушения в налоговой сфере, налоговые преступления, производство по делам о налоговых правонарушениях, ответственность за правонарушения в области налогов и сборов.

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

*Kondrat'ev Stanislav
Valentinovich,
degree-seeking student of
Financial University under
the Government of the Rus-
sian Federation, Head of the
division of pre-trial settle-
ment in the Department of
the Federal Tax Service for
Moscow region.*

The author notes a lack of specific indications that would separate tax offence from administrative offence.

Various types of proceedings on cases of tax offences are considered in the article. Focus is given to the fact that an evidentiary base obtained in the legal regime of tax legislation may be used for the purposes of proceedings on administrative offense.

It is argued that a literal adherence to the norms of tax and administrative legislation virtually eliminates the possibility of an administrative investigation into the violations revealed during tax control-verification events.

Keywords: tax offences, administrative offences in tax field, tax crimes, proceedings on cases of tax offences, responsibility for offences in the field of taxes and fees.

Анализ правоприменительной практики (2002-2012 г. г.) привлечения к ответственности за правонарушения в области налогов и сборов, а также сравнительно-правовой анализ норм КоАП РФ [1] и НК РФ [2] позволяет констатировать, что законодательство об административных правонарушениях в части регулирования отношений в области финансов, налогов и сборов после начала рыночных преобразований в Российской Федерации перестраивалось слишком медленно, в результате чего в законодательном массиве возникли параллельные системы таможенной и налоговой ответственности, имеющие единую с административной ответственностью правовую природу. При этом таможенная ответственность была поглощена нормами КоАП РФ 2001 г. Однако налоговая ответственность без достаточных доктринальных и прикладных оснований продолжает сохраняться в НК РФ.

Такое положение приводит к дублированию норм, возникновению правовых неопределенностей и иным негативным последствиям, препятствующим реализации выработанных длительной эволюцией развития права принципам привлечения к юридической ответственности.

Дублирование ряда материальных и процессуальных норм КоАП РФ и НК РФ вносит путаницу в правоприменение, дезориентирует налогоплательщиков и влечет за собой массу негативных последствий.

Кроме того, особенностью принятия решения по делу о правонарушении в области налогов и сборов и назначения наказания, является то, что за одно и то же правонарушение в налоговой сфере ответственность несут сразу несколько субъектов правоотношений: юридическое лицо (как правило, в соответствии с нормами НК РФ), должностное лицо или просто физическое лицо (в соответствии с нормами КоАП РФ). А при наличии в составе признаков преступления – то и физическое лицо (в соответствии с УК РФ).

Как показал анализ, специфические признаки, обособляющие налоговое правонарушение от административного правонарушения отсутствуют. Оба эти вида правонарушения являются однопорядковыми и родственными по своей правовой природе. Таким образом, с целью упорядочения правоотношений, возникающих в области налогов и сборов, а также унификации привлечения к ответственности за данные правонарушения представляется целесообразным рассмотрение различных видов производств по рассмотрению правонарушений в исследуемой сфере.

При этом следует учитывать, что правовое регулирование данной сферы осуществляется нормами как материального, так и процессуального права различных отраслей, что вызывает множество коллизий и противоречий при практическом применении налогового законодательства. Все это предопределяет потребность в проведении системного анализа комплекса производств по делам о правонарушениях в области налогов и сборов.

Постановка данного вопроса вполне обоснована, ввиду наличия развернутого процессуального законодательства. К сожалению, современное развитие законодательства о налогах и сборах и наука налогового права не дают цельного представления о налоговом производстве. Чаще всего рассматриваются лишь его отдельные виды в рамках налогового, административного и уголовного процессуального законодательства, либо виды производств по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах рассматриваются как элементы структуры налогового охранительного процесса [12, 92]. В связи с чем, актуальным выступает изучение различных видов производств в исследуемой сфере, определение и рассмотрение их специфики, а также особенностей отдельных видов производств по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах.

Так, в соответствии со ст. 10 НК РФ порядок привлечения к ответственности и производство по делам о налоговых правонарушениях закреплены нормами статей глав 14 и 15 НК РФ; производство по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах, содержащих признаки административного правонарушения или преступления, ведется в порядке, установленном соответственно законодательством об административных правонарушениях и уголовно-процессуальным законодательством. Таким образом, противоправное деяние (действия, бездействие) как физических, так и юридических лиц классифицируется по трем основаниям: налоговое, административное правонарушение и уголовное преступление. При таком подходе действующим законодательством предусматриваются следующие виды производств по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах:

- производство по делам о налоговых правонарушениях;
- производство по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах, содержащих признаки административных правонарушений;
- производство по делам о налоговых преступлениях.

Представляется целесообразным рассмотрение каждого из производств по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах и выявление их существенных особенностей.

Существуют различные точки зрения по данному вопросу. Так, например, И. И. Кучеров выделяет следующие виды производств по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах:

- производство по делам о налоговых правонарушениях;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- предварительное расследование [13, 370].

Производство по делам о налоговых правонарушениях осуществляется с соблюдением процедур, предусмотренных НК РФ. Следует отметить, что ст. 100.1. НК РФ регламентирующая порядок рассмотрения дел о налоговых правонарушениях носит отсылочный характер и напрямую не регулирует порядок рассмотрения дел о налоговых правонарушениях. Согласно пункту 1 данной статьи, дела о выявленных в ходе камеральной или выездной налоговой проверки налоговых правонарушениях рассматриваются в порядке, предусмотренном ст. 101 НК РФ, а дела о выявленных в ходе иных мероприятий налогового контроля налоговых правонарушений рассматриваются в порядке, предусмотренном ст. 101.4 НК РФ (за исключением правонарушений, предусмотренных ст. 120, 122 и 123 НК РФ).

Таким образом, Налоговый кодекс предусматривает фактически два порядка оформления итогов налогового контроля, которые свидетельствуют о налоговых правонарушениях. *Первый* из них регламентирует документирование результатов непосредственно камеральной и выездной проверок (ст. 100 НК РФ), *второй* предусмотрен для случаев обнаружения фактов, свидетельствующих о нарушениях законодательства о налогах и сборах, за исключением налоговых правонарушений, дела о выявлении которых рассматриваются в порядке, установленном ст. 101 НК РФ (ст. 101.4 НК РФ). Им корреспондируют и два порядка рассмотрения дел о нарушении налогового законодательства (ст. 101, 101.4 НК РФ).

Следует отметить, что порядок производства по делу о предусмотренных НК РФ налоговых правонарушениях предусмотренный статьей 101.4 НК РФ введен Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ [3]. До этих изменений НК РФ предусматривал единый порядок производства по делу о налоговом правонарушении, содержащийся в ст. 101 НК РФ.

Исходя из прямого указания в п. 2 ст. 100.1 НК РФ, к налоговым правонарушениям, производство по которым может происходить только в порядке ст. 101 Налогового кодекса, следует отнести:

- грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения ст. 120 НК;
- неуплату или неполную уплату налога ст. 122 НК;
- невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию или перечислению налогов ст. 123 НК.

Следует отметить, что оба порядка рассмотрения дел о налоговых правонарушениях достаточно схожи. Тем не менее, необходимо учитывать, что правила, установленные ст. 101.4 Налогового кодекса, являются более упрощенными и не так детально регламентированы. Статья 101.4 НК РФ призвана упростить производство по делам о налоговых правонарушениях не требующих проведения контрольных мероприятий для их выявления.

В свою очередь, В. Е. Кузнеченкова определяет следующие виды налоговых производств:

- производство по принятию налоговых нормативных правовых актов представительными органами и производство по принятию налоговых нормативных правовых актов исполнительными органами (налоговый правотворческий процесс);
- налоговое контрольное производство;

- производство по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах;
- производство по обжалованию актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц (налоговый правоохранный процесс) [12, 9].

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 153-ФЗ [7] внесены изменения в НК РФ, в том числе, в части регламентации производства по обжалованию актов налоговых органов. Названные изменения существенно дополняют процессуальные нормы института обжалования и устраняют многочисленные противоречия, на которые неоднократно указывала налоговая служба [8, 12].

Здесь так же следует обратить внимание на специфику налогового контрольного производства. По мнению В. Е. Кузнеченковой, налоговое контрольное производство представляет собой способ обеспечения законности в налоговом праве. Специфика налогового контрольного производства зависит от сфер финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков, видов налогов, правового статуса налогоплательщика и т. д.

Характерными чертами налогового контрольного производства являются:

- осуществление налогового контрольного производства в процессе образования фондов денежных средств государства и местного самоуправления. В таких направлениях финансовой деятельности, как распределение и использование денежных фондов, налоговое контрольное производство не реализуется;
- проведение налогового контрольного производства государственными органами, в компетенцию которых включены контрольные полномочия;
- наличие особой процессуальной формы, т. е. совокупности требований, направленных на обеспечение соблюдения самими контролирующими субъектами законодательства при осуществлении налогового контрольного производства и выражающихся в особом порядке и условиях проведения форм налогового контроля. Действия по осуществлению налогового контроля регламентируются совокупностью соответствующих процессуальных норм законодательства о налогах и сборах.

Нарушение налоговой процессуальной формы может при определенных в законе условиях привести к признанию всей деятельности по осуществлению налогового контроля незаконной.

Непосредственной целью налогового контрольного производства, является, с одной стороны, выявление оснований для осуществления принудительных налоговых изъятий в бюджетную систему, с другой – фиксация в соответствующем акте оснований как для применения мер ответственности за совершение нарушений законодательства о налогах и сборах, так и для принудительного исполнения обязанности по уплате налога (сбора).

Таким образом, производство по делам о налоговых правонарушениях, совершенных налогоплательщиком, плательщиком сбора или налоговым агентом представляет собой процедуру принятия решений о применении налоговых санкций по результатам рассмотрения материалов налоговых проверок в отношении нарушителей законодательства о налогах и сборах. Соответствующий процессуальный порядок определен в ст. 100, 101, 101.4 НК РФ.

Переходя к рассмотрению следующего аспекта заявленной проблематики, следует отметить, что под производством по делам об административных правонарушениях в области налогов и сборов понимается урегулированный системой административно-процессуальных норм порядок, а также формы и методы процессуальной деятельности налоговых органов (их должностных лиц) по возбуждению определенной группы индивидуально-конкретных дел об указанных правонарушениях, отличающихся предметной характеристикой и связанностью с материальными правоотношениями, которые возникают в сфере государственного управления, юридической фиксации фактов правонарушений, административному расследованию, рассмотрению дел и привлечению лиц, виновных в их совершении, к административной ответственности в соответствии с действующим законодательством [9, 96].

Ответственность за административные правонарушения в области налогов и сборов установлена ст. ст. 15.3-15.11, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 1 ст. 19.5, 19.6, 19.7 КоАП РФ.

По выявленным налоговым органом нарушениям, за которые физические лица или должностные лица организаций, признаваемые налогоплательщиками, плательщиками сборов или налоговыми агентами, подлежат привлечению к административной ответственности, уполномоченное должностное лицо налогового органа, проводившее проверку, составляет протокол об административном правонарушении.

Рассмотрение дел об этих правонарушениях и применение административных санкций в отношении указанных лиц, виновных в их совершении, производятся в соответствии с административным законодательством РФ и субъектов РФ.

В тексте НК РФ законодатель подтверждает право по составлению протокола об административном правонарушении должностными лицами налоговых органов. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административных правонарушениях, в виде определения после выявления факта совершения административного правонарушения.

Таким образом, доказательственная база, полученная в правовом режиме налогового законодательства, может быть использована и для целей производства по административному правонарушению.

В настоящее время буквальное следование нормам налогового и административного законодательства фактически исключает возможности проведения административного расследования по фактам нарушений, выявленных в ходе налоговых контрольно-проверочных мероприятий.

Исходя из содержания ст. 26.1 КоАП РФ обстоятельствами, подлежащими выяснению по делу об административном правонарушении путем административного расследования, прежде всего, являются:

- 1) установление характера и размера ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 2) определение виновности лица в совершении административного правонарушения;
- 3) обстоятельства, смягчающие административную ответственность и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 4) причины и условия совершения административного правонарушения.

Далее уместно отметить, что согласно действующему законодательству расследование налоговых преступлений осуществляется в форме предварительного следствия. Так, предварительное следствие по уголовным делам о налоговых преступлениях производятся следователями Следственного комитета РФ [5].

Под юрисдикцию Следственного комитета РФ подпадает расследование в основном тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе преступления, совершенные в области налогов и сборов. Так на основании положений Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ [4], изменилась подследственность расследования преступлений, совершенных в области налогов и сборов. Следует отметить, что с 1 января 2011 г. предварительное следствие по преступлениям, предусмотренным статьями 198, 199, 199.1 и 199.2 УК РФ, осуществляется следователями Следственного комитета

Российской Федерации, а не следователями органов внутренних дел, как это было ранее.

Предварительное следствие начинается с возбуждения уголовного дела по факту нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащему признаки преступления.

После принятия в установленном законом порядке решения о возбуждении уголовного дела допускается производство следственных действий, т. е. указанная стадия процесса, по сути, является правовой предпосылкой для осуществления расследования [10, 266].

Следователь вправе возбудить уголовное дело при наличии к тому повода и оснований (ст. 140 УПК РФ). Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ [6] введена часть 1.1 указанную статью, в соответствии с которой, поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных ст. ст. 198-199.2 УК РФ, служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Данная норма введена как дополнительная гарантия прав субъектов экономической деятельности.

Поводами к возбуждению уголовных дел о налоговых преступлениях могут являться только сообщения налоговых органов. Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

При выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных НК РФ к полномочиям налоговых органов, органы внутренних дел, следственные органы обязаны в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в соответствующий налоговый орган для принятия по ним решения (см. п. 2 ст. 36 НК РФ).

Если в течение двух месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога (сбора), направленного налогоплательщику (плательщику сбора, налоговому агенту) на основании решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, налогоплательщик (плательщик сбора, налоговый агент) не уплатил (не перечислил) в полном объеме указанные в данном требовании суммы недоимки, размер которой позволяет предполагать факт совершения нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, соответствующих пеней и штрафов, налоговые органы обязаны в течение 10 дней со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в следственные органы, уполномоченные производить предварительное следствие по уголовным

делам о преступлениях, предусмотренных ст. ст. 198-199.2 УК РФ, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (см. п. 3 ст. 32 НК РФ).

По мотивированному запросу следователя Следственного комитета РФ налоговый орган представляет имеющиеся дополнительные документы и материалы, необходимые для принятия решения в соответствии с законодательством.

В процессе расследования налоговых преступлений для получения доказательств, следователь может проводить различные следственные действия. К их числу относятся: допрос, очная ставка, выемка, обыск, осмотр и др. Помимо этого, следователем может быть также назначена судебная экспертиза.

В ст. 162 УПК РФ определено, что предварительное следствие по уголовным делам должно быть закончено не позднее, чем в двухмесячный срок. В этот срок включается время со дня возбуждения дела и до момента направления прокурору дела с обвинительным заключением либо до прекращения или приостановления производства по делу. Срок предварительного следствия может быть продлен до 3 месяцев руководителем соответствующего следственного органа. Дальнейшее продление срока может быть произведено только в исключительных случаях.

Следует отметить, что налоговые преступления относятся к категории особо опасных и вредных для общества и посягают на финансовую стабильность и экономическую безопасность государства, они запрещены Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания. Это ст. ст. 198, 199, 199.1 и 199.2 УК РФ.

На основании проведенного исследования представляется целесообразным сделать следующие выводы.

Все нарушения законодательства о налогах и сборах подразделяются на три основных вида: собственно налоговые правонарушения; нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащие признаки административного правонарушения (налоговые проступки), нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащие признаки преступления (налоговые преступления). Соответственно, следует говорить о трех видах юридической ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах, собственно налоговой (как разновидности финансовой), административной и уголовной.

В совокупности все виды нарушений законодательства о налогах и сборах образуют понятие «налоговая деликтность». Под налоговой деликтностью мы понимаем совокупность всех деяний, запрещенных действующим законодательством о налогах и сборах, совершаемых в государстве, отдельном регионе, городе, за определенный отрезок времени.

Весьма оригинальным является подход М. Н. Кобзарь-Фроловой к изучению проблем налоговой деликтности [11]. На основе анализа современного состояния налогово-деликтологических ситуаций, практики их правового разрешения, а также изучения проблем нормативно-правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности налоговых органов автор определяет меры направленные на повышение эффективности правоприменительного процесса в исследуемой сфере.

Как справедливо отмечает автор, налоговые деликты, являясь «экономическим базисом» общеуголовной преступности, существенно влияют на состояние экономики страны, особенно в современных условиях экономического кризиса мирового социума. В то же время большая часть населения России не считает налоговые правонарушения общественно опасными. В обществе не сформировалось негативное отношение к нарушителям налогового законодательства. Законопослушные налогоплательщики не уверены, что все налоги направляются на повышение их благосостояния и развитие экономики страны – обеспечение безопасности жизни и здоровья, социальные нужды граждан, рациональное управление государством, издание справедливых законов и т. д.

Позиция автора о том, что рост правонарушений в сфере налоговой деятельности вызывается многочисленными недоработками, неопределенностью норм и постоянными изменениями налогового законодательства, имеет под собой основания. Государство, с одной стороны, в законодательных и подзаконных актах требует точности и своевременности при уплате налогов, однако, с другой стороны, не обеспечивает общество надежными правовыми механизмами осуществления свободной экономической деятельности, что является важным фактором, не способствующим снижению налоговых правонарушений.

Вышеуказанные, да и многие другие причины являются основанием возникновения налоговых деликтов, которые, требуют тщательного изучения, всестороннего анализа, разработки способов и методов их предотвращения и разрешения.

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. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Беляева М. А. Процедура досудебного обжалования налоговых споров будет совершенствоваться // Налоговая политика и практика. № 3. 2013.
9. Воронов А. М., Кокурина И. В. и др. Административно-налоговая юрисдикция. Учебное пособие. – М.: ВГНА Минфина России, 2008.
10. Землин А. И. Налоговое право: Учебник. – М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005.

11. Кобзарь-Фролова М. Н. Теоретические и прикладные основы налоговой деликтологии. Монография. – М.: ВГНА Минфина России, 2010.
12. Кузнеченкова В. Е. Налоговый процесс: учеб. пособие. М.: Рос. прав. акад. МЮ РФ, 2006.
13. Кучеров И. И. Налоговое право России: Курс лекций. М.: Центр ЮрИнфоР, 2006.

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. Tax Code of the Russian Federation (Part 1) from July 31, 1998, No. 146-FL [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) ot 31 iyulya 1998 g. № 146-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 137-FL from July 27, 2006 "On Amendments to Part One and Part Two of the Tax Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Implementation of Measures to Improve Tax Administration" ["Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 137-FZ (red. ot 29.11.2010) «O vnesenii izmenenii v chast' pervuyu i chast' vtoruyu Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s osushchestvleniem mer po sovershenstvovaniyu nalogovogo administrirovaniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Law No. 383-FL from December 29, 2009 "On Amendments to the First Part of the Tax Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 2009 g. № 383-FZ «O vnesenii izmenenii v chast' pervuyu Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Federal Law No. 403-FL from December 28, 2010 "On the Investigation Committee of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 28 dekabrya 2010 goda № 403-FZ «O Sledstvennom komitete Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. Federal Law No. 407-FL from December 06, 2011 "On Amendments to Articles 140 and 241 of the Criminal Procedure Code of the Russian

Federation” [Federal’nyi zakon ot 6 dekabrya 2011 g. № 407-FZ «O vnesenii izmenenii v stat’i 140 i 241 Ugolovno-protsessual’nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Federal Law No. 153-FL from July 02, 2013 “On Amendments to the First Part of the Tax Code of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 2 iyulya 2013 g. № 153-FZ «O vnesenii izmenenii v chast’ pervuyu Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. Belyaeva M. A. Procedure for Pre-trial Appeal of Tax Disputes will be Improved [Protседura dosudebnogo obzhalovaniya nalogovykh sporov budet sovershenstvovat’sya]. *Nalogovaya politika i praktika – Tax Policy and Practice*, 2013, no. 3.

9. Voronov A. M., Kokurina I. V. and others. *Administrative and Tax Jurisdiction. Study Guide* [Administrativno-nalogovaya yurisdiksiya. Uchebnoe posobie]. Moscow: All-Russian State Tax Academy of the Russian Ministry of Finance, 2008.

10. Zemlin A. I. *Tax Law: Textbook* [Nalogovoe pravo: Uchebnik]. Moscow: FORUM: INFRA-M, 2005.

11. Kobzar’-Frolova M. N. *Theoretical and Applied Bases of Tax Tort Study. Monograph* [Teoreticheskie i prikladnye osnovy nalogovoi deliktologii. Monografiya]. Moscow: All-Russian State Tax Academy of the Russian Ministry of Finance, 2010.

12. Kuznechenkova V. E. *Tax Process: Study Guide* [Nalogovyi protsess: ucheb. Posobie]. Moscow: Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the RF, 2006.

13. Kucherov I. I. *Tax Law of Russia: Series of Lectures* [Nalogovoe pravo Rossii: Kurs lektsii]. Moscow: Tsentr YurInfoR, 2006.

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

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОТРУДНИКОВ УФМС РОССИИ ПО ОМСКОЙ
ОБЛАСТИ ПО ОКАЗАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ:
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ НАСЕЛЕНИЕМ ЕЕ КАЧЕСТВА**

**ACTIVITY OF THE EMPLOYEES OF THE FEDERAL MIGRATION
SERVICE DEPARTMENT OF RUSSIA FOR OMSK REGION ON
RENDERING STATE SERVICES: TOPICAL ISSUES OF
ESTIMATION ITS QUALITY BY THE POPULATION**

*Куянова Арина
Викторовна,*

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафе-
дры административного пра-
ва и административной дея-
тельности органов внутрен-
них дел Омской академии МВД
России;*

*Юрицин Андрей
Евгеньевич,*

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафе-
дры административного пра-
ва и административной дея-
тельности органов внутрен-
них дел Омской академии МВД
России.*

На основе анализа опроса полу-
чателей государственных услуг дана
оценка качества работы Управления
Федеральной миграционной службы
России по Омской области.

Выведена корреляция качества
процесса предоставления государст-
венных услуг и оценки гражданами и
организациями деятельности государ-
ственных институтов.

Выявлены негативные причины,
мешающие оказывать государственные
услуги и исполнять возложенные на
УФМС России функции на высоком ка-
чественном уровне.

Отмечено, что общими пробле-
мами исполнения всех администра-
тивных регламентов является недо-
статочное материально-техническое и
информационное обеспечение подра-
зделений, недостаточная численность
сотрудников УФМС России по Омской
области.

Kuyanova Arina

Viktorovna,

c.j.s. (PhD in law), Senior lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of RF MIA;

Yuritsin Andrei

Evgen'evich

c.j.s. (PhD in law), Senior lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of RF MIA.

Ключевые слова: государственные услуги, оказание государственных услуг, ФМС России, деятельность сотрудников УФМС России по Омской области, качество государственных услуг, оценка качества услуг УФМС России по Омской области.

Based on the analysis of the survey of recipients of state services, the author provides the assessment of the work quality of the Federal Migration Service Department of Russia for Omsk region.

The article provides correlation of the process quality of rendering state services and the estimation by individuals and organizations the activity of state institutes.

Have been identified adverse reasons that impede to render state services and to carry out the functions assigned to the FMSD of Russia at a high qualitative level.

The author notes that the general problem of execution of all administrative regulations is insufficient material, technical and information support of units, insufficient number of employees of the FMSD of Russia for Omsk region.

Keywords: state services, rendering of state services, Federal Migration Service of Russia, activity of employees of the FMSD of Russia for Omsk region, quality of state services, estimation of the quality of services of the FMSD of Russia for Omsk region.

Основным документом, регулирующим право предоставления государственных услуг в Российской Федерации, является Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 188) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1].

В целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления Президент Российской Федерации постановил Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих показателей [2]:

а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации (далее – граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 %;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году – не менее 90 %;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 %;

г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году – до 2 %;

д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году – до 15 минут.

В нормативных правовых актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации государственные услуги выделены в самостоятельную управленческую категорию, функция их предоставления закреплена в качестве важнейшей за государственными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями.

Минэкономразвития России провело полную инвентаризацию подлежащих регламентации государственных услуг, предоставляемых гражданам и предпринимателям федеральными органами исполнительной власти. Результаты этой работы – подробные сведения о предоставлении каждой государственной услуги – легли в основу информационной системы реестра государственных услуг, сведения из которой доступны гражданам с помощью интернет-портала государственных услуг [3].

Согласно действующему законодательству органы, предоставляющие государственные услуги, обязаны:

1) предоставлять государственные услуги в соответствии с административными регламентами;

2) обеспечивать возможность получения заявителем государственной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя;

3) предоставлять в иные органы, предоставляющие государственные услуги, органы, предоставляющие муниципальные услуги, в подведомственные государственным органам или органам местного самоуправления организации, участвующие в предоставлении предусмотренных законом государственных и муниципальных услуг, по межведомственным запросам таких органов и организаций документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг;

4) исполнять иные обязанности в соответствии с требованиями административных регламентов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

На наш взгляд, качество процесса предоставления государственных услуг существенно влияет на оценку гражданами и организациями деятельности государственных институтов. Субъективный показатель качества включает в себя: оценку качества инфраструктуры, связанной с получением услуги (транспортная доступность; условия ожидания; комфортность помещений; удобства графика работы с посетителями); оценку качества взаимодействия с поставщиком государственной услуги (продолжительность приема; внимание и вежливость сотрудников; компетентность сотрудников); оценку оптимальности и удовлетворенности процедурой получения услуги (порядок получения услуги и наиболее сложные этапы; временные затраты на ожидание фактического получения результата; удовлетворенность процессом предоставления услуги).

Основная сфера деятельности Управления Федеральной миграционной службы по Омской области (далее, УФМС России по Омской области) – оказание государственных услуг и практическая реализация общей стратегии государственной политики в сфере миграции. Деятельность УФМС России по Омской области направлена на обеспечение возможности реализации российскими и иностранными гражданами, а также лицами без гражданства своих прав и исполнения ими своих обязанностей.

В период с 1 июня по 1 октября 2013 г. УФМС России по Омской области в рамках изучения рассматриваемой проблематики был проведен опрос получателей государственных услуг в структурных подразделениях УФМС

России по г. Омску, расположенных в Кировском, Советском, Центральном, Октябрьском и Ленинском административных округах, с целью получения данных об уровне качества и доступности по всем видам государственных услуг (функций) в сфере миграции.

При организации и проведении опроса были соблюдены принципы добровольности и анонимности участия опрашиваемых. По желанию респондента опрос проводился как в форме интервью (заполнение опросного листа сотрудником подразделения), так и путем самостоятельного заполнения опросного листа. Анкета включала в себя вопросы, касающиеся оценки состояния служебных помещений подразделений миграционной службы, условий ожидания приема, уровня информированности граждан о порядке получения услуг и удовлетворенности от общения с сотрудниками. Специальная графа была предусмотрена для предложений и развернутых ответов на предлагаемые вопросы.

В опросе приняло участие 2143 респондента. Из них: 37,7 % (808 чел.) впервые обратилась в подразделения УФМС России по Омской области; 24,32 % (521 чел.) заполнили анкеты на повторном приеме; 14,84 % (318 чел.) посещают миграционную службу по различным вопросам регулярно; 23,14 % (496 чел.) оставили данный вопрос без ответа.

Из числа обратившихся: 59,68 % граждан Российской Федерации – 1279; 5,972 % иностранных граждан – 128 (Украина – 3, Армения – 2, Узбекистан – 11, Азербайджан – 1, Таджикистан – 8, Казахстан – 92, Германия – 6, Грузия – 2, Кыргызстан – 2, Молдова – 1); 34,34 % свое гражданство не указали – 736.

Результаты анкетирования показали, следующие результаты:

График работы подразделений УФМС России по Омской области получатели государственных услуг оценили следующим образом: «удовлетворительно» – 224 чел. (10,452 %); «хорошо» – 909 чел. (42,417 %); «отлично» – 988 чел. (46,103 %). Коэффициент удовлетворенности составил 88,52 %.

График приема граждан в структурных подразделениях УФМС России по Омской области разработан в соответствии с требованиями Административных регламентов по предоставлению государственных услуг и использованию государственных функций. Исследование показало, что график работы структурных подразделений УФМС России по Омской области не удовлетворяет 1,026 % (22 чел.).

В целом, размещение, территориальная доступность УФМС России по Омской области оценили следующим образом: «удовлетворительно» –

285 чел. (13,299 %); «хорошо» – 894 чел. (41,717 %); «отлично» – 919 чел. (42,883 %). Коэффициент удовлетворенности составил 84,6 %.

Способы подъезда к УФМС России по Омской области, организация входа в УФМС России по Омской области устраивает 2107 респондентов (98,32 %). Коэффициент удовлетворенности составил 81,66 %.

Размерами и оснащенностью подразделений довольны 2043 чел., коэффициент удовлетворенности – 77,134 %.

Основные причины неудовлетворенности – недостаточное количество мест для ожидания гражданам обратившихся за оказанием государственных услуг, отсутствие достаточного количества мест для заполнения документов, канцелярских принадлежностей, отсутствие кондиционера либо сплит-системы.

По результатам опроса, 68 чел. (3,173 %) недовольны организацией очереди и считают, что отсутствие электронной очереди, особенно в подразделениях с большим потоком граждан, негативно сказывается на качестве оказания государственных услуг. Кроме того, 72,140 % (1546 чел.) считают, что время ожидания в очереди приемлемо; 6,216 % (133 чел.) считают, что время ожидания приема недопустимо долгое, а также недовольны количеством мест для ожидания.

Причина длительного ожидания в очереди заключается, прежде всего, в недостаточной штатной численности подразделений. Для сокращения очередей УФМС России по Омской области целесообразно разработать комплекс мер – в подразделениях с большим потоком граждан провести соответствующие анализы, на основе которых разработать графики рекомендуемого времени посещения; информацию разместить на стендах и сайте Управления. Ввести должность администратора, осуществляющего консультации по телефону.

По данным опросов, 2045 чел. (95,42 %) считают приемлемым время предоставления государственной услуги; 267 чел. оценили длительность обслуживания «удовлетворительно» (12,459 %); 947 чел. – «хорошо» (44,19 %), 831 чел. – «отлично» (38,777 %). Общий коэффициент удовлетворенности – 82,967 %.

Показательно, что 97,8 % (2096 респондентов) довольны уровнем обслуживания и взаимодействием с сотрудниками УФМС России по Омской области.

Получатели государственных услуг приходят в подразделения УФМС России по Омской области, часто уже имея достаточную информацию о

предоставляемых миграционной службы государственных услугах. Основные источники ее получения – предварительные консультации с сотрудниками УФМС России по Омской области (1019 респондентов – 47,55 %), получение дополнительной информации через Интернет (908 чел. – 42,37 %), по телефону (981 чел. – 45,776 %).

Получатели государственных услуг используют информацию о порядке предоставления услуги, размещенную на информационных стендах УФМС России по Омской области. Из них: 89,127 % (1910 чел.) считают, что информация детальна и доступна; 10, 813 % (223 чел.) считают, что информации недостаточно.

Из числа опрошенных, 97,62 % (2092 чел.) удовлетворены сроками предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции); 97,9 % (2098 чел.) удовлетворены результатами предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции).

Всего 42 человека (1,959 %) считают, что они сталкивались с необоснованными действиями со стороны УФМС России по Омской области, из них 2 – по причине задержки подписи документов. Это указывает на достаточно высокий уровень профессиональной подготовки у сотрудников Управления, хорошее знание ими нормативной базы и умение общаться с людьми, правильно и доступно объяснять причины отказа в удовлетворении обращений.

Несмотря на имеющиеся замечания, 2098 респондентов (97,9 %) удовлетворены результатом и качеством оказания государственных услуг и выполнения государственных функций.

Изложенное позволяет заключить, что устранить все негативные причины, мешающие оказывать государственные услуги и исполнять возложенные на Службу функции на высоком качественном уровне, невозможно без увеличения штатной численности многих подразделений Управления, дополнительного финансирования для улучшения условий оказания государственных услуг, в том числе для проведения необходимого ремонта помещений и приобретению в каждое подразделение предусмотренных административными регламентами информационных ресурсов (электронной очереди, информационных киосков и т. п.).

Общими проблемами исполнения всех административных регламентов является недостаточное материально-техническое и информационное обеспечение подразделений: отсутствие звуковой, электронной системы управления очередью; отсутствие световых информационных табло; отсутствие в каждом помещении структурных подразделений УФМС России по Омской

области информационных киосков, залов для ожидания; помещения не оборудованы пандусами, специальными ограждениями и перилами и т. д., что необходимо для обеспечения свободного доступа в помещения граждан с ограниченными физическими возможностями и инвалидов; недостаточное штатное обеспечение для оказания на должном уровне государственных услуг, создание на федеральном уровне системы профессионального миграционного образования – подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для сферы миграции – обеспечит юридическую грамотность сотрудников территориальных органов ФМС России применительно к специфике Службы и повысит качество оказания государственных услуг.

Проведенное исследование показало, что подавляющее большинство респондентов выражает мнение о качественном предоставлении государственных услуг. Структурными подразделениями УФМС России по Омской области выполняются требования Административных регламентов по предоставлению государственных услуг и использованию государственных функций, государственные услуги доступны для граждан и оказываются на достаточно высоком уровне.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
3. Портал государственных услуг Российской Федерации // URL: <http://www.gosuslugi.ru>. (дата обращения: 12.03.2014).

References:

1. Federal Law No. 210-FL from July 27, 2010 “On the Organization of Rendering of State and Municipal Services” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2010 g. № 210-FZ «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal’nykh uslug»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

2. Decree of the President of the Russian Federation No. 601 from May 07, 2012 "On the Main Directions of Improving of Public Administration System" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 7 maya 2012 g. № 601 «Ob osnovnykh napravleniya sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

3. *Government Services Portal of Russian Federation*. Available at: <http://www.gosuslugi.ru>. (accessed: 12.03.2014).

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

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ РИСКОВ В ЮРИСПРУДЕНЦИИ

PROBLEMS OF DELIMITATION OF CIVIL-LAW AND PUBLIC-LAW RISKS IN JURISPRUDENCE

Лапина Марина

Афанасьевна,

*доктор юридических наук,
профессор, заведующий ка-
федрой «Административное
и информационное право»
ФГОБУ ВПО «Финансовый
университет при Правитель-
стве Российской Федерации»,
LapinaMarina@inbox.ru*

Карпухин Дмитрий

Вячеславович,

*кандидат исторических на-
ук, доцент кафедры «Админи-
стративное и информацион-
ное право» Финансового уни-
верситета при Правитель-
стве Российской Федерации,
доцент.*

В результате анализа схожих и принципиальных отличий правовых рисков в зависимости от гражданско-правовой и административной природы их происхождения произведено авторское разграничение гражданско-правовых и публично-правовых рисков.

Отмечено, что публично-правовые риски в отличие от гражданско-правовых сопряжены с перспективой деструктивного развития общественно-значимых отношений в конституционной, административной, экологической и других сферах общественной жизни.

Утверждается, что публично-правовые риски ограничены правовыми запретами и ограничениями.

Ключевые слова: правовой риск, гражданско-правовой риск, публично-правовой риск, способы разграничения видов рисков, сравнительный анализ рисков.

Lapina Marina

Afanas'evna,

Doctor of law, Professor, head of the Department of "Administrative and Informational Law" at Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Financial University under the Government of the Russian Federation",

LapinaMarina@inbox.ru

Karpukhin Dmitrii

Vyacheslavovich,

PhD in History, Associate professor of the Department of "Administrative and Informational Law" at "Financial University under the Government of the Russian Federation", Associate professor.

As a result of the analysis of similar and fundamental differences of legal risks depending on the civil-law and administrative nature of their origin the author has conducted delimitation of civil-law and public-law risks.

Noted that public-law risks unlike civil-law ones conjugate with the prospect of a destructive development of socially significant relations in constitutional, administrative, environmental and other spheres of public life.

The author argues that public-law risks are limited by legal prohibitions and restrictions.

Keywords: legal risk, civil-law risk, public-law risk, ways of delimitation of risks types, comparative analysis of risks.

Теория гражданско-правовых рисков активно разрабатывается в отечественной цивилистике с конца 60-х гг. XX в. по настоящее время. Обзор основных теорий рисков в гражданском праве изложен в статье А. Г. Мартиросяна «К вопросу о риске в гражданском праве Российской Федерации» [4].

Указанный автор выделяет три теории гражданско-правовых рисков, сложившихся в отечественной цивилистике: субъективную (В. А. Ойгензихт, С. Н. Братусь, В. А. Плотников и др.); объективную (А. И. Омельченко, Б. Л. Хаскельберг, О. А. Красавчиков, А. А. Собчак); смешанную (Б. Н. Мезрин, В. А. Копылов) [4].

Субъективная теория риска рассматривает риск с психологических, субъективных позиций. Субъект правоотношений допускает возможность наступления неблагоприятных последствий в результате своей деятельности. Однако, если он не предпринимает действий (заключение договора, вождение

транспортного средства), с которыми закон связывает неблагоприятные последствия, то риска нет [4].

Объективная теория не связывает психическое отношение лиц к совершаемым действиям, и интерпретируют риск как потенциальную возможность наступления случаев, влекущих имущественные потери. Для сторонников указанной точки зрения риск – это постоянная опасность возникновения неблагоприятных последствий [4].

И, наконец, третья теория объединяет субъективное и объективное начала гражданско-правовых рисков. Авторы исходят из того, что субъективным фактором риска выступает его предвидение в будущем, но сам риск – «объективная реальность, так как возможность образования вреда непосредственно воплощается в жизни в соединенном действии каких-то лиц и других не менее реальных факторов» [4].

По мнению автора, одной из причин неоднозначной трактовки гражданско-правовых рисков является то обстоятельство, что категория риск находится в «пограничной зоне» между публичными и частными интересами [4].

Данное утверждение автора представляет научный интерес, так как подчёркивает общеправовую природу категории «правовой риск», её универсальность и применимость как к публично-правовым, так и частно-правовым сферам правоотношений.

Все имущественные общественные отношения потенциально содержат в себе риск потери имущества, недостижения целей, которые ставят перед собой субъекты гражданского права. Само по себе объективное существование такой возможности «неудачи» (т. е. убытков) – это составная часть общественных отношений, образующих предмет гражданского права, следовательно, гражданское право не может обходить стороной потенциальную возможность имущественных потерь, поскольку оно регулирует эти отношения.

Рассуждая о гражданско-правовых рисках, А. Г. Мартиросян подчеркивает, что «риск неминуемо связан со стоимостными отношениями, основанными на равенстве сторон, и пронизывает, таким образом, все гражданское право, его нормы отражают, регулируют этот риск, но ни в коем случае, ... не очерчивают пределы его допустимости» [4]. По мысли автора, пределов риска в гражданском праве на уровне правовых предписаний быть не может. Каждый субъект гражданских правоотношений самостоятельно устанавливает ограничения возможных потерь. Противоположным образом обстоит дело в

публично-правовых отношениях, в которых пределы риска ограничены правовыми запретами и ограничениями [4].

Таким образом, автор, помимо анализа собственно цивилистических рисков, касается проблемы рисков в публично-правовых отношениях. По мысли автора, риски в публично-правовых отношениях имеют определённые пределы, то есть должны быть ограничены правовыми запретами, а частно-правовые риски не имеют ограничений, прописанных в нормативных актах. Указанное отличие коренится в диспозитивном характере гражданско-правовых отношений, которые основаны на юридическом равноправии сторон и возможности субъектов самим устанавливать пределы возможных рисков.

В статье «Способы распределения риска в гражданском праве» А. Г. Мартиросян даёт определение сущности гражданско-правового риска и его взаимосвязи с публично-правовыми отношениями [5].

«Гражданско-правовой риск – это обозначенная законом категория, объясняющая участникам возможные имущественно невыгодные последствия. Риск представляет интерес для субъектов гражданского права, потому что его последствия чреваты убытками. Убытки затрагивают не только интересы лица, которое их претерпевает, т. е. частные интересы, но и интересы публичные в силу органической связи частного и публичного начал в гражданском праве» [5].

Таким образом, автор в изложенном определении развивает ранее озвученный тезис о «пограничном характере» правовых рисков и отмечает, что гражданско-правовая природа риска не исключает реализацию публично-правового интереса.

Автор формулирует такие способы распределения гражданско-правовых рисков как:

«- установление правового положения участников гражданских правоотношений в части определения имущества, которым они отвечают;

- установление вины в качестве обязательного условия наступления гражданско-правовой ответственности;

- ограничение размера ответственности реальным ущербом;

- возложение убытков на третье лицо, не являющееся стороной в обязательстве;

- установление очередности в исполнении обязательства;

- разложение последствий риска среди должников;

- возложение последствий риска на одну из сторон в обязательстве» [5].

Касаясь вопроса анализа способов распределения рисков, автор затрагивает проблему участия органов государственной власти в их предотвращении, снижении и оптимизации, Мартиросян выделяет такие способы распределения рисков как:

во-первых, государственная регистрация права (права собственности и прав объекты интеллектуальной собственности и средства индивидуализации);

во-вторых, требование к форме сделок, посредством которых осуществляется переход права и их государственная регистрация (письменная форма, нотариальное удостоверение) [5].

Таким образом, автор отмечает публично-правовое начало при определении способов распределения частно-правовых рисков, к числу которых он относит участие органов государственной власти в процессе регистрации сделок, прав на объекты интеллектуальной собственности, объекты недвижимости, переход права, государственную регистрацию.

Представляется интересным проанализировать понятие правового риска в банковской сфере, предложенного Т. Э. Рождественской [6]. Выводы учёного выходят за рамки обозначенного предмета и затрагивают методологические аспекты понятия «правовой риск». В своей статье данный автор анализирует монографию, созданную Европейской комиссией и Центральным банком Российской Федерации «Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика». В ней предложена четырёхчленная классификация банковских рисков: 1) кредитный риск; 2) рыночный риск; 3) риск ликвидности; 4) операционный риск [6].

В свою очередь, как отмечает учёный, в исследовании «Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика» правовой риск рассматривается как составная часть операционного риска: «Это определение [операционного риска] включает правовой риск, под которым понимается риск потерь вследствие несоблюдения законодательных актов, а также разумных моральных норм и договорных обязательств, и риск возбуждения судебного процесса. Однако стратегический риск и риск ухудшения репутации в определение не входят» [6].

В рассматриваемом определении Рождественская отмечает важный методологический аспект определения правовой риск, который является составной частью операционного риска. Следовательно, по мнению учёного, в рассматриваемом правовом акте, правовой риск в банковской деятельности является второстепенной категорией [6].

Кроме того, исходя из анализируемого определения, Т. Э. Рождественская выделяет такие качественные характеристики банковского риска как потенциальные финансовые потери и взаимосвязь банковских рисков с нарушением законодательства и договорных обязательств [6]. Учёный подчёркивает такой специфический и редко отмечаемый признак банковских рисков как «причинно-следственная связь между несоблюдением таких стандартов правового поведения, которые не формализованы законом (обычай делового оборота), и возникновением правового риска» [6].

Автор отмечает, что понятие «правовой риск» применительно к банковской среде содержится в международно-правовом акте «Рекомендации для систем расчёта по ценным бумагам». «Правовой риск, – отмечено в документе, – риск того, что какая-либо сторона понесет убытки из-за того, что законы или правовые нормы не поддерживают правила систем расчетов по ценным бумагам, функционирование соответствующих расчетных схем или права собственности и другие долевые участия, хранимые в расчетной системе. Правовой риск возникает также из-за нечеткости применения законов и правовых норм. Правовым является риск, которому подвергается контрагент в случае неожиданного применения закона, в силу которого контракты становятся незаконными или не обеспеченными юридическими санкциями. В него входит риск, вытекающий из задержки взыскания средств или ценных бумаг или блокирования позиций. ...Контрагенты могут понести убытки в результате применения закона, отличающегося от того, на который они рассчитывали или указали в контракте, судом в определенной юрисдикции. Так что правовой риск усугубляет другие риски, такие как рыночный, кредитный или риск ликвидности, связанные с добросовестностью операций» [6].

Исходя из определений, изложенных в международно-правовых документах, регламентирующих банковские расчёты, автор, делает следующие выводы о сущности и признаках правовых рисков, изложенной в нормативной интерпретации:

- во-первых, правовой риск рассматривается либо как часть операционного риска, либо в качестве фактора, влияющего на банковский риск;
- во-вторых, правовой риск сопряжён с причинением убытков банку;
- в-третьих, правовой риск возникает вследствие нарушения правовых предписаний в нормативных актах или в договорах;
- в-четвёртых, правовой риск возникает вследствие нарушения обычаев делового оборота;

в-пятых, в качестве источников правовых рисков указанные акты выделяют стороны правоотношений, которые не обеспечивают высокое качество правовой работы; субъективные ошибки правоприменительных органов, реализующих закон; недостаточное качество нормативной среды [6].

Т. Э. Рождественская критически относится к сформулированным в ряде нормативных предписаний положений о том, что правовой риск это разновидность операционного риска. Следует согласиться с мнением Т. Э. Рождественской, что более правильным является рассматривать категорию «правовой риск» как самостоятельную правовую категорию.

«В данном случае, – пишет автор, – следует сказать, что различные подходы к определению места правового риска в системе банковских рисков имеют только теоретическое значение, поскольку практическая организация юридической работы банка (любой корпорации) всегда исходит из того, что действия любого сотрудника банка, имеющие юридические последствия, могут нести в себе правовой риск. Вместе с тем этот методологический принцип будет иметь значение при построении классификации правовых рисков» [6].

Таким образом, анализ нормативных предписаний, регламентирующих правовые риски, показывает принципиальный методологический нюанс сложившейся проблемы. В одних случаях, (например, в исследовании «Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика» [6]) «правовой риск» трактуется как вторичная категория по отношению к риску операционному, следовательно, «правовой риск» является второстепенной категорией в банковских правоотношениях. В других (например, в международно-правовом акте «Рекомендации для систем расчёта по ценным бумагам» [6]) категория «правовой риск» трактуется как самостоятельная категория, вытекающая из несовершенства правовых конструкций правовых норм, правоприменения и толкования правовых предписаний.

Рассмотрение правовых рисков через призму деятельности уполномоченных лиц, например, сотрудников организации прослеживается в исследовании Ю. В. Трунцевского «Об организации управления правовыми рисками хозяйствующего субъекта». Учёный рассматривает правовые риски как результат нарушения менеджментом хозяйствующего субъекта установленных правил. «В деятельности хозяйствующего субъекта, – пишет автор, – для эффективного управления (менеджмента) организацией нарушения или несоответствия внутренним и внешним правовым нормам, таким как законы, подзаконные акты регуляторов, правила, регламенты, предписания,

учредительные документы выступают в виде правовых рисков» [7]. Указанные риски проявляются:

во-первых, в нарушении организацией требований нормативных актов и договорных обязательств;

во-вторых, в правовых ошибках в процессе реализации своей деятельности (неправильные юридические консультации, неверное составление документов, в том числе в судебных инстанциях);

в-третьих, в нарушении нормативных правовых актов, а также условий заключенных договоров [7].

Таким образом, в исследованиях Т. Э. Рождественской и Ю. В. Трунцевского сформулирована методологическая проблема правового учения о рисках, требующая дальнейших научных исследований. Её суть можно определить в виде дилеммы, является ли правовой риск потенциальной угрозой, содержащийся в правовых актах (законах, подзаконных актах, решениях судебных инстанций) или правовые риски выступают в деятельности конкретных субъектов организации – сотрудников организации, чиновников, и т. д.? Указанные авторы наметили две методологии исследования правовых рисков – через поведение субъектов и через анализ конструкций и содержания правовых актов.

По нашему мнению, первый путь исследования рисков является более широким и всеобъемлющим. Он позволяет рассматривать риски помимо правового в социологическом, политическом и экономическом ракурсах, так как поведение субъектов часто выпадает из поля правовой регламентации.

Следует также обратить внимание на то, что некоторые международно-правовые акты разграничивают риски, и, наряду с правовыми рисками, выделяют ряд других категорий рисков. Так, в коллективной работе И. А. Киселёва, И. А. Лебедева, В. Д. Никитина «Правовые проблемы управления корпоративными рисками в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма» отмечено, что «последствия отмывания денег для отдельных финансовых и нефинансовых институтов, сознательное или невольное участие организаций в этом процессе чревато высокими рисками для них самих. Базельский комитет по банковскому надзору выделяет следующие риски, которым подвержены банки, не осуществляющие процедуры внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ:

- риск нанесения ущерба репутации;
- финансовые риски;
- риск возникновения правовых последствий;

- риск концентрации кредитов.

Перечисленные выше риски угрожают не только банкам, но и любому другому финансовому или нефинансовому институту, не соблюдающему требования стандартов ПОД/ФТ и потенциально задействованному в схемах отмывания денег» [2].

Таким образом, с одной стороны происходит постепенное разграничение правовых рисков от репутационных, операционных, финансовых и иных рисков, а с другой стороны – правовое оформление указанных рисков и их констатация в нормативном документе позволяет поставить вопрос о широком понимании категории «правовой риск» с отнесением к нему всех перечисленных видов рисков.

В русле второй тенденции сформулировано понятие риск, предложенное В. И. Авдийским «Управление рисками в деятельности хозяйствующих субъектов» [1, 4-12]. По мнению учёного «риск – это потенциальная возможность возникновения управляемого события в условиях неопределённости среды осуществления экономической деятельности, которая поддаётся количественной и качественной оценке» [1, 5].

Научная ценность авторского понимания сущности риска заключается в том, что оно носит межотраслевой характер, и отражает стоимостную (имущественную) составляющую всех гражданско-правовых отраслей российского законодательства. С другой стороны, методология понятия, предложенного В. И. Авдийским, может быть применена и в определении понятийной сущности публично-правовых рисков, так как публичное право реализует общественный интерес, в том числе и в экономической сфере общественных отношений.

Первым нашим исследованием проблемы публично-правовых рисков была статья «Правовые риски в публичном управлении: приглашение к дискуссии» [3, 63-76]. В указанной работе проанализированы научные публикации В. В. Киреева, А. Э. Жалинского, А. П. Анисимова и П. Е. Новикова, посвященные конституционным, уголовным, экологическим рискам. Сделанные нами выводы касались методологии определения сущности публично-правовых рисков, а также были сформулированы понятия публично-правового риска и административно-правового риска.

Так, по нашему мнению, «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» [3, 71].

Таким образом, сопоставив теоретические выводы, изложенные в данном и ранее сделанном нами исследовании, можно сделать следующие заключения, касающиеся проблемы разграничения гражданско-правовых и публично-правовых рисков.

1. Гражданско-правовые риски сопряжены с потенциальными имущественными (финансовыми) потерями. Указанные потери обусловлены имущественным (стоимостным) характером гражданско-правовых отношений. Публично-правовые риски сопряжены с перспективой деструктивного развития общественно-значимых отношений в конституционной, административной, экологической и других сферах общественной жизни. Формой воплощения указанной деструкции могут выступать властные решения органов государственной власти, неправильные толкования правовых предписаний. Кроме того, публично-правовые риски могут привести к имущественным потерям.

2. Пределы гражданско-правовых рисков не ограничены императивными предписаниями. Указанное обстоятельство обусловлено диспозитивной природой гражданско-правовых отношений и возможностью участников самостоятельно выбирать пределы своего участия в потенциально рискованных гражданско-правовых сделках. Публично-правовые риски ограничены правовыми запретами и ограничениями. Указанное обстоятельство обусловлено императивным характером административных правоотношений, что в свою очередь, предопределяет субординационный характер взаимоотношений между субъектами публично-правовых отношений.

3. Гражданско-правовые риски могут вытекать из обычаев делового оборота, так как последние являются источником гражданского права. В публично-правовых отношениях риски, вытекающие из нарушений обычаев делового оборота исключены, так как последние не являются источником публичного права.

4. Гражданско-правовые риски распределяются между участниками правоотношений (например, сторонами гражданско-правовых обязательств), посредством зафиксированных в законе гражданско-правовых способов. Публично-правовые риски должен брать на себя конкретный властный субъект

(орган государственной власти; лицо, осуществляющее властные функции), решения и действия которого способствовали возникновению рисков ситуации, и привести к финансовым потерям.

5. Следует отметить, что различается круг потенциальных субъектов гражданско-правовых и публично-правовых рисков. В гражданско-правовых рисках, как правило, заранее известны стороны правоотношений, например, в договорных обязательствах, либо одна из сторон, например обладатель авторского права. Следовательно, заранее определён потенциальный круг лиц, которым угрожает потенциальная опасность. В публично-правовых отношениях круг потенциальных субъектов рисков заранее не очерчен, особенно если речь идёт о принятом властным предписании, адресованном заранее неопределённому кругу лиц.

Список литературы:

1. Авдийский В. И. Управление рисками в деятельности хозяйствующих субъектов // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 4.
2. Киселёв И. А., Лебедев И. А., Никитин В. Д. Правовые проблемы управления корпоративными рисками в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма / (Под общей ред. д. ю. н., проф. В. И. Авдийского. – М.: Юриспруденция, 2012) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
3. Лапина М. А., Карпухин Д. В. Правовые риски в публичном управлении: приглашение к дискуссии // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 2.
4. Мартиросян А. Г. К вопросу о риске в гражданском праве Российской Федерации / (Современное право. 2009. № 9) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
5. Мартиросян А. Г. Способы распределения риска в гражданском праве Российской Федерации / (Современное право. 2012. № 4) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
6. Рождественская Т. Э. Понятие правового риска в документах банка международных расчётов / (Банковское право. 2011. № 6) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
7. Трунцевский Ю. В. Об организации управления правовыми рисками в деятельности хозяйствующего субъекта / (Безопасность бизнеса. 2011. № 2) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].

References:

1. Avdiiskii V. I. Risks Management in Activity of Economic Entity [Upravlenie riskami v deyatel'nosti khozyaistvuyushchikh sub"ektov]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo – Economy. Taxes. Law*. 2013, no. 4.
2. Kiselev I. A., Lebedev I. A., Nikitin V. D. *Legal Problems of Corporate Risks Management in Order to Combat Money Laundering and Financing of Terrorism* [Pravovye problemy upravleniya korporativnymi riskami v tselyakh protivodeistviya otmyvaniyu deneg i finansirovaniyu terrorizma]. Under general edition of Doctor of law, Professor V. I. Avdiiskii, Moscow: Yurisprudentsiya, 2012.
3. Lapina M. A., Karpukhin D. V. Legal Risks in Public Administration: Invitation to Discussion [Pravovye riski v publichnom upravlenii: priglashenie k diskussii]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2014, no. 2.
4. Martirosyan A. G. Towards the Question of Risk in Civil Law of the Russian Federation [K voprosu o riske v grazhdanskom prave Rossiiskoi Federatsii]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*. 2009, no. 9
5. Martirosyan A. G. Methods of Risks Allocation in the Civil Law of the Russian Federation [Sposoby raspredeleniya riska v grazhdanskom prave Rossiiskoi Federatsii]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*. 2012, no. 4
6. Rozhdestvenskaya T. E. The Notion of Legal Risk in the Documents of the Bank for International Settlements [Ponyatie pravovogo riska v dokumentakh banka mezhdunarodnykh raschetov]. *Bankovskoe pravo – Banking Law*, 2011, no. 6.
7. Truntsevskii Yu. V. About the Organization of Legal Risks Management in Activity of an Economic Entity [Ob organizatsii upravleniya pravovymi riskami v deyatel'nosti khozyaistvuyushchego sub"ekta]. *Bezopasnost' biznesa – Business Security*, 2011, no. 2.

Фролов И. В. / Frolov I. V.

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТИПОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ: ВЛИЯНИЕ УПУЩЕННОГО ФАКТОРА**EFFECTIVENESS CRITERIA OF THE TYPES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL MANAGEMENT: THE IMPACT OF A MISSED OUT FACTOR****Фролов Игорь****Валентинович,**

*кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой трудового,
земельного и финансового права
Новосибирского юридического института (филиала)
Национального исследовательского
Томского государственного университета,
доцент,
lex-sib@mail.ru*

Отмечается, что буквальное толкование норм российского законодательства порождает существенные противоречия между задачами власти, задачами государства, ожиданиями общества и социально-экономическими потребностями населения.

Сформированы и раскрыты четыре базовых типа административно-правового управления.

Сделан вывод о том, что на качество эффективности административно-правового управления оказывает существенное влияние «упущенный фактор» – характер обратной связи уполномоченного субъекта управления с обязанным субъектом данного управления.

Ключевые слова: административно-правовое управление, субъект управления, объект управления, типы административно-правового управления, эффективность управления, критерии эффективности управления.

*Frolov Igor'
Valentinovich,*

*c.j.s. (PhD in law), Head of the
Chair of labor, land and finan-
cial law at Novosibirsk Law
Institute (branch) of National
Research Tomsk State Univer-
sity, Associate professor,
lex-sib@mail.ru*

Noted that a literal interpretation of the norms of Russian legislation raises significant contradictions between the tasks of power, tasks of the State, public expectations and socio-economic needs of the population.

Four basic types of administrative-legal management are formed and disclosed in the article.

The author concludes that the quality of the effectiveness of administrative-legal management is significantly influenced by a "missed out factor" – the nature of the feedback of an authorized subject of management with obligated subject of this management.

Keywords: administrative-legal management, subject of management, object of management, types of administrative-legal management, effectiveness of management, effectiveness criteria of management.

Довольно спорно мнение о том, что теория административно-правового управления и критерии эффективности данного вида управления могут быть основаны не на реальном управлении, а на некоторых теоретических допущениях [23; 24]: предположения о публичном, общественном и частном интересе, их взаимовлиянии и сферах распространения. По нашему мнению теоретические модели должны: а) иметь такое свойство как реальность; б) обладать элементами результативности. Базовым критерием любой теории должна выступать ее адекватность [25; 26]. В связи с этим возникает ряд вопросов. Может ли теория расходиться с реальностью [21; 22]? Должна ли теоретическая модель описывать реальность? Если должна, то в какой мере?

Для ответов на данные вопросы следует отметить, что современное состояние публичного, а в особенности административно-правового управления, в российском обществе, сформировало критическое отношение и к правилам и

критериям административного управления. В современной России сложилась ситуация для которой достаточно очевидна неспособность власти достаточно эффективно реализовать свои функции в сфере публичного управления, так как, сломав старую командно-административную систему, власть не создала ей соответствующую альтернативу [1, 27-28]. Именно поэтому этим возникает ряд вопросов. Что является критериями эффективности и оптимальности управления? Каков механизм воздействия государственного управления на социально-экономические процессы в обществе?

Если исходить из того, что власть, управление и социально-экономические процессы в обществе координируются через институт национального права. Следовательно, право является системным регулятором и индикатором результативности государственного управления, в том числе в экономической сфере. При этом общепринято, что ключевым элементом российского права является законодательство. Критическое порицание обществом базовых правовых институтов и недостаточная развитость юридического мышления в своей совокупности создают препятствия в формировании позитивных ожиданий общества от права как социального регулятора. По мнению О. Э. Лейста именно поэтому возникает ситуация в результате которой «за многими пожеланиями в принятии новых законов предполагается их гарант не в виде суда с демократической процедурой, со строгим соблюдением прав личности, с гарантиями достижения объективной истины по делу и неотвратимостью правоисполнительного процесса, а нечто вроде фигуры волевого и властного администратора, наделенного неограниченной свободой усмотрения и правом производного принуждения» [6, 330]. Данные тенденции сформировали у общества негативное отношение к нормативно установленному порядку управления, проявляющемуся в негативном отношении к праву вообще, и к административно-правовому управлению в частности.

Недостатки функционирования государственной и муниципальной власти, недостатки механизмов управления обществом и социально-политическими процессами в нем проявляются не столько в праве, как в институциональной «оболочке» триады публичной власти, управления, социально-экономического состояния общества, как в последствиях правоприменения. Это проявляется в том, что буквальное толкование норм российского законодательства порождает существенные противоречия между задачами власти, задачами государства, ожиданиями общества и социально-экономическими потребностями населения.

Вполне обоснована позиция Ю. В. Романца о том, что «если буквальное толкование норм порождает нравственно ущербную ситуацию, значит, оно не раскрывает подлинного содержания нормы» [14, 228], препятствует достижению позитивной справедливости, извращает суть закона и уничтожает правовое начало, и, следовательно, правоприменитель должен использовать иные механизмы правового регулирования и юридическую технику и концепции нормотворчества.

Указанные обстоятельства в своей совокупности формируют потребность в совершенствовании механизмов государственно-властного управления и усиления их позитивного влияния на всё общество и сферу экономики. Однако, как мы уже установили, это невозможно без реального и эффективного функционирования государства, его правовой системы и, прежде всего, без качественного публично-правового управления. Власть и право являются порождением всего общества и в своем единстве определяют идеологию развития общества, однако специфика этого развития детерминирована менталитетом и культурой общества [16, 72]. Общество и государство развиваются и в своем развитии влияют друг на друга. Все это создает потребность в исследовании динамики становления административно-правового управления и, в особенности, в изучении эволюции развития публичного управления в государстве и характера его влияния на экономическую сферу. Так, еще О. Э. Лейст обращал внимание на то, что «во всех своих сущностных качествах право зависит от государства, вплоть до того, что авторитетность права предопределяется авторитетностью государства, его отношения к им же созданному праву, степени положительности государственных служб, силой (или слабостью) самого государства» [6, 147]. В настоящей работе предпринята попытка исследования динамики развития публичного управления в границах административно-правового управления. Для анализа природы и уяснения системных понятий следует рассматривать административно-правовое управление как особый вид социальной системы, обладающей свойствами организованности и системности [9, 61-68]. При этом следует учитывать то, что данный тип управления обладает базовыми закономерностями, выявленными Д. А. Поспеловым [13], В. П. Шеметовым [20] и П. Сенге [11]. Анализ данных закономерностей позволяет сформировать четыре базовых типа административно-правового управления, а именно:

- 1) Прямое административно-правовое управление приказного типа.
- 2) Административно-правовое управление с элементами обратной

связи.

3) Модельная система административно-правового управления адаптационного типа.

4) Система административно-правового управления рефлексивного типа.

При этом следует заметить, что данные типы имеют свою структуру, свой срок (период времени) доминирующего влияния на систему государственного управления и место в динамике и системе государственного публичного управления соответствующего правопорядка.

Обратим внимание на особенности и специфические черты выделенных нами типов управления.

1) *Прямое административно-правовое управление приказного типа.*

Под данным типом управления следует понимать механизм императивных распоряжений от субъекта управления к объекту как основной элемент управляющего воздействия. Объект управления, его интересы, мотивация и реакция на императивные распоряжения властвующего субъекта не входят в круг интересов властвующего субъекта и не учитываются последним в его властно-управленческой деятельности. Для управляющего субъекта данного типа управления доминирующими целями могут являться: 1) навязывание объекту управления определенного типа поведения оптимальным образом, с минимальными функциональными затратами; 2) преодоление критической точки жизнедеятельности субъекта управления за счет использования ресурсов объекта управления; 3) поиск стратегии управления по принципу «разведка боем» с допускаемой вероятностью прекращения функционирования (гибели) объекта управления. Указанный тип системы управления относится к системам с разомкнутым типом управления, в которых властное императивное распоряжение имеет характер «жесткого» приказа для объекта управления. При таком типе управления правовая система государства закрыта к восприятию любой информации, как самого управляемого объекта, так и от общества. Система публичной власти в данном типе управления не реагирует на происходящие в результате такого управляющего воздействия изменения. В государстве, при доминировании указанного типа управления, не может функционировать гражданское общество со всеми присущими ему атрибутами (развитая демократия; правовая защищенность граждан; общественное самоуправление; механизмы защиты прав и свобод человека; плюрализм мнений; развитая гражданская культура; свободная конкуренция). Элементы гражданского общества в указанно жесткой системе прямого управления приказного типа, как правило, еще не сформированы, либо, в интересах

субъекта управления должны быть подавлены. При данном типе управления общество, в целях компенсации негативных последствий управления, вынуждено постепенно создавать и развивать свою альтернативную систему регулирования отношений, независимую от официальной правовой системы. В данном случае следует согласиться с мнением П. А. Зеленского о том, что возможно возникновение процессов «формирования так называемого «теневого права», посредством которого общество, не надеясь на государство, старается удовлетворить свои потребности» [4, 3]. Для правоотношений данного типа административно-правового управления характерны следующие свойства: отсутствие гибкости организационной структуры управления; автократизм в системе контроля; абсолютный централизм в принятии решений; жесткая иерархия власти. В данном типе управления структура публичного управления отличается наличием функциональной универсальности бюрократической структуры трех типов: линейная структура административно-правового управления; функциональная структура административно-правового управления; линейно-функциональная структура административно-правового управления.

Для *линейной структуры административно-правового управления* характерна концентрация управленческих правомочий в едином центре (органе), и объекты управления подчиняются одному управляющему субъекту. К сильным сторонам данной структуры управления следует отнести единоначалие, простоту управления, отсутствие дублирования управленческих функций. К недостаткам данной структуры управления следует отнести централизм в принятии решений и проблему управленческой компетенции, а так же существенное увеличение объема информации и адекватность ее восприятия субъектом управления.

Для *функциональной структуры административно-правового управления* характерны распределения управленческих полномочий по определенным сферам деятельности, в результате чего управленческие полномочия распределяются между специально назначенными (созданными) компетентными субъектами (органами) управления. К сильным сторонам данной структуры управления следует отнести формирование группы специалистов, имеющих навыки и наделенных определенными управленческими юрисдикциями в строго определенной области, и подчинение данных специалистов единому субъекту. Существенным достоинством в данной структуре управления является введение элементов профессионализма в принятии решений. К недостаткам данной структуры управления относится

расплывчатость в распределении управленческих функций и возможность возникновения конкуренции при реализации целей и задач «своих» подразделений в ущерб управлению в иных сферах.

Для *линейно-функциональной структуры административно-правового управления* характерны соединение линейной системы управления и выделение в ней функциональной структуры управленческой юрисдикции. В данной структуре управления сохраняется принцип единоначалия, но управленческие распоряжения объект управления получает от различных управленческих органов, которые обладают базовыми компетенциями и навыками в отдельных сферах деятельности. К достоинствам данной структуры управления следует отнести то, что высший орган управления делегирует часть своих управленческих юрисдикций специально созданным компетентным органам с последующим механизмом контроля за их реализацией. В свою очередь функциональные субъекты управления часть своих управленческих компетенций реализуют сами, а часть реализуют через механизмы предложений для высшего руководства. Высшее руководство, сохраняя жесткую иерархию власти, регулирует тактику управленческих воздействий в отдельных сферах деятельности с целью их координации и адекватности стратегическим интересам всей системы управления. К недостаткам данной структуры управления следует отнести расширение аппарата управления, существенное увеличение финансирования, усложнение элементов авторитарной структуры управления.

2) *Административно-правовое управление с элементами обратной связи.*

В данном типе административно-правового управления вводится совершенно новый элемент – *обратная связь*, которая вводит корреляционную зависимость управления от последствий несоответствия результатов управленческого воздействия ранее заданным параметрам. При этом механизмы административно-правового управления корректируются в результате наблюдения за изменением поведения объекта управления в результате управляющего воздействия. В данном типе управления структура управления усложняется через разделения функций управления и функций контроля и надзора. Если в прямом административно-правовом управлении приказного типа управление поглощает контроль и надзор, а любое управление включает в себя жесткий контроль и надзор за его исполнением с правом моментального административного пресечения любых отклонения от ожидаемого результата, то в *административно-правовое управление с обратной связью* вводится дополнительный субъект – контролирующий орган, который

получает особые контрольно-надзорные полномочия. Данные полномочия реализуются в возможности контролирующих органов отслеживать не только поведение объектов управления в результате управленческой деятельности, а прежде всего, выявлять параметры эффективности (полезности) [15, 233-238] и социальные показатели последствий воздействия управления [18, 75-81]. При данном типе публичного управления контрольные органы образуют так называемую *обратную связь*, что позволяет говорить о системе управления с замкнутым контуром управления, благодаря чему, субъект управления получает обратную информацию о состоянии объекта управления, о выполнении управленческой команды. Обратные связи, по мнению А. А. Мамедова, являются «индикатором, позволяющим не только фиксировать эффект имеющего места управленческого воздействия, но и определять новые задачи управления» [10, 4]. В системе административно-правового управления с элементами обратной связи роль контролирующих органов сводится, прежде всего, к надзорной деятельности по фактическому выявлению несоответствия результатов управления заранее заданным целям и дифференциация такого несоответствия на: существенное несоответствие, которое влечет применения юридических санкций; несущественное несоответствие, влекущее линейную корректировку управленческого распоряжения. Вместе с тем, следует признать, что административно-правовое управление с элементами обратной связи (второй тип управления) автоматически переходит в прямое административно-правовое управление приказного типа (первый тип управления), если не будут нормативно установлены конкретные конечные цели управленческого воздействия. В ситуациях, когда такие цели не установлены, а управление осуществляется ради самого процесса управления, система обратной связи как замкнутый контур управления не будет работать.

3) *Модельная система административно-правового управления адаптационного типа.*

В данном типе административно-правового управления используется конструкция модельной системы управления [13]. Данный тип систем управления способен реагировать на объективные и субъективные воздействия со стороны объектов и учитывать социально-экономические последствия управления на соответствующие общественные отношения. При данном типе управления отношения, вытекающие из результатов управленческого воздействия, рассматриваются как внешняя среда собственно публичного управления. Существенным отличием данного типа управления от прямого административно-правового управления приказного типа (первый тип управления)

является то, что данный тип управления относится к управлению с замкнутой системой воздействия, так как, помимо непосредственного (прямого) воздействия субъекта на объект управления, процесс управления зависит от поведения субъекта управления и характера его реакции на управленческие распоряжения, которые в свою очередь зависят от способов влияния управления на интересы всех участников управленческих отношений. Ключевым отличием модельной системы административно-правового управления адаптационного типа от административно-правового управления с элементами обратной связи (второй тип управления) является характер и природа обратной связи. Так, если во втором типе управления действует механизм линейной зависимости управления от последствий несоответствия результатов управленческого воздействия ранее заданным параметрам, то в модельной системе административно-правового управления принципиально *меняется характер обратной связи*, при котором прямая обратная связь меняется на многоуровневую связь адаптационного характера. При этом адаптационный характер обратной связи предполагает не просто учет поведения субъекта управления под влиянием властных императивных распоряжений, а изучение объекта управления во взаимосвязи его с социально-экономическими показателями и правовой средой его функционирования. В процессе публичного управления адаптационного типа внимательно исследуется объект управления, базовые элементы его жизнедеятельности, юридические алгоритмы функционирования в хозяйственном обороте. В системе адаптационного типа заранее предусматривается перечень существенных алгоритмов управленческих действий направленных на анализ природы социально-экономических отношений, сопровождающих механизмы управления и изменяющихся в зависимости от уровня достижения целей управления. Таким образом, при адаптационном типе административно-правового управления существенными элементами управления являются: субъекты управления; надзорные органы, юрисдикция которых позволяет фиксировать поведение субъектов управления, а также полезность и оценку управленческого воздействия; механизмы изучения поведения объектов управления; система контрольных органов.

4) Система административно-правового управления рефлексивного типа.

В данном типе управления вся система нормативного регулирования публичного управления рассматривается как вид рефлексивной системы обладающей следующими свойствами: способностью юридически идентифицировать себя; способностью вариативно определять свою стратегию управления; возможностью саморегулирования; элементами самоконтроля;

способностью выдвигать тактические управленческие цели и оценивать свои результаты деятельности; способностью корректировать функции субъекта управления в зависимости от динамики изменений статуса и состояния объекта управления; возможность изменения структуры управления с учетом изменения правового статуса, социальной и экономической системы. Основные теоретические механизмы рефлексивного типа управления и применение данного типа управления в праве были сформулированы В. А. Лефевром в его работе «Лекции по теории рефлексивных игр» [8, 160-163], а так же нашли свое отражение в работах ряда современных исследователей [2, 160-163; 19, 44, 59, 64; 3, 2-4; 5, 13-15; 12, 49-50; 17, 21-22]. В отличие от систем административно-правового управления с элементами обратной связи (второй тип управления) и систем адаптационного типа управления (третий тип управления), которые следует отнести к *сложным саморегулируемым системам* управления, система административно-правового управления рефлексивного типа относится к саморазвивающимся системам [7, 35]. Для рефлексивного типа административно-правового управления ключевым фактором, влияющим на оценку управленческого воздействия, является не столько процесс управления, реализующийся в соответствующей процессуальной форме, не столько результаты правоприменительной деятельности, а восприятие и реакция на управленческое воздействие объекта управления. Именно поэтому управленческие конфликты, в том числе в финансово-экономической сфере, разрешаются путем рефлексии участников управленческих отношений через учет в данных правоотношениях двух базовых постулатов. Во-первых, правило о том, что максимальные выгоды от управленческих действий получает тот участник управленческих правоотношений, который сможет предвидеть действия иных участников системы управления и в связи с этим имеет возможность построить инструментарий комплексной оценки своих долгосрочных перспектив. Во-вторых, правило о том, что главным системообразующим фактором управления является не процесс управления, а поведение субъекта управления, которое и формирует конечные результаты всей системы управления в зависимости от ее эффективности и результативности в достижении заранее поставленных целей.

Исходя из вышеизложенного возможно сделать предположение о том, что на качество эффективности административно-правового управления оказывает существенное влияние *ранее упущенный фактор*, а именно: характер обратной связи уполномоченного субъекта управления с обязанным субъектом данного управления, а также система взаимозависимостей воздействия

управляемого на поведение обязанного лица посредством механизмов разрешения соответствующего конфликта интересов властвующего субъекта над подвластным.

Список литературы:

1. Авдийский В. И. Экономический анализ права: сравнительно-правовое исследование // Международное публичное и частное право. 2012. № 3.
2. Анисимов О. С. Стратегическая реформа рефлексивного управления в контексте ситуации в России // Рефлексивные процессы и управление. 2001. № 1.
3. Гринева Л. В. К вопросу о рефлексии правосознания в формировании правового государства // История государства и права. 2011. № 5.
4. Зеленский П. А. Взаимодействие гражданского общества и правовой системы в условия современного Российского государства: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010.
5. Карпович О. Г. Категория «безопасность» в общественном сознании. Современные тенденции // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2.
6. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. Учебное пособие. – М., 2011.
7. Лепский В. Е. Парадигмы управления в контексте научной рациональности // Рефлексивные процессы управления. 2008. № 2 (Т. 8).
8. Лефевр В. А. Лекции по теории рефлексивных игр. – М., 2009.
9. Лефевр В. А. О самоорганизующихся и саморефлексивных системах и их исследовании / проблемы исследования систем и структур. – М., 1965.
10. Мамедов А. А. Основы административно-правовой организации управления экономикой // Административное право и процесс. 2011. № 8.
11. Питер Сенге. Пятая дисциплина. Искусство и практика обучающейся организации. – М., 2011.
12. Попов Е. А. Нормативная методология в правоведении: особенности использования // Журнал российского права. 2012. № 10.
13. Поспелов Д. А. Логико-лингвистические модели в системах управления. – М., 1981.
14. Романец Ю. В. Этические основы права и правоприменения. – М., 2012.

15. Сибирцев В. А. Теория изменения полезности. – М., 2011.
16. Спиричева О. А. О необходимости обратной связи в законодательстве // Вестник Воронежского гос. университета. Серия: Право. 2012, № 2.
17. Тарасов Н. Н. Юридическая наука и юридическая практика: соотношение в методологическом контексте (о практичности юридической науки и научности юридической практики) // Российский юридический журнал. 2012. № 3.
18. Тулупов А. С. Теория ущерба: общие подходы и вопросы создания методического обеспечения. – М., 2009.
19. Харт Г. Л. А. Понятие права / Пер. с англ.: Под ред. Е. В. Афанасина, С. В. Моисеева. – СПб., 2007.
20. Шеметов П. В. Элементы научного управления. – Новосибирск, 1992.
21. Ahiakpor James C. W. Classical Macroeconomics Some modern variations and distortions. – London. Routledge, 2003.
22. Arrow K. J. Von Neumann and the Existence Theorem for General Equilibrium / John von Neumann and Modern Economics. Clarendon Press. Oxford, 1989.
23. Keynes J. M. The Collective Writings of John Maynard Keynes. The General Theory and After. Part II / Edited by D. Moggridge. – London. Macmillan, 1973.
24. Keynes J. M. The General Theory of Employment Interest and Money. – London. Macmillan, 1936.
25. Walras L. Studies in Applied Economics Theory of the Production of Social Wealth. Two volumes / Translated by J. van Daal. – London. Routledge, 2005.
26. Walras L. Theory of Pure Economics / Translated by W. Jaffe, Allen and Unwin. – London. 1954.

References:

1. Avdiiskii V. I. Economic Analysis of Law: Comparative-legal Research [Ekonomicheskii analiz prava: sravnitel'no-pravovoe issledovanie]. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo – International Public and Private Law*, 2012, no. 3.
2. Anisimov O. S. Strategic Reform of Reflexive Management in the Context of the Russian Situation [Strategicheskaya reforma refleksivnogo upravleniya v kontekste situatsii v Rossii]. *Refleksivnye protsessy i upravlenie – Reflexive Processes and Management*, 2011, no. 1.

3. Grineva L. V. Towards the Issue of Reflexion of Legal Consciousness in the Formation of a Constitutional State [K voprosu o refleksii pravosoznaniya v formirovanii pravovogo gosudarstva]. *Istoriya gosudarstva i prava – History of State and Law*, 2011, no. 5.
4. Zelenskii P. A. *Interaction of Civil Society and Legal System in Conditions of the Modern Russian State*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Vzaimodeistvie grazhdanskogo obshchestva i pravovoi sistemy v usloviya sovremen-nogo Rossiiskogo gosudarstva: avtoref. dis... kand. yurid. nauk]. Saratov: 2010.
5. Karpovich O. G. Category “Security” in Public Consciousness. Modern Trends [Kategoriya «bezopasnost’» v obshchestvennom soznanii. Sovremennye tendentsii]. *Gosudarstvennaya vlast’ i mestnoe samoupravlenie – State Power and Local Self-government*, 2012, no. 2.
6. Leist O. E. *Essence of Law. Problems of the Theory and Philosophy of Law. Study Guide* [Sushchnost’ prava. Problemy teorii i filosofii prava. Uchebnoe posobie]. Moscow: 2011.
7. Lepskii V. E. Management Paradigms in the Context of Scientific Rationality [Paradigmy upravleniya v kontekste nauchnoi ratsional’nosti]. *Refleksivnye protsessy upravleniya – Reflexive Processes of Management*, 2008, no. 2 (vol. 8).
8. Lefevr V. A. *Lectures on the Theory of Reflexive Games* [Lektsii po teorii refleksivnykh igr]. Moscow: 2009.
9. Lefevr V. A. *About Self-organizing and Self-reflexive Systems and their Study / Problems of Research of Systems and Structures* [O samoorganizuyushchikhsya i samorefleksivnykh sistemakh i ikh issledovanii / problemy issledovaniya sistem i struktur]. Moscow: 1965.
10. Mamedov A. A. Fundamentals of Administrative-legal Organization of Economic Management [Osnovy administrativno-pravovoi organizatsii upravleniya ekonomikoi]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2011, no. 8.
11. Piter Senge. *The Fifth Discipline. Art and Practice of a Learning Organization* [Pyataya distsiplina. Iskustvo i praktika obuchayushcheisya organizatsii]. Moscow: 2011.
12. Popov E. A. Normative Methodology in Jurisprudence: Features of Use [Normativnaya metodologiya v pravovedenii: osobennosti ispol’zovaniya]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2010, no. 10.
13. Pospelov D. A. *Logico-linguistic Patterns in Management Systems* [Logiko-lingvisticheskie modeli v sistemakh upravleniya]. Moscow: 1981.

14. Romanets Yu. V. *Ethical Foundations of Law and Enforcement* [Eticheskie osnovy prava i pravoprimeneniya]. Moscow: 2012.
15. Sibirtsev V. A. *Theory of Usefulness Change* [Teoriya izmeneniya poleznosti]. Moscow: 2011.
16. Spiricheva O. A. On the Necessity of Feedback in Law-making [O neobkhodimosti obratnoi svyazi v zakonotvorchestve]. *Vestnik Voronezhskogo gos. universiteta. Seriya: Pravo – Newsletter of the Voronezh State University. Series: Law*, 2012, no. 2.
17. Tarasov N. N. Jurisprudence and Legal Practice: Correlation in Methodological Context (about the practicality of jurisprudence and scientific legal practice) [Yuridicheskaya nauka i yuridicheskaya praktika: sootnoshenie v metodologicheskom kontekste (o praktichnosti yuridicheskoi nauki i nauchnosti yuridicheskoi praktiki)]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – Russian Law Journal*, 2012, no. 3.
18. Tulupov A. S. *Damage Theory: General Approaches and Issues of Creation of Methodological Ensuring* [Teoriya ushcherba: obshchie podkhody i voprosy sozdaniya metodicheskogo obespecheniya]. Moscow: 2009.
19. Hart G. L. A. *The Notion of Law* [Ponyatie prava]. Translation from English under edition of E. V. Afanasin, S. V. Moiseev, St. Petersburg: 2007.
20. Shemetov P. V. *Elements of Scientific Management* [Elementy nauchnogo upravleniya]. Novosibirsk: 1992.
21. Ahiakpor James C. W. *Classical Macroeconomics Some Modern Variations and Distortions*. London: Routledge, 2003.
22. Arrow K. J. Von Neumann and the Existence Theorem for General Equilibrium. John von Neumann and Modern Economics. Clarendon Press. Oxford, 1989.
23. Keynes J. M. *The Collective Writings of John Maynard Keynes. The General Theory and After. Part II*. Edited by D. Moggridge, London: Macmillan, 1973.
24. Keynes J. M. *The General Theory of Employment Interest and Money*, London: Macmillan, 1936.
25. Walras L. *Studies in Applied Economics Theory of the Production of Social Wealth. Two volumes*. Translated by J. van Daal, London: Routledge, 2005.
26. Walras L. *Theory of Pure Economics*. Translated by W. Jaffe, Allen and Unwin, London: 1954.

Чаннов С. Е. / Channov S. E.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: 2014 ГОД – РЕФОРМА ЧЕТВЕРТАЯ?**LOCAL SELF-GOVERNMENT: YEAR 2014 – FOURTH REFORM?***Чаннов Сергей**Евгеньевич,**доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина РАНХиГС, г. Саратов.*

На основе анализа законопроекта, вносящего поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», автор констатирует, что внесенный в Государственную Думу законопроект, с одной стороны, уменьшает возможность населения влиять на муниципальные структуры (за счет уменьшения случаев проведения муниципальных выборов), с другой, явно уменьшает самостоятельность местного самоуправления при увеличении полномочий государства в этой сфере.

Дополнительно отмечаются следующие недостатки: двухуровневая система местного самоуправления в крупных городах неизбежно повлечет удвоение властных структур; разделение города на самостоятельные муниципальные образования может повлечь за собой определенные сложности с точки зрения сохранения единства городского хозяйства; положения законопроекта никак не затрагивают вопросы, касающиеся имущественной, налоговой и вообще финансовой составляющей деятельности внутригородских районов; некоторые положения законопроекта направлены на уменьшение количества случаев прямого избрания должностных лиц местного самоуправления населением.

*Channov Sergei
Evgen'evich,*

Doctor of law (LLD), Professor, Head of the Department of service and labor law, P. A. Stolypin Volga Region Institute of Management of Russian Academy of National Economy and Public Administration, Saratov.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы муниципальной власти, реформа местного самоуправления, законодательство о местном самоуправлении

Based on the analysis of the draft law amending the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-government in the Russian Federation", the author notes that the draft law introduced to the State Duma, on the one hand, reduces the ability of population to influence on municipal structures (due to the decrease of cases of the municipal elections), on the other, obviously reduces the autonomy of local government by increasing the powers of the State in this sphere.

In addition the author notes the following shortcomings: two-tier system of local self-government in major cities will inevitably lead to a doubling of the authorities; division of a city into separate municipal formations may entail some difficulties in terms of preserving the unity of city economy; provisions of the draft law do not address the issues related to property, tax and generally any financial component of activity of intraurban areas; some provisions of the draft law are aimed at reducing the number of direct election of local self-government officials by the population.

Keyword: local self-government, local authorities, local self-government reform, legislation on local self-government.

Одним из важных вопросов, к которым обратился Президент Российской Федерации в своем ежегодном Послании к Федеральному Собранию в 2013 году, стал вопрос о современном состоянии местного самоуправления в России. Коснувшись низкой эффективности деятельности органов

муниципальной власти и отстраненности населения от реального участия в местном самоуправлении, он поставил задачу уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, причем такая работа, по его мнению, должна быть законодательно обеспечена «уже в следующем, 2014 году – в год 150-летия знаменитой Земской реформы» [3].

Понятно, что такие слова Президента Российской Федерации в ежегодном послании могли быть восприняты только как прямой приказ к действиям. Таким образом, было очевидно, что 2014 год может стать годом очередной – четвертой (если считать реформы 1991, 1995 и 2003 гг.) в современной российской истории реформой местного самоуправления. Остался лишь вопрос: будет ли эта реформа подкреплена новым законом о местном самоуправлении или внесением существенных изменений в действующий?

Правильным, по крайней мере, по ситуации на начало марта, оказался второй ответ. 13 марта 2014 г. рабочая группа по реформированию местного самоуправления, созданная по поручению президента Владимира Путина, завершила свою работу и внесла в Государственную Думу поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный проект был внесен депутатами Государственной Думы В. Б. Кидяевым, В. С. Тимченко, членом Совета Федерации С. М. Киричуком, депутатами Государственной Думы А. С. Делимхановым, З. Д. Геккиевым, В. А. Казаковым, С. Г. Каргиновым, П. И. Пимашковым, М. Н. Свергуновой, В. Е. Булавиновым, И. Л. Зотовым и для краткости далее в настоящей статье будет именоваться «законопроект».

Надо сказать, что, не успев появиться, законопроект уже вызвал критику Комитета гражданских инициатив бывшего министра финансов РФ Алексея Кудрина, который, в свою очередь, предложил ряд собственных идей в реформировании местного самоуправления. По мнению экспертов Комитета, концепция реформы местного самоуправления, подготовленная рабочей группой во главе с председателем Всероссийского совета местного самоуправления Вячеславом Тимченко, не даст ни политического, ни экономического эффекта и еще больше усугубит существующие проблемы (В Госдуму внесен закон, отменяющий выборы мэров крупных городов [8]).

Что же вызвало такую критику со стороны экспертов? Для ответа на этот вопрос представляется проанализировать текст законопроекта по состоянию на сегодняшний день.

Прежде всего, надо отметить, что изменения, запланированные его авторами, выглядят действительно, достаточно серьезными, хотя их, в то же время, нельзя, по нашему мнению, назвать революционными.

При обращении к законопроекту в первую очередь бросается в глаза реформирование организации местного самоуправления в городских округах. Основной концептуальной его идеей является закрепление возможности создания самостоятельных муниципальных образований на внутригородских территориях городских округов в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации. В настоящее время, как известно, деление города на внутригородские муниципальные образования предусмотрено только в отношении городов федерального значения, в случае же принятия рассматриваемого законопроекта такие муниципальные образования могут появиться в сотнях крупных городов России.

Данная идея лежит полностью в русле Послания, в котором Президент РФ, в частности, отметил, что «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой».

Действительно, сама по себе идея деления города на внутригородские территории, имеющие статус муниципального образования не нова и имеет как свои плюсы, так и минусы. Главным доводом в ее пользу (и в пользу рассматриваемого законопроекта) является тот факт, что в масштабе крупного мегаполиса единый орган местного самоуправления просто физически не сможет решать все задачи на местах, т. е., сама идея местной власти, самостоятельности населения в решении местных вопросов оказывается дискредитированной [2, 232].

С этих позиций приближение муниципальной власти к населению, положенное в основу законопроекта, можно только приветствовать. В то же время, некоторые его положения вызывают вопросы.

Во-первых, введение, по сути, двухуровневой системы местного самоуправления в крупных городах неизбежно повлечет удвоение властных структур.

Насколько можно судить из текста законопроекта, представительный орган городского округа с внутригородским делением должен формироваться из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородского района нормой представительства. При этом численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением

и внутригородского района должна определяться законом субъекта Российской Федерации.

Однако, несмотря на это, определенное увеличение численности депутатского корпуса в крупных городах в случае реализации рассматриваемого предложения весьма вероятно. В крупных российских городах, как правило, насчитывается от 5 до 10 районов (например, в Омске – 5, в Саратове – 6, в Казани – 7, в Самаре – 9, в Новосибирске – 10), так что даже при минимальной реальной численности представительного органа внутригородского района 5-7 депутатов (все-таки сложно представить себе представительный орган района с десятками или сотнями тысяч жителей из трех человек) общая численность депутатов муниципального уровня в городе будет больше полусотни, из которых определенная часть неизбежно будет выполнять свои обязанности на постоянной (оплачиваемой) основе. А ведь не факт, что субъекты Российской Федерации примут эту минимальную численность.

Кроме того, формирование представительных органов в каждом районе однозначно потребует формирования многочисленных аппаратов этих органов и, соответственно, увеличения числа муниципальных служащих. То же, хотя и в меньшей степени, касается и местных администраций.

Все это неизбежно скажется на увеличении расходов местных бюджетов на содержание управленческого аппарата, что вряд ли можно приветствовать в существующей в Российской Федерации в настоящее время экономической ситуации.

А ведь здесь можно вспомнить, что в последние годы в законодательстве о местном самоуправлении наблюдались как раз противоположные тенденции, связанные с сокращением двухуровневости муниципальных управленческих структур (см. например, Федеральный закон от 29.11.2010 № 315-ФЗ о возможности отказа от создания местных администраций в поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов).

Во-вторых, разделение города на самостоятельные муниципальные образования может повлечь за собой определенные сложности с точки зрения сохранения единства городского хозяйства. Как уже отмечалось выше, в настоящее время такое разделение характеризует только города Москву и Санкт-Петербург, и, в целях преодоления подобной ситуации, местное самоуправление на внутригородских территориях этих городов осуществляется с учетом целого ряда особенностей, установленных ст. 79 ФЗ-131. Например, данной статьей предусмотрено правило, согласно которому перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов определяются

законами соответствующих субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Также согласно ст. 12 НК РФ местные налоги в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются НК РФ и законами указанных субъектов Российской Федерации о налогах. Целесообразность введения данной нормы также вполне очевидна: в рамках одного города недопустима ситуация, когда в различных его районах существуют различные ставки местных налогов.

Все вышеприведенные положения направлены на сохранение города как единого хозяйственного комплекса при создании на его территории внутригородских муниципальных образований. Однако рассматриваемым законопроектом подобные требования не предусмотрены. Правда, он указывает, что «полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов по решению установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов разграничиваются законами субъекта Российской Федерации и в соответствии с ними уставом такого городского округа». Однако понять: как это будет решено на практике, из вышеприведенной нормы достаточно сложно. Кроме того, положения законопроекта никак не затрагивают вопросы, касающиеся имущественной, налоговой и вообще финансовой составляющей деятельности внутригородских районов.

При всем при том, необходимо подчеркнуть, что законопроект (по крайней мере, в редакции, подготовленной для внесения в Государственную Думу) вовсе не предполагает принудительного разделения крупных городов на внутригородские районы, как об этом поспешили сообщить некоторые сетевые СМИ (В ответ на проект реформы местного самоуправления Кудрин предложил возродить дореволюционные уезды [9]). Как следует из нормы, которая должна войти в ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление *может осуществляться* также на территориях внутригородских районов.

Более того, законопроект конкретно устанавливает, что собственно изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта

Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующего городского округа. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением, в свою очередь, влечет за собой упразднение внутригородских районов.

Таким образом, субъекты Российской Федерации должны сами решить: в каких городских округах целесообразно вводить двухуровневое местное самоуправление, а в каких – нет. Этот факт несколько сглаживает те вопросы к законопроекту, которые были обозначены нами выше.

А вот ряд других его положений, хотя, на первый взгляд, и несколько теряются на фоне возможного создания внутригородских муниципальных образований, фактически могут иметь куда более серьезные последствия, тем более, что они предполагаются к реализации в обязательном порядке.

Так, законопроектом предполагается дополнить ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» частью 2 следующего содержания: «К вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные пунктами 1-3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 части 1 настоящей статьи. Иные вопросы местного значения, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов».

Таким образом, всего двумя фразами авторы законопроекта существенно перераспределили вопросы местного значения между сельскими поселениями и муниципальными районами в пользу последних. В случае принятия законопроекта в данной редакции существующее разграничение вопросов местного значения сохранится только для городских поселений, сельские же разом лишаются более половины из предусмотренных действующим законом.

С одной стороны, в этом есть определенная логика. Не секрет, что сельские поселения в Российской Федерации в подавляющем большинстве случаев из-за отсутствия необходимых материальных, финансовых и кадровых ресурсов просто не в состоянии надлежащим образом обеспечивать решение всех возложенных на них вопросов местного значения. В пояснительной записке к законопроекту справедливо отмечается, что «в настоящее время муниципальные районы фактически осуществляют не межпоселенческие

полномочия на соответствующих территориях, а решают за поселения и вместо них значительный круг их вопросов местного значения, в том числе путем заключений соглашений о передаче осуществления органам местного самоуправления муниципальных районов большинства полномочий органов местного самоуправления поселений» [4].

Возложение полномочий сельских поселений на район выглядит достаточно обоснованным, тем более что и Президент Российской Федерации в своем Послании отмечал недостаточный их объем у последних: «районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы».

С другой стороны – остающиеся у сельских поселений полномочия столь малы, что неизбежно встает вопрос: будет ли в таком случае вообще особый смысл в содержании поселенческих управленческих структур?

Кроме того, передача муниципальным районом на территориях сельских поселений целого ряда очень значимых вопросов местного значения (организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них; обеспечение проживания в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда и т. п.) не предполагает одновременного увеличения доходов местных бюджетов (по крайней мере, это не вытекает из внесенного законопроекта). А ведь бюджеты муниципальных районов тоже далеко не безразмерны.

Муниципальных районов касается и еще одна новелла законопроекта. В соответствии с ней предлагается внести изменения в ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изложив ее в следующей редакции: «Представительный орган муниципального района состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района».

Таким образом, муниципальным районам предлагается в качестве единственно возможного тот способ формирования представительных органов муниципальных образований, который сейчас является альтернативным и, причем, не основным. Кстати, надо сказать, что он неоднократно критиковался различными специалистами [7, 60; 6; 5], как не в полной мере соответствующий Европейской Хартии местного самоуправления, однако в итоге был признан Верховным Судом Российской Федерации не противоречащим этому документу [1].

Сам по себе способ формирования представительного органа муниципальных районов из делегатов поселений обладает существенными достоинствами, в силу чего он востребован многими муниципальными образованиями. Во-первых, он существенно удешевляет и упрощает процесс формирования органов местного самоуправления в муниципальном районе, позволяя полностью обойтись без муниципальных выборов. Во-вторых, он обеспечивает непосредственное взаимодействие между районными и поселенческими властями, так как в представительный орган района входят главы поселений и наиболее деятельные их депутаты, как правило, активно участвующие в осуществлении муниципального управления в поселении и хорошо знающие его проблемы. В-третьих, сокращаются расходы на управленческий аппарат представительных органов по району в целом.

Наверное, если бы рассматриваемый способ не имел недостатков – его бы использовали все или большинство муниципальных районов Российской Федерации. Однако такие недостатки имеются. Они обусловлены и возможным конфликтом интересов у депутатов, вынужденных отстаивать потребности и района и поселения (не во всех случаях совпадающие), нехваткой времени (если основная работа у главы поселения в этом поселении районное депутатство будет, скорее всего, восприниматься им по остаточному принципу). Не последнюю роль играет и демография: специфика большинства российских муниципальных районов такова, что в административном центре района, как правило, проживает значительная часть его населения (в некоторых случаях свыше 90 %). Требование же о равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства ведет к тому, что интересы большинства жителей представляет абсолютно меньшинство депутатов.

Неудивительно, что в настоящее время лишь около 10 % муниципальных районов страны используют рассматриваемый способ формирования представительных органов. Достаточно странным на этом фоне выглядит желание авторов законопроекта навязать его остальным 90 %.

Возможно, желание ликвидировать муниципальные выборы в муниципальных районах (официально данные изменения предлагаются «в целях усиления позиций городских и сельских поселений в организации обеспечения деятельности муниципальных районов, повышения эффективности межмуниципальной кооперации и межмуниципального сотрудничества в муниципальных районах» [4]) перевесило для авторов законопроекта все очевидные недостатки предложенного ими способа. Во всяком случае, основания для такого вывода могут дать некоторые другие положения законопроекта, которые также направлены на уменьшение количества случаев прямого избрания должностных лиц местного самоуправления населением.

Так, в ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается закрепить следующие положения:

- глава муниципального района избирается представительным органом муниципального района из своего состава и исполняет полномочия его председателя;
- глава городского округа с внутригородским делением избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя;
- глава городского поселения избирается представительным органом поселения из своего состава и исполняет полномочия его председателя;
- глава внутригородского района избирается представительным органом внутригородского района из своего состава и исполняет полномочия его председателя.

Исходя из этого, прямые выборы главы муниципального образования предполагается сохранить (за исключением городов федерального значения) только в городских округах без внутригородского деления, а также в сельских поселениях (где они и в настоящее время проводятся крайне редко). Как представляется, такая позиция не слишком соответствует поставленной Президентом Российской Федерации в Послании задаче приближении местного самоуправления к населению, скорее он напоминает очередное «завинчивание гаек» и усиление властной вертикали.

Наконец, последнее из наиболее значимых – на наш взгляд – изменений, предложенных в законопроекте, касается формирования конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации. Если действующее законодательство предусматривает определенное участие представителей органов государственной власти в

формируемых в муниципальных образованиях конкурсных комиссиях, то рассматриваемый законопроект предполагает это участие усилить.

В частности, она содержит следующие нормы.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае проведения конкурса в муниципальном районе, в котором предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения, являющегося центром указанного района, одна четверть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четверть – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В целом можно констатировать, что внесенный в Государственную Думу законопроект, с одной стороны уменьшает возможность населения влиять на муниципальные структуры (за счет уменьшения случаев проведения муниципальных выборов), с другой явно уменьшает самостоятельность местного самоуправления при увеличении полномочий государства в этой сфере. Даже в тех немногих случаях, когда, согласно действующему законодательству, муниципальные образования еще имеют возможность делать какой-то выбор относительно структуры и способа формирования своих органов, их предлагают этого выбора лишить.

При этом в законопроекте, как уже отмечалось выше, ничего не говорится о финансовой составляющей местного самоуправления, при том, что Президент Российской Федерации в своем Послании прямо признал, что «объём ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы». В Пояснительной записке к законопроекту лишь отмечается, что его положения «не затрагивают вопросов совершенствования правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления. Данные вопросы будут предметом регулирования других

законодательных инициатив». Возможно, так оно и будет. Однако уж слишком это все напоминает ситуацию 2002-03 годов, когда при рассмотрении проекта нового закона о местном самоуправлении представители Президента и Правительства уверяли депутатов Государственной Думы, что уже после его принятия будут внесены поправки в налоговый и бюджетный кодексы, которые дадут местному самоуправлению прочную финансовую основу. Поправки эти действительно были в итоге внесены, однако реальность оказалась крайне далека от обещанного, в результате чего местное самоуправление в России так и осталось финансово несамостоятельным и зависимым от государства уровнем власти.

Список литературы:

1. Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2005 № 19-Г05-1 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
2. Александров А. О., Илькина Н. А. Местное самоуправление в российских регионах / Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. А. В. Иванченко. – М., 2004.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. // Российская газета. 2013. № 282.
4. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=469827-6&02> (дата обращения: 10.03.2014).
5. Савранская О. Л. Формирование представительного органа муниципального района путем делегирования представителей от поселения: плюсы, минусы, проблемы // по материалам сайтов <http://www.government.nnov.ru/?id=22048&template=print> и www.federalism.ru.
6. Садовникова Г. Д. Особенности функционирования органов народного представительства в федеративном государстве. Взаимодействие законодательных органов в Российской Федерации (ч. 2) // Представительная власть. XXI век. 2007. № 5 (78).
7. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004.

8. URL: http://bashmedia.info/politika/v_gosdumu_vnesen_zakon_otmenyayuwij_vybory_merov_krupnyh_gorodov/ (дата обращения: 15.03.2014).
9. URL: <http://www.newsru.com/russia/12mar2014/uezdy.html> (дата обращения: 10.03.2014).

References:

1. Ruling of the Supreme Court of the RF No. 19-G05-1 from 09.03.2005 [Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 09.03.2005 № 19-G05-1]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
2. Aleksandrov A. O., Il'kina N. A. Local Self-government in the Russian Regions [Mestnoe samoupravlenie v rossiiskikh regionakh]. Under edition of A. V. Ivanchenko, *Konstitutsionnye i zakonodatel'nye osnovy mestnogo samoupravleniya – Constitutional and Legislative Foundations of Local Self-government*, Moscow: 2004.
3. Address of the President of the RF to the Federal Assembly from 12.12.2013. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, 2013, no. 282.
4. *Explanatory note to the draft Federal Law “On Amending the Federal Law “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”*. Available at: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=469827-6&02> (accessed: 10.03.2014).
5. Savranskaya O. L. *Formation of the Representative Body of Municipal Area through Delegation of Representatives from a Settlement: Pros, Cons, Problems* [Formirovanie predstavitel'nogo organa mu-nitsipal'nogo raiona putem delegirovaniya predstavitelei ot poseleniya: plyusy, minusy, problem]. By materials of <http://www.government.nnov.ru/?id=22048&template=print> i www.federalism.ru.
6. Sadovnikova G. D. Peculiarities of Functioning of Popular Representation Bodies in a Federal State. Interaction of Legislative Bodies in the Russian Federation (Part 2) [Osobennosti funktsionirovaniya organov narodnogo predstavitel'stva v federativnom gosudarstve. Vzaimodeistvie zakonodatel'nykh organov v Rossiiskoi Federatsii (ch. 2)]. *Predstavitel'naya vlast'. XXI vek. – Representative Authority. XXI Century.*, 2007, no. 5 (78).
7. Sergeev A. A. Local Self-government in the Russian Federation: Legal Theory and Social Practice [Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: pravovaya teoriya i sotsial'naya praktika]. *Konstitutsionnye i zakonodatel'nye osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii – Constitutional and Legislative Foundations of Local Self-government in the Russian Federation*, Moscow: 2004.

8. Available at: http://bashmedia.info/politika/v_gosdumu_vnesen_zakon_otmenyayuwij_vybory_merov_krupnyh_gorodov/ (accessed: 15.03.2014).
9. Available at: <http://www.newsru.com/russia/12mar2014/uezdy.html> (accessed: 10.03.2014).

ОБЪЯВЛЕНИЕ
О VII МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ», ПРОВОДИМОЙ ОМСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИЕЙ ПРИ ПОДДЕРЖКЕ ОМСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО
ОТДЕЛЕНИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
«АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ»

ANNOUNCEMENT
OF THE VII INTERNATIONAL SCIENTIFIC-PRACTICAL CONFERENCE
“ACTUAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY” HELD
BY OMSK ACADEMY OF LAW WITH THE SUPPORT OF THE OMSK
REGIONAL BRANCH OF THE ALL-RUSSIAN PUBLIC ORGANIZATION
“ASSOCIATION OF LAWYERS OF RUSSIA”

Уважаемые коллеги!

Приглашаем Вас принять участие в VII международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности», которая состоится 16 мая 2014 г. на базе Омской юридической академии при поддержке Омского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

В конференции примут участие профессорско-преподавательский состав юридических вузов, сотрудники юридических научно-исследовательских учреждений, правоприменительных и правоохранительных органов, представители судебных органов.

Доклады и выступления участников конференции будут опубликованы отдельным сборником.

Тезисы выступления или статьи в электронном виде в формате *Win Word* шрифт *Times New Roman* (кегель 14), интервал – полуторный, принимаются до 5 мая 2014 г. E-mail: kositsin.ia@omua.ru с пометкой «Конференция».

Начало работы конференции в 10.00, регистрация участников с 9.30.

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

Информацию об организации и проведении конференции можно получить по телефонам: (3812) 31-92-45 кафедра конституционного и административного права, 8-962-058-51-36 – Косицин Игорь Алексеевич, доцент кафедры конституционного и административного права.

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

а) УДК и ББК

б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке

в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке

г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке

д) пункты б)-г) на английском языке

е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:

- шрифт - Times New Roman

- основной текст - кегль 14

- межстрочный интервал 1,5

- все поля - 2 см

- отступ абзаца - 1 см

- ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

[Http://www.sanar64.ru](http://www.sanar64.ru)

ЗАО "САНАР"
комплекс юридических услуг



[Http://www.kizilov-inc.ru](http://www.kizilov-inc.ru)



ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU