

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**май
2012
№5**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

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

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 5 (5) 2012 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. Ростов-на-Дону

Редакционный совет:
Шукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк
Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск
Эртель А.Г., к.ю.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

Editor in chief of the magazine:
Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:
Denisenko V.V., d.j.s., Rostov-on-Don

The editorial board:
Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk
Kositsin I.A., c.j.s., Omsk
E'rtel' A.G., c.j.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

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, ул. 11-ая Любинская, 79
E-mail: topispublaw@mail.ru

Address for correspondence:
Omsk, 79 11th Lyubinskaya st.,
Zip-code 644073.
E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16
Бумага офсетная.
Гарнитура таймс
Номер подписан в печать 28.06.2012 г.

Format 60x84 1/16
Offset printing
Times fount
The issue has gone to bed on the 28th of June, 2012.

Усл. печ. л. 5.54
Тираж 200 экз.
Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»
Тел. (8453) 75-04-49

Nominal print 5.54 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
prosecuted

•СОДЕРЖАНИЕ•

О необходимости формирования государственной системы мониторинга развития наркоситуации Газизов Д. А.	3
Об административной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Каляшин А. В.	12
Нормативная правовая база Республики Казахстан в сфере борьбы с коррупцией: ретроспективный анализ Касымова М. О.	23
Пробелы нормативного регулирования подачи уточненных налоговых деклараций Кизилов В. В.	35
Применение мер безопасности на стадии возбуждения уголовного дела: зарубежный опыт и развитие кыргызского законодательства Коомбаев А. А.	47
Административная ответственность в области защиты государственной границы Российской Федерации: проблемы квалификации по статьям, отнесенным к компетенции органов внутренних дел Кузурманова И. В.	55
Проблемы сроков отправления правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений Маркарьян А. В.	68
Возникновение и развитие административно-деликтного законодательства в государствах-участниках Содружества Независимых Государств Татарян В. Г., Магомедов Б. М.	78
Рецензия на рукопись Кизилова В. В. «Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России» (Саратов, 2012) Чаннов С. Е.	99

О НЕОБХОДИМОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА РАЗВИТИЯ НАРКОСИТУАЦИИ
THE NECESSITY OF FORMATION STATE SYSTEM OF MONITORING
DRUG SITUATION DEVELOPMENT

Газизов Дмитрий
Анатольевич,

начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции, e-mail: gazizov@buimvd.ru

Gazizov Dmitry
Anatolyevich,

Head of administrative law and internal affairs bodies' administrative activity Department at Barnaul Institute of Law of the Russian Ministry of Internal Affairs, c.j.s., Associate Professor, Colonel of police, e-mail: gazizov@buimvd.ru.

Отмечается различие в статистических данных и отсутствие единого подхода в определении наркозависимых людей в Российской Федерации. Приводятся примеры направления сотрудничества ФСНК Российской Федерации с Европейским центром мониторинга наркотиков и наркозависимости и обосновывается необходимость осуществления мониторинга развития наркоситуации в России.

Ключевые слова: наркоконтроль, наркоситуация, потребление наркотиков, государственный мониторинг потребления наркотиков.

Notes difference in statistical data and absence of a unified approach in determination of drug addicts in the Russian Federation. Here are given examples of areas for cooperation of the Federal Drug Control Service of the Russian Federation with the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, and justified the necessity of implementation of monitoring the drug situation development in Russia.

Keywords: drug control, drug situation, drug consumption, state monitoring of drug consumption.

Одной из проблем, стоящих сегодня перед российским обществом, является проблема наркотизации населения страны [8], которая требует проведения эффективной антинаркотической политики [9].

Для всестороннего понимания масштабов проблемы потребления наркотиков требуется принять во внимание ряд показателей: оценку потребления наркотиков при помощи коэффициента распространенности (в течение жизни, года) потребления среди населения в целом; оценку потенциала проблемного потребления наркотиков на примере потребления наркотиков среди молодежи, издержки и последствия потребления наркотиков, измеренные при помощи спроса на лечение; уровня распространенности заболеваний и смертности, связанной с потреблением наркотиков.

Однако изучение статистических данных о лицах, допускающих немедицинское потребление наркотических средств и лиц с диагнозом «наркомания» показывает, что в юридической литературе и нормативных правовых актах приводятся различные цифры об одном и том же явлении.

Так, в федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005 – 2009 годы» [2] указывалось, что в 2004 г. число больных, страдающих психическими расстройствами и расстройствами поведения, связанными с употреблением наркотиков, составило 493,6 тыс. человек, в 2003 г. – 495,6 тыс. человек, в 2002 г. – 532 тыс., в 2001 г. – 535 тыс., в 2000 г. – 483 тыс., а в 1999 г. – 413 тыс. человек.

Директор ФСКН России В. П. Иванов на совещании главных наркологов и главных детских наркологов органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации 16 сентября 2008 г. привел данные о лицах, систематически употребляющих наркотики, стоящих на учете с диагнозом «наркомания», согласно которым таких лиц было зарегистрировано: в 1999 г. – 364679, в 2000 г. – 441927, в 2001 г. – 496419, в 2002 г. – 498745, в 2003 г. – 495620, в 2004 г. – 493647, в 2005 г. – 500508, в 2006 г. – 517839 [4].

Согласно данным общероссийского мониторинга наркоситуации, проведенного в рамках Федеральной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002-2004 годы», количество лиц, допускающих незаконное потребление наркотиков, на 1 января 2005 г. составило 5,99 млн. человек [2].

В 2010 г. число лиц, зарегистрированных в учреждениях системы Минздравсоцразвития России с диагнозом «наркомания» составило 350936, (темп прироста по отношению к 2005 г. составил 2,2 % (343509).

В том числе вследствие потребления: опиодов – 304380 человек (2005 г. – 301711); каннабиноидов – 23097 лиц (2005 г. – 21937); кокаина – 81 лицо (2005 г. – 50); психостимуляторов – 4254 человек (2005 г. – 5150); других наркотиков и их сочетаний – 19124 человек (2005 г. – 14661 [7, 8]).

Официальные же данные о зарегистрированных лицах, употребляющих наркотические средства не в медицинских целях, т. е. которым не поставлен диагноз «наркомания» гораздо выше. Так, в 2010 г. – 547081, из них 393534 (71,9 %) это потребители наркотиков инъекционно, а 14,4 % или 56486 ВИЧ – инфицированы [7, 28]. В свою очередь среди потребителей инъекционных наркотиков в 2010 г.: 84 % или 330695 человек – мужчины и 16 % или 62839 женщины; в возрасте от 0-14 лет – 39 детей, от 15-17 лет – 1263 несовершеннолетних, от 18-19 лет – 10353 человек, основная масса от 20-39 лет – 337524 (в 2009 г. – 328435), 40-59 лет – 43971 человек (2009 г. – 42077), 60 лет и старше 384 человек [7, 29].

Согласно международным методикам расчета, реальное количество наркозависимых составляет примерно в 5 раз большую величину, т. е. до двух с половиной миллионов человек, или почти 2 % населения страны [10].

Как справедливо отметил профессор В. С. Овчинский «Неискушенному уму трудно понять, чем больной наркоманией отличается от потребителя наркотиков и тем более от потребителя инъекционных наркотиков». Последние 20 лет постоянно в геометрической прогрессии растет число выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Так, если в 1990 г. их в РСФСР было зарегистрировано около 16 тыс., то в 2009 г. уже 238,5 тыс., т. е. в 15 раз больше. Но и эти цифры далеки от реальности. Если количество наркоманов исчисляется миллионами, то и количество наркопреступлений должно исчисляться миллионами! Ведь каждый факт приобретения наркоманом очередной дозы – это уже преступление со стороны тех, кто эту дозу продает [6].

Значительное несоответствие данных официальной статистики Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и данных, получаемых в результате проведения мониторинга наркоситуации, о количестве лиц, незаконно потребляющих наркотики, свидетельствует о ненадлежащей организации учета указанной категории лиц. Таким образом, можно констатировать отсутствие в стране государственной системы мониторинга развития наркоситуации, о чем отмечается в Стратегии государственной антинаркотической политики

Российской Федерации до 2020 г [1]. Необходимо отметить, что в п. 6 Стратегии одной из стратегических задач определена разработка и внедрение государственной системы мониторинга наркоситуации в Российской Федерации.

Проблемы, связанные с незаконным оборотом наркотиков и его последствиями в виде наркотической зависимости, бесспорно, являются весьма актуальными как для России, так и для всего мирового сообщества.

В докладе Международного комитета по контролю над наркотиками, опубликованному в 2011 г., констатируется, что практически нет свидетельств того, что масштабы злоупотребления наркотиками в большинстве стран Европы сокращаются. Напротив, в некоторых странах складывается тенденция к росту потребления наркотических веществ [11]. Аналогичные выводы содержатся в докладе Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании (далее – EMCDDA). Согласно статистике центра, каждый год в ЕС около 8500 людей умирают от передозировки наркотиками, около 3000 заражаются ВИЧ-инфекцией при потреблении наркотических средств, при этом около 2100 человек, зараженных СПИДом вследствие потребления наркотиками, умирают [12].

Европа остается вторым по величине рынком сбыта такого наркотика, как кокаин. Каждый третий молодой европеец хотя бы раз попробовал незаконный наркотик. При этом список веществ, на которые не распространяется международный контроль и становящихся предметом злоупотребления в Европе, продолжает расширяться. Например, в декабре 2010 г., с учетом роста масштабов злоупотребления мефедроном, правительства государств – членов Европейского союза приняли решение об установлении национального контроля над этим веществом.

Следует отметить, что хотя политика по противодействию незаконному обороту наркотиков является внутренним делом европейских государств, Евросоюз, тем не менее, обладает полномочиями в сфере борьбы с наркопреступностью.

Потребность в независимой, научно подтвержденной информации в вопросах понимания характера проблем наркомании и оптимизации реагирования на них, а также обострение наркоситуации способствовали тому, что в 1993 г. был создан Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании (сокр. EMCDDA). Центр был официально открыт в Лиссабоне в 1995 г.

EMCDDA является инструментом для совершенствования инфраструктуры знаний ЕС о наркотиках и консолидирования информационных систем и инструментов, связанных с наркотиками.

Основной задачей Европейского центра мониторинга наркотиков и наркозависимости и соответствующих национальных координационных центров государств-членов ЕС (Reitox-координационных центров) является обеспечение ЕС и его государств-членов фактической, объективной, достоверной и сравнимой информацией о ситуации с наркотиками [5, 20-27]. Центр вносит свой вклад в создание важной базы данных и соответствующих методологий, которые полезны не только для государств-членов ЕС, но и для международного сообщества. Центр собирает, анализирует и распространяет информацию по наркомании и таким ее последствиям, как инфекционные заболевания и смерть. Во внимании Центра находятся здоровье и социальные вмешательства, профилактика, лечение и снижение вреда, политика борьбы с наркоманией и обеспечение соблюдения законов, экономика наркотиков и торговля наркотиками.

На сегодняшний день Центр предоставляет директивным органам необходимые данные для разработки законов и стратегий по борьбе с наркотиками, а также помогает специалистам в данной сфере определить передовые практики и новые области исследований.

Несмотря на то, что деятельность EMCDDA сосредоточена, в основном, в Европе, Центр также обменивается информацией и опытом с партнерами из других регионов мира. Сотрудничество с европейскими и международными организациями в области наркомании также является важным элементом работы Центра как средство более глубокого осмысления глобальной проблемы наркомании. Вся деятельность EMCDDA находит свое отражение в ежегодном обзоре наркоситуации в Европе, предоставляемого в формате многоязычного отчета. Данный отчет адресован директивным органам, научным сотрудникам и специалистам-практикам в области борьбы с наркотиками, а также всем интересующимся последними данными по наркоситуации в Европе.

Российская Федерация, как неотъемлемая часть мирового сообщества, в полной мере испытывает на себе растущую наркоугрозу и заинтересована в использовании опыта европейских стран в противодействии незаконному обороту наркотиков.

26 октября 2007 г. в г. Мафра Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Европейским центром

мониторинга наркотиков и наркомании был подписан Меморандум о взаимопонимании [3].

В меморандуме отмечается, что Стороны следуя концепции «Дорожной карты по общему пространству свободы, безопасности и правосудия», согласованной на саммите Россия – ЕС в г. Москве 10 мая 2005 года, достигли понимания по следующим вопросам:

- о намерении осуществлять обмен информацией о незаконном потреблении и обороте наркотиков, в том числе обмен информацией о потреблении наркотиков в Российской Федерации и государствах-членах Европейского Союза на национальном и региональном уровнях, профилактике наркопреступности, новых видах наркотиков, технологии их производства, новых методах незаконного оборота и новых тенденциях незаконного потребления наркотиков;

- о своем желании продолжить работу по изучению возможности дальнейшего развития совместных методов мониторинга незаконного потребления наркотиков с целью гармонизации их результатов, а также по разработке и улучшению совместных гармонизированных показателей оценки наркоситуации;

- о взаимной готовности предоставлять информацию о своих программах, планах и практике, а также о законодательных и административных мерах, направленных на сокращение незаконного потребления наркотиков, способствовать взаимному участию экспертов ФСКН России и ЕЦМНН во встречах, организуемых каждой из Сторон по вопросам, входящим в их компетенцию, в частности, в экспертных встречах ЕЦМНН, посвященных показателям оценки наркоситуации и новым видам наркотиков, а также обмениваться, когда они сочтут необходимым, информацией о результатах подобных мероприятий, проводимых каждой из Сторон;

- о стремлении способствовать друг другу в подготовке кадров, осуществлять обмен экспертами и результатами проведения научных исследований по проблемам незаконного оборота наркотиков и мониторинга наркоситуации, а также по другим вопросам, представляющим взаимный интерес.

Несмотря на то, что данный Меморандум о взаимопонимании не может считаться международным договором и не создает международно-правовых обязательств для Российской Федерации или Европейского Союза и его государств-членов, тем не менее, его принятие можно считать началом

тесного сотрудничества между Россией и ЕС в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств.

Важность сотрудничества с Европейским центром мониторинга наркотиков и наркомании обусловливается необходимостью разработки и внедрения в Российской Федерации государственной системы мониторинга наркоситуации, на что указывается в п. 6 Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г. [1]

Формирование системы мониторинга позволит выработать наиболее эффективные механизмы по предупреждению незаконного потребления и оборота наркотиков, прогнозированию дальнейшего распространения наркомании и координации усилий в борьбе с наркопреступностью. При этом одним из ключевых аспектов должна стать возможность совместных методов мониторинга незаконного потребления наркотиков и гармонизированных показателей оценки наркоситуации.

Список литературы:

1. Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Постановление Правительства РФ от 13.09.2005 № 561 «О Федеральной целевой программе «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2009 годы» // СЗ РФ. 2005. № 38. Ст. 3820.
3. Меморандум о взаимопонимании между Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Европейским Центром мониторинга наркотиков и наркомании URL: [http:// www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3943/3947/6069/6279/index.shtml](http://www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3943/3947/6069/6279/index.shtml) (дата обращения: 04.05.2012).
4. Иванов В. П. О наркоситуации в Российской Федерации // Наркоконтроль. 2008. №. 3. [Электронный ресурс] – электронные данные. – Программа информационной поддержки российской науки и образования // справочные правовые системы Консультант Плюс: Высшая школа. 2012. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 03.05.2012).
5. Наркология. 2010. № 8. С. 20-27.
6. Овчинский В. С. О развитии наркоситуации в России: как обезвредить мины на российском наркополе // Наркоконтроль. 2011. № 1. С. 11-13.

7. Основные показатели деятельности наркологической службы в 2010 г. М., 2011.
8. Песчанских Г. В., Плешаков А. А., Черкудинов Д. А. Влияние распространения наркомании и наркопреступности в армейской среде на рост количества преступлений экономической и коррупционной направленности, совершаемых в армии и на флоте // Наркоконтроль. 2011. № 2. С. 8-11.
9. Федоров А. В. Антинаркотическая политика и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (теоретический аспект) // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. М., 2007. С. 131-137.
10. Выступление председателя Государственного антинаркотического комитета Российской Федерации, директора ФСКН России В. П. Иванова на Международной научно-практической конференции «Модернизация финансово-экономического образования» 30 марта 2010 г. URL: <http://www.fskn.gov.ru>. (дата обращения: 04.05.2012).
11. Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2011 г. // Организация Объединенных Наций: Международный комитет по контролю над наркотиками. Нью-Йорк, 2012. URL: http://www.incb.org/pdf/annual-report/2011/Russian/AR_2011_Russian.pdf (дата обращения: 04.05.2012).
12. Drug control policy. URL: http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/index_de.htm (дата обращения: 04.05.2012).

References:

1. Decree of the President of the RF No. 690 of June 09, 2010 "On approval of the strategy of national anti-drug policy of the Russian Federation until 2020" [Ukaz Prezidenta RF ot 9 ijunya 2010 g. № 690 «Ob utverzhdenii Strategii gosudarstvennoj antinarkoticheskoy politiki Rossijskoj Federacii do 2020 goda»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Russian Federation Government Resolution No. 561 of 13.09.2005 "On Federal special purpose program "Comprehensive measures against abuse of drugs and its illicit trafficking for 2005-2009" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.09.2005 № 561 «O Federal'noj celevoj programme «Kompleksnye меры protivodejstvija zloupotrebleniju narkotikami i ih nezakonnomu oborotu na 2005-2009 gody»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2005, no. 38, art. 3820.
3. *Memorandum of understanding between the Federal Drug Control Service of the Russian Federation and the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* [Memorandum o vzaimoponimanii mezhdru Federal'noj sluzhboj

Rossijskoj Federacii po kontrolju za oborotom narkotikov i Evropejskim Centrom monitoringa narkotikov i narkomanii]. Available at: <http://www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3943/3947/6069/6279/index.shtml> (accessed: 04 May 2012).

4. Ivanov V. P. On drug situation in the Russian Federation [O narkosituatsii v Rossijskoy Federatsii]. *Narkokontrol' – Drug Control*, 2008 no. 3. [Electronic resource] – The program of informational support of Russian science and education – reference legal systems Consultant Plus: Vysshaja shkola, 2012. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 03 May 2012).

5. *Narcology* [Narkologiya]. 2010 no. 8, pp. 20-27.

6. Ovchinskij V. S. On Development of Drug Situation in Russia: how to Neutralize Mines on the Russian Drug Field [O razvitii narkosituatsii v Rossii: kak obezvredit' miny na rossijskom narkopole]. *Narkokontrol' – Drug Control*, 2011, no. 1, pp. 11-13.

7. *Main performance indicators of drug service in 2010* [Osnovnye pokazateli dejatel'nosti narkologicheskoy sluzhby v 2010 g]. Moscow: 2011.

8. Peschanskikh G. V., Pleshakov A. A., Cherkudinov D. A. The Influence of Spread of Drug Addiction and Drug-related Crimes in the Army on the Growth of Economic and Corruption Crimes, Committed in the Army and Navy [Vliyanie rasprostraneniya narkomanii i narkoprestupnosti v armejskoj srede na rost kolichestva prestuplenij ehkonomicheskoy i korruptsionnoj napravlenosti, sovershaemykh v armii i na flote]. *Narkokontrol' – Drug Control*, 2011, no. 2, pp. 8-11.

9. Fedorov A. V. Anti-drug Policy and Ensuring of National Security of the RF (theoretical aspect) [Antinarkoticheskaya politika i obespechenie natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii (teoreticheskij aspekt)]. *Nauchnye problemy natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii – Scientific Problems of National Security of the Russian Federation*, Moscow: 2007, pp. 131-137.

10. *Speech by Chairman of the State Anti-Drug Committee of the Russian Federation, Director of Russian Federal Drug Control Service, V. P. Ivanov, at the International Scientific-practical Conference "Modernization of the financial and economic education" March 30, 2010*. Available at: <http://www.fskn.gov.ru> (accessed: 04 May 2012).

11. *Report of the international committee on control over drugs for 2011*. Organization of United Nations: the international committee on control over drugs, New-York: 2012. Available at: http://www.incb.org/pdf/annual-report/2011/Russian/AR_2011_Russian.pdf (accessed: 04 May 2012).

12. *Drug control policy*. Available at: http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/index_de.htm (accessed: 04 May 2012).

Каляшин А. В. / Kalyashin A. V.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
OF CRIMINAL EXECUTIVE SYSTEM EMPLOYEES

*Каляшин Андрей
Владимирович,*

*кандидат юридических наук, начальник отдела тылового обеспечения Владимирского юридического института ФСИН России, подполковник внутренней службы,
cav71@list.ru*

*Kalyashin Andrey
Vladimirovich,*

*c.j.s., Chief of logistic support department of Vladimir Juridical Institute of the Federal Service for Punishment Execution of Russia, Lieutenant Colonel of internal service,
cav71@list.ru*

Рассматривается дуализм статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы (УИС) в вопросах административной ответственности за должностные (служебные) административные правонарушения. Определяется понятие административной ответственности применительно к сотруднику УИС. На основе критического анализа статей Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации утверждается о неприемлемости смешения дисциплинарной и административной ответственности специальных субъектов за административные правонарушения.

Ключевые слова: административная ответственность, административная ответственность сотрудников уголовно-исполнительной системы, особый и общий субъект административной ответственности

Discusses the duality of the status of criminal executive system (CES) employee in matters of administrative responsibility for official (service) administrative offenses. Determines the concept of administrative responsibility with respect to an employee of the criminal executive service. On the basis of a critical analysis of articles of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation it is alleged on the unacceptability of the mixing disciplinary and administrative responsibility of the special subjects for administrative offenses.

Keywords: administrative responsibility, administrative responsibility of criminal executive service employees, special and general subject of administrative responsibility.

Российским законодательством предусмотрена административная ответственность, наступающая в случае совершения административного правонарушения, которым признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ [1] (кодифицированный федеральный закон) или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (например, Закон Владимирской области «Об административных правонарушениях во Владимирской области» [2]), установлена административная ответственность. Указанные правовые акты являются основными источниками, устанавливающими административную ответственность физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения.

С целью обеспечения единообразного и правильного применения закона, а также для совершенствования правоприменительной практики административных правонарушений принимаются конкретизирующие документы подзаконного характера [4]. Кроме этого, государственными органами, наделенными административно-юрисдикционными полномочиями, изданы ведомственные документы (приказы): о должностных лицах, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях [5] и осуществлять административное задержание; об установлении типовых форм процессуальных документов; об определении порядка исполнения некоторых видов административных наказаний и применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Анализ источников права в сфере административной ответственности, показал отсутствие многих принципиально важных положений теоретико-методологического характера, например, дефиниций, раскрывающих понятия: «административная ответственность», «административная ответственность лиц имеющих специальные звания» и т. д.

Функцию по восполнению возникших пробелов взяла на себя наука административного права. О понятии административной ответственности в теории административного права имеются различные точки зрения.

В справочных изданиях, например, административная ответственность рассматривается как ответственность граждан и должностных лиц перед государством за совершение ими административного правонарушения, одна из форм юридической ответственности, менее строгая, чем уголовная ответственность [11].

Например, А. В. Мелехин считает, что административная ответственность – это разновидность юридической ответственности, которая заключа-

ется в применении мер административного наказания к виновным в совершении административного правонарушения физическим и юридическим лицам [17].

Д. М. Овсянко под административной ответственностью понимает, применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений [18, 227].

По мнению Ю. М. Буравлева, под административной ответственностью в сфере государственной службы понимается применение в установленном законом порядке в целях защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц специально уполномоченными государственными органами и должностными лицами в пределах их компетенции, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, мер государственного принуждения за административные правонарушения [12].

В КоАП РФ закреплены два следующих правовых режима административной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее – УИС):

1. В ч. 1 ст. 2.5 КоАП закреплен особый режим привлечения сотрудников УИС к административной ответственности. Так, за совершение административных правонарушений, за исключением предусмотренных в ч. 2, сотрудники органов и учреждений УИС несут дисциплинарную ответственность в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, регламентирующими прохождение службы и их статус [3; 6]. Указанное позволяет говорить о фактической замене сотрудникам УИС административной ответственности на дисциплинарную при совершение отдельных видов правонарушений.

2. В ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ предусмотрен общий режим (условия) привлечения к административной ответственности сотрудников органов и учреждений УИС [7]. Так, сотрудники УИС за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.1-5.26, 5.45-5.52, 5.56, 6.3, 7.29-7.32, главой 8, ст. 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), главами 12, 15 и 16, ст. 17.7, статьями 18.1-18.4, 19.5.7, 19.7.2, 19.7.4 и ст. 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) КоАП РФ несут административную ответственность на общих основаниях.

Исходя из правового положения административную ответственность сотрудников УИС можно поделить на следующие два вида:

1. Административная ответственность сотрудников УИС на общих основаниях (общегражданская), т. е. они выступают в роли общих субъектов административной ответственности. Например, за нарушение правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы; за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении и др.

2. Административная ответственность сотрудников УИС в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в ФСИН России в ее учреждениях и органах и правовой статус, т. е. они выступают в роли особых субъектов административной ответственности. Ответственность обусловлена особыми признаками правового положения – наличием специальных званий у субъекта административной ответственности (например, при совершении мелкого хулиганства (ст. 20.1), стрельбы из оружия в не отведенных для этого местах (ст. 20.13) и др.).

Таким образом, под административной ответственностью сотрудников УИС можно определить применение в установленном законом порядке в целях защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц специально уполномоченными государственными органами и должностными лицами в пределах их компетенции, предусмотренных федеральными законами установленных государством мер административного наказания к сотруднику ФСИН России, ее учреждений и органов за совершение административных правонарушений в соответствии с положениями ст. 2.5 КоАП РФ.

Рассмотрим проблемы содержания ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, касающегося особого правила несения ответственности за административные правонарушения сотрудниками УИС в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы и их статус.

Как ранее было сказано, в данном случае административная ответственность по сути дела заменяется дисциплинарной ответственностью.

В нормативном основании административной ответственности велико значение подзаконных нормативных правовых актов, которые содержат как руководящие указания правоприменительным органам, так и рекомендации по их правильному пониманию и применению, а также образцы процессуальных и иных документов.

Так, некоторые исполнительные органы государственной власти рекомендуют органам (должностным лицам), которым предоставлено право налагать, административные штрафы в отношении военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел вместо наложения наказания передавать материалы о правонарушениях соответствующим органам для решения вопроса о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности [8].

При передаче материалов на практике может возникнуть ситуация, когда по усмотрению уполномоченных на назначение дисциплинарных взысканий начальников (командиров), провинившихся лиц могут подвергнуть дисциплинарному наказанию: объявить замечание, назначить вне очереди наряд по службе (сотрудникам УИС состоящим на должностях курсантов) или освободить их от наказания. Такое решение вопроса вступает в определенное противоречие с принципами равенства всех пред законом и одинаковой административной ответственностью за виновные деяния. Перечень должностей начальников и их прав по применению поощрений и наложению дисциплинарных взысканий определены в приложении 17 к Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Кроме этого в дефиниции «нарушение сотрудником УИС служебной дисциплины» закрепленной в ст. 34 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» им признается виновное действие (бездействие), повлекшее за собой нарушение законодательства РФ, дисциплинарного устава, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего распорядка (подразделения) либо выразившееся в несоблюдении требований к служебному поведению или в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов, распоряжений и указаний прямых начальников и непосредственного начальника, если за указанное действие (бездействие) законодательством РФ не установлена административная или уголовная ответственность.

В «Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» административная ответственность сотрудников УИС не предусмотрена. В ней речь идет о дисциплинарной ответственности соответствующих сотрудников. Таким образом, учитывая, что

дисциплинарная и административная виды ответственности отличаются друг от друга, то положения ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ требуют редактирования [9].

За виновно совершенные административные правонарушения действующим законодательством предусмотрены разнообразные виды административных наказаний. Согласно закону административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ). Нормативные положения об административном наказании изложены в главе 3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Исходя из особенностей службы в УИС, а также нецелесообразности применения ряда административных наказаний и в соответствии с законом к ним не применяется административный арест. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к лицам, имеющим специальные звания, в том числе к сотрудникам УИС.

В практической деятельности используются существующие вспомогательные меры, которые позволяет наиболее квалифицированно и эффективно применять закон [14; 20].

В заключении остановимся на реформировании законодательства об административной ответственности, которое предполагало разработку Административно-процессуального кодекса РФ, однако этому проекту, утвержденному актом Президента страны [10], не суждено было осуществиться, хотя научная общественность уделила этой проблеме достаточно большое внимание [13; 15]. В действующем законодательстве процессуальные нормы сконцентрированы в разделе IV КоАП РФ, который называется «Производство по делам об административных правонарушениях».

Уполномоченный по правам человека в РФ отмечал, что административное производство – это единственная процессуальная отрасль, не имеющая самостоятельного процессуального кодекса. Считая своевременной и насущной разработку и принятие административного процессуального кодекса, он обратился к федеральным органам исполнительной и законодательной власти с призывом ускорить подготовку и внесение соответствующего законопроекта в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Правительства Российской Федерации, предполагающей его первоочередное рассмотрение в Федеральном Собрании - парламенте РФ [19].

Сегодня существуют несколько проектов административного процессуального кодекса, в том числе предложенный М. Я. Масленниковым [16].

Все сказанное позволяет сделать вывод, что подвергшийся исследованию институт административной ответственности сотрудников УИС в законодательном отношении не развит, широкого применения на практике не получил и в теоретическом плане разработан недостаточно. Нам представляется, что административную ответственность сотрудников УИС как особых субъектов административной ответственности целесообразнее перевести в категорию административной ответственности общих субъектов (на общих основаниях) и комплексно развивать именно этот институт.

В связи с чем, в целях повышения роли административной ответственности как одного из средств обеспечения законности и дисциплины в УИС, равенства всех перед законом и исключения замены административной ответственности дисциплинарной, по нашему мнению целесообразно из КоАП РФ исключить предусмотренные ч. 1 ст. 2.5 изъятия в части несения сотрудниками УИС дисциплинарной ответственности за административные правонарушения.

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., 2012].
2. Об административных правонарушениях во Владимирской области: закон Владимирской области [от 14.02.2003 № 11-ОЗ : в ред. от 03.12.2010] // Владимирские ведомости. № 36-37. 2003. 19 февр.; № 313. 2010. 08 декабря.
3. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» [от 23 дек. 1992 г. № 4202-1 : в ред. от 22.07.2010] // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70; СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 3990.
4. Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче: постановление Правительства РФ [от 19.11.2003 № 694] // Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. № 47. Ст. 4545.
5. Об утверждении Перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : приказ ФСИН РФ [от

08.06.2009 № 246 (Зарег. в Минюсте РФ 03.08.2009 N 14451)] // Российская газета. № 151. 2009. 14 авг.

6. Инструкция о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ Минюста России [от 06 июля 2005 г. № 76 : в ред. от 29.07.2008 (Зарег. в Минюсте РФ 23.06.2005 № 6748)] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 27; 2008. № 33.

7. О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях: письмо Генпрокуратуры РФ [от 27.02.2004 № 36-12-2004] // Документ опубликован не был.

8. Об административной и дисциплинарной ответственности: письмо Госналогслужбы РФ от 31.03.1994 № 04-3-09 // Документ опубликован не был.

9. О причинах отклонения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: информация к проекту № 96700255-2).

10. Перечень поручений Администрации Президента Российской Федерации к Указу Президента Российской Федерации [от 3 апреля 1997 г. № 278 : в ред. от 19.09.1997 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 14. Ст. 1608; 1997. № 38. Ст. 4359.

11. Безопасность: теория, парадигма, концепция, культура. Словарь-справочник / Автор-сост. профессор В. Ф. Пилипенко. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: ПЕРСЭ-Пресс, 2005. URL: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Безопасность>. (дата обращения: 28.05.2012).

12. Буравлев Ю. М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы : Монография. М.: Юрист, 2008.

13. Дугенец А. С. Подготовлен и опубликован проект российского Административно-процессуального кодекса // Административное право и процесс. 2008. № 5.

14. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / [под общ. ред. Н. Г. Салищевой] (М.: Проспект – 2009) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] – НПП «Гарант-Сервис» – Электрон. дан. – [М., 2012].

15. Кузякин Ю. П. Интервью: Нужно создавать Административно-процессуальный кодекс, в котором будет прописана четкая процедура: куда,

как, в какие сроки // Административное право. 2009. № 2.

16. Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс. Проект // Вестник Евразийской академии наук. 2008. № 4.

17. Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации: курс лекций // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009. Тема 11. Ответственность по административному праву.

18. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2007.

19. О разработке и принятии Административного процессуального кодекса : заявление Уполномоченного по правам человека в РФ от 21.10.2009 // Российская газета. № 199. 2009. 21 октября.

20. Тихомирова Л. А. Порядок привлечения к административной ответственности: практическое пособие. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

References:

1. Code on Administrative Offences of the RF of December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabnja 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. On Administrative Offences in Vladimir Region: the law of Vladimir region [of 14.02.2003 No. 11-RL (Regional law): in edition from 03.12.2010]. *Vladimirskie vedomosti – Vladimir's Journal*, February 19, 2003, no. 36-37; December 08, 2010, no. 313.

3. Regulation on service in bodies of internal affairs of the RF: resolution of the Supreme Council of the Russian Federation "On approval of the Regulation on service in bodies of internal affairs of the RF and oath text of an employee of body of Internal Affairs of the RF" (from December 23, 1992 No. 4202-I: in edition from 22.07.2010) [Polozhenie o sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii: postanovlenie Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii «Ob utverzhdenii Polozhenija o sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii i teksta Prisjagi sotrudnika organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii»]. *Vedomosti SND i VS RF – Journal of the Council of People's Deputies and the Supreme Court of the Russian Federation*, 1993, no. 2, p. 70; *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 30, art. 3990.

4. On approval of the Provision on the transfer for realization or destruction of seized perishable items, which are instruments or objects of administrative offence: Resolution of the Government of the Russian Federation (No. 694 of 19.11.2003) [Ob utverzhdenii Polozhenija o sdache dlja realizacii ili unichtozhenija iz"jatyh vewej, javivshihsja orudijami sovershenija ili

предметами административного правонарушения, подвергавшихся быстро порче: постановление Правитель'ства РФ]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2003, no. 47, art. 4545.

5. On approval of the List of officials of organizations and criminal executive system bodies, who are responsible for drawing up protocols on administrative offences: the order of Federal Penitentiary Service of the RF (No. 246 of 08.06.2009 (registered in the Ministry of Justice of the RF N 14451 of 03.08.2009)) [Ob utverzhdenii Perechnja dolzhnostnyh lits uchrezhdenij i organov ugolovno-ispolnitel'noj sistemy, upolnomochennyh sostavljat' protokoly ob administrativnyh pravonarushenijah: prikaz FSIN RF]. *Rossijskaya gazeta – The Russian Newspaper*, August 14, 2009, no. 151.

6. Instruction on the procedure of application of Provision on service in internal affairs bodies of the RF in institutions and bodies of criminal executive system: the order the Ministry of Justice (No. 76 of July 06, 2005: in edition of 29.07.2008 (registered in the Ministry of Justice of the RF No. 6748 of 23.06.2005)) [Instrukcija o porjadke primenenija Polozhenija o sluzhbe v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii v uchrezhdenijah i organah ugolovno-ispolnitel'noj sistemy: prikaz Minjusta Rossii]. *Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti – Bulletin of normative acts of the federal bodies of executive power*, 2005, no. 27; 2008, no. 33.

7. On Methodological Recommendations for the organization of the prosecutor's work for supervision over the implementation of legislation on administrative offenses: the letter of General Procurator's Office (No. 36-12-2004 of 27.02.2004) [O Metodicheskikh rekomendacijah po organizacii raboty prokuratury po nadzoru za ispolneniem zakonodatel'stva ob administrativnyh pravonarushenijah: pis'mo Genprokuratury RF]. The document was not published.

8. On administrative and disciplinary responsibility: the letter of the State Tax Service of the RF No. 04-3-09 of 31.03.1994 [Ob administrativnoj i disciplinarnoj otvetstvennosti: pis'mo Gosnalogsluzhby RF]. The document was not published.

9. On the reasons of deviation of the Code on Administrative Offences of the RF [O prichinah otklonenija Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah]: information to the project No. 96700255-2.

10. The list of orders of the Administration of the President of the RF to the order of the President of the RF [No. 278 of April 03, 1997: in edition of 19.09.1997 "On urgent measures for the implementation of the Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly "The Order in power - the order in the country. (On the situation in the country and main directions of the policy of the Russian Federation)". *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*,

1997, no. 14, art. 1608; 1997, no. 38, art. 4359.

11. *Security: Theory, Paradigm, Conception, and Culture* [Bezopasnost': teoriya, paradigma, kontseptsiya, kul'tura]. Dictionary-reference guide, author-compiler V. F. Pilipenko, 2nd edition added and revised, Moscow: PERSE-Press, 2005. Available at: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Безопасность>. (accessed: 28 May 2012).

12. Buravlev Yu. M. *The Types of Legal Responsibility in the System of Public Service* [Vidy yuridicheskoy otvetstvennosti v sisteme gosudarstvennoj sluzhby]. Monograph, Moscow: Yurist, 2008.

13. Dugenets A. S. Prepared and published the project of the Russian Administrative and Procedural Code [Podgotovlen i opublikovan proekt rossijskogo Administrativno-processual'nogo kodeksa]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2008, no. 5.

14. *Comments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation (article by article)* [Kommentarij k Kodeksu Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah]. Under general edition of N. G. Salishheva, Moscow: Prospekt, 2009.

15. Kuzyakin Yu. P. Interview: We Need to Create an Administrative and Procedural Code in which will be Clearly Described the Procedure: Where, How and in What Time Frame [Nuzhno sozdat' Administrativno-protsessual'nyj kodeks, v kotorom budet propisana chetkaya protsedura: kuda, kak, v kakie sroki]. *Administrativnoe pravo – Administrative Law*, 2009, no. 2.

16. Maslennikov M. Ya. Administrative and Procedural Code of the RF. Project [Rossijskij administrativno-processual'nyj kodeks. Proekt]. *Vestnik Evrazijskoj akademii nauk – The Messenger of the Eurasian Academy of Sciences*, 2008, no. 4.

17. Melekhin A. V. *Administrative Law of the Russian Federation: course of lectures* [Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii]. prepared for the system Konsul'tant Plyus, 2009, Theme 11, Responsibility in administrative law.

18. Ovsyanko D. M. *Public service of the Russian Federation* [Gosudarstvennaya sluzhba Rossijskoj Federatsii]. textbook, 3rd edition revised and added, Moscow: Yurist, 2007.

19. On the development and adoption of Administrative and Procedure Code: a statement of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation from 21.10.2009 [O razrabotke i prinjatii administrativnogo processual'nogo kodeksa: zayavlenie Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF ot 21.10.2009]. *Rossijskaya gazeta – The Russian Newspaper*, October 21, 2009, no. 199.

20. Tikhomirova L. A. *The Procedure of Bringing to Administrative Responsibility* [Poryadok privilecheniya k administrativnoj otvetstvennosti]. Practical handbook, System GARANT [Electronic resource], Moscow: 2012.

НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗNORMATIVE-LEGAL BASE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN IN THE FIELD
OF COMBATING CORRUPTION: RETROSPECTIVE ANALYSIS*Касымова Мадина**Орынбаевна,**магистр права, старший преподаватель кафедры таможенного дела Академии финансовой полиции РК, капитан финансовой полиции.**Kasymova Madina**Orynbaevna,**Master of law, Senior Lecturer, Customs Department of Financial Police Academy of The Republic of Kazakhstan, Captain of the financial police.*

Излагаются в исторической последовательности нормативные правовые акты Республики Казахстан, регулирующие вопросы борьбы с коррупцией. Особое внимание уделяется актам Президента Республики Казахстан, являющимся движущей силой в организации работы по противодействию и искоренению коррупции в Казахстане.

Ключевые слова: коррупция, борьба с коррупцией, антикоррупционное законодательство.

Represented in historical sequence the normative legal acts of the Republic of Kazakhstan regulating the issues of combating against corruption. Particular attention is given to acts of the President of the Republic of Kazakhstan, which are driving force in organizing the work to counter and eradicate corruption in Kazakhstan.

Keywords: corruption, combating corruption, anti-corruption legislation

История коррупции не уступает по древности истории человеческой цивилизации. Своими корнями это негативное социальное явление уходит в глубокое прошлое. Об этом свидетельствуют библейские изречения о фактах, расценивающихся в настоящее время как проявления коррупции. Вот некоторые цитаты из этой книги: «Князья твои законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки, и гонятся за мздою...»; «Горе тем; которые за подарки оправдывают виновного и правых лишают законного!» [14, 13].

Рассматривая историю Казахстана известно, что нормы обычного права, принятые в родовых общинах на территории Казахской степи были во многом predetermined традициями законодательного характера, установленными принципами кочевой культуры.

По мнению Ж. А. Туякбая, первый этап становления основ правовой системы в Казахстане следует отнести к периоду среднего и позднего средневековья и условно датировать XIV – первой половиной XIX вв. При этом основными чертами его явилось сочетание правовых устоев традиционной мусульманской системы права и обычно-правовых институтов монгольской кочевой цивилизации с определяющим влиянием последних.

С начала XVI века в Казахстане действовали законы хана Касыма, так называемая «Столбовая дорога Касыма», в основу которых были заложены нормы обычного права (адата). Нормы обычного права казахов были окончательно кодифицированы и дополнены в конце XVI века при хане Тауке в виде единого свода под названием «Жеті жаргы» (Семь установлений).

Положения фундаментального свода казахского права «Жеті жаргы» довольно разнообразны. Они содержат нормы гражданского, административного и уголовного права, а также положения о религии, налогах и другое, охватывая, таким образом, все стороны казахского общества.

Децентрализация власти и отсутствие единого государственного чиновничьего аппарата, осуществление государственного управления органами феодальной родовой власти в совокупности исключало возможность хотя бы и формально зарождения в казахском праве норм, предусматривающих ответственность за взяточничество, злоупотребление положением и т. д., то есть за коррупцию.

Следующий этап формирования правовой системы в Казахстане, которая объективно повлияла на изменение социально-правовой сущности коррупции, начинает отсчет с периода утверждения Российской колониальной политики и расширения границ империи. При этом судебное устройство Казахстана в период его присоединения к России представляло собой две параллельно действовавшие системы:

- 1) местные национальные суды – суды биев и суды казиев, разбиравшие относительно незначительные уголовные и гражданские дела между казахами, которые действовали на основе адата и шариата;
- 2) общеимперские судебные учреждения, разбиравшие особо важные уголовные дела казахов и все дела, возникавшие между представителями различных народностей.

Ужесточение и широкое применение карательных мер не привели к сокращению количества данного вида преступлений. Поэтому в царской России стали изыскивать новые подходы к борьбе с лихоимством, обеспечивающие выявление и устранение причин, способствующих распространению этого явления. При правлении Николая II в 1845 г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных, которым было изменено и существенно дополнено законодательство об ответственности за взяточничество и другие формы проявления коррупции, введены новые нормы. В главе шестой пятого раздела Уложения предусматривалась уголовная ответственность за корыстные злоупотребления по службе, включая взяточничество. Эта глава называлась «О мздоимстве и лихоимстве» и включала в себя тринадцать статей.

В начале XX века в 1903 г. было разработано «Уголовное уложение» России, куда автоматически были перенесены все нормы о должностных преступлениях из предшествующего «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г. Несмотря на то, что большая часть норм «Уголовного уложения» 1903 г. носила бланкетный характер, вызывая определенные трудности и неудобства при установлении нарушенных пунктов тех или иных правил, того или иного постановления или устава, тем не менее, оно во многом было прогрессивнее предшествующего нормативного акта. Значительно упростилась система построения нового уголовного законодательства, сократилось количество статей, было сформулировано определение должностного лица.

Советский период изобилует различными формами и проявлениями борьбы с коррупцией. Так общие тенденции эволюции коррупционных отношений в XX в. – это постепенное умножение их форм, переход от эпизодической и низовой коррупции к систематической верхушечной и международной.

Декрет СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. стал первым в РСФСР правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за данные деяния. Согласно ему, к ответственности за взяточничество привлекались лица, состоявшие на государственной или общественной службе, «виновные в принятии взяток за выполнение действия, входящего в круг их обязанностей, или за содействие в выполнении действия, составляющего обязанности должностного лица другого ведомства» [11].

Декретом СНК от 16 августа 1921 г. формулировка статьи в части квалификации деяния взяточполучателя была несколько изменена. В новой редакции ответственности подлежали лица, «которые состоят на государственной,

союзной или общественной службе, лично или через посредника, получили или пытались получить в каком бы то ни было виде взятку за выполнение в интересах дающего взятку какого-либо действия, входящего в круг их служебных обязанностей» [15, 30].

История борьбы советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Эта борьба характеризуется несколькими интересными и важными чертами. Во-первых, власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т. п. Отрицая сам термин, отрицали понятие, а значит и явление, тем самым заранее обрекая на неудачу и анализ этого явления, и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми проявлениями. Во-вторых, советское «правосознание» всегда удивительно наивно и непродуктивно объясняло причины коррупционных явлений.

Заметим, что среди стран СНГ Казахстан первым приступил к разработке антикоррупционного законодательства и государственной системы противодействия этому явлению. На ранних этапах становления суверенного государства принимались нормативные правовые акты, направленные непосредственно на борьбу с коррупционными правонарушениями, на поддержание правопорядка в стране. Так, в Указе Президента РК «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупции» от 17 марта 1992 года № 684 предусматривались меры, направленные на выявление, предупреждение и раскрытие подобных преступлений. Генеральной прокуратуре предписывалось принимать все необходимые меры по их раскрытию.

Во исполнение Указа Президента была проделана определенная работа, однако обстановка продолжала оставаться сложной. Комплексное исследование всех сторон проблемы борьбы с преступностью, в том числе и коррупционной, поставили задачу дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства и методов ведения борьбы с ней. Существенную роль в борьбе с организованной преступностью и коррупцией сыграли Указ Президента РК от 20 июня 1997 года № 3558 «О Государственной программе Республики Казахстан по борьбе с преступностью на 1997-1998 годы и основным направлениям правоохранительной деятельности до 2000 года» [2] и изданное во исполнение этого Указа распоряжение Премьер-Министра от 6 августа 1997 года № 263-Р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Указа Президента от 20 июня № 3558» [9]. Данными актами была разработана Государственная программа Республики Казахстан по борьбе с преступностью на

1997-1998 годы и основным направлениям правоохранительной деятельности до 2000 года. Государственная программа предусматривала целый комплекс мер, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы борьбы с преступностью, в том числе и в области международного правового сотрудничества [13, 92].

Впервые был принят такой масштабный документ, предусматривающий целый комплекс мер борьбы с преступностью, в том числе и экономическими преступлениями и коррупцией, ориентирующий на тесное взаимодействие с правоохранительными органами других стран.

Складывающаяся в конце 90-х годов прошлого столетия криминогенная обстановка потребовала от руководства страны принятия новых мер, направленных на укрепление национальной безопасности, оптимизацию структуры правоохранительных органов и специальных служб государства, усиление борьбы с организованной преступностью и коррупцией, которые воплотились в Указе Президента РК от 5 ноября 1997 года № 3731 «О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией» [3].

Данным Указом Президента предусматривались разработка и представление законопроектов, предусматривающих:

- наделение органов национальной безопасности и внутренних дел правом дознания и предварительного следствия по делам о преступлениях, передаваемых в их ведение в соответствии с п. 3 Указа;
- признание не имеющими юридической силы и недействительными актов, решений и сделок, связанных с коррупцией;
- установление контроля за денежными расходами должностных лиц государственных органов и принятие иных мер финансового контроля в целях недопущения легализации (отмывания) незаконно нажитых денег и иного имущества;
- обязательность проведения специальной проверки государственных служащих при их аттестации и решении вопроса о повышении в должности.

Следует признать, что принимаемые Президентом и Правительством нормативные правовые акты, направленные на борьбу с коррупционными правонарушениями, не в полной мере отражали потребности общества в урегулировании этой деятельности: необходимо было создать полноценную законодательную базу. Решению этой проблемы способствовало принятие Законов РК «О национальной безопасности» от 26 июня 1998 года (в настоящее время действует новый закон – Закон Республики Казахстан от 6 января 2012

года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями от 27.04.2012 г.) и «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 года [1], которые были направлены на защиту национальной безопасности Республики Казахстан от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, устойчивое функционирование государственных институтов.

Реализация положений Закона «О борьбе с коррупцией» предусматривала расширение демократических начал, гласности и контроля в управлении государством, укрепление доверия населения к государству и его структурам, создание условий для поступления на государственную службу компетентных и неподкупных лиц. Учитывая реалии, сложившиеся в сфере государственного управления, а также состояние борьбы с коррупционной преступностью, в целях реализации Послания к народу Казахстана от 30 августа 1998 года 12 ноября 1998 года Президентом РК принимается Указ № 4113 «О государственной комиссии по борьбе с коррупцией», который предусматривал создание специализированного органа – Государственной комиссии, непосредственно подчиненной и подотчетной Президенту. Специализировалась Комиссия на рассмотрении дел, связанных с коррупцией в государственных органах.

С целью улучшения координации деятельности правоохранительных органов, совершенствования системы борьбы с преступностью постановлением Правительства Республики Казахстан № 764 от 7 июня 2001 года была образована межведомственная комиссия по борьбе с преступностью при Правительстве РК, возглавляемая непосредственно Премьер-Министром. Следует признать, что данная комиссия проделала определенную работу в этом направлении и внесла свой вклад в качестве консультативно-совещательного органа при Правительстве Республики Казахстан.

Распоряжение Президента РК № 201 от 2 февраля 2001 года об одобрении «Концепции борьбы с правонарушениями в сфере экономики» [8] и Указ Президента № 949 от 20 сентября 2002 года об одобрении «Концепции правовой политики РК» [4] свидетельствуют о решительности в вопросах ведения борьбы с правонарушениями в различных сферах, в том числе и с коррупцией.

Как показывает анализ, действующее антикоррупционное законодательство Республики пока далеко от желаемой модели. В качестве недостатков можно назвать некоторую пробельность в вопросах международного сотрудничества, проведения антикоррупционной экспертизы, расплывчатость, нечеткость дефиниций. Отсюда разное понимание и толкование

антикоррупционного законодательства теоретиками и практиками. В качестве примера можно привести протест Генерального прокурора РК от 22 февраля 2002 года на нормативное постановление Верховного суда «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией» [10]. Коррупция, имея высокую степень приспособляемости, используя любую брешь в действующем законодательстве, непрерывно изменяется, чего нельзя сказать о нашем законодательстве. Отсюда наблюдаются определенные сложности в выявлении коррупции и борьбы с ней. А размах коррупции в стране в начале 3-го тысячелетия приобрел угрожающие размеры.

С учетом сложившейся ситуации Президентом в Послании народу Казахстана «На пути ускорения экономической, социальной и политической модернизации» предложена конкретная программа по ускорению дальнейших преобразований в стране до 2010 года, которая предусматривает реформирование в различных областях: исполнительной, законодательной, судебной, административной и других. Пункт 4.3 данного Послания предусматривает реформу исполнительной власти, направленную на дальнейшую децентрализацию власти, упорядочение и повышение эффективности системы государственного управления, а прозрачность деятельности исполнительной власти должна стать нормой. Решение этих задач должно способствовать снижению коррупции [12, 32].

Следующим логическим шагом в борьбе с коррупционными правонарушениями в республике явилось принятие Президентом 14 апреля 2005 года Указа № 1550 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» [5]. Принятие данного Указа преследовало цель дальнейшего совершенствования мер по борьбе с коррупцией, выполнения мероприятий, направленных на противодействие коррупционным проявлениям, а также повышения ответственности должностных лиц государственных органов за соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией. Реализация обозначенных целей предполагала деятельность в нескольких направлениях:

- совершенствование действующего антикоррупционного законодательства, что предполагает проведение ревизий действующих подзаконных актов на предмет внесения в них норм, исключающих условия для коррупционных правонарушений и преступлений;
- совершенствование деятельности самих государственных органов, укрепление в них дисциплины и порядка, усиление ответственности

государственных органов, должностных лиц за нарушение антикоррупционного законодательства. Особая роль здесь отводится дисциплинарным советам Агентства РК по делам государственной службы в областях, городах Астане и Алматы;

- привлечение к борьбе с коррупционными правонарушениями и преступлениями сил общественности, широкое освещение в средствах массовой информации результатов этой борьбы.

Во исполнение данного Указа Президента РК Правительством РК и Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью была разработана и введена в действие 23 декабря 2005 года Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы, а в феврале 2006 года вышло Постановление Правительства Республики Казахстан о плане мероприятий по реализации этого стратегического документа.

Результаты реализованных ранее Государственных программ борьбы с коррупцией показали целесообразность и необходимость дальнейшего проведения последовательной системной работы всего государства и общества по формированию действенных мер, препятствующих дальнейшему развитию коррупции.

В целях выработки комплекса взаимосвязанных мер, направленных на противодействие коррупции, которые будут реализованы как государственными органами, так и гражданским обществом, разработана Отраслевая Программа по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы [7].

Программа направлена на достижение основных целей Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 [6].

Для достижения целей Программой предполагается решение следующих задач:

1. Расширение международного сотрудничества и совершенствование национального законодательства по вопросам противодействия коррупции.
2. Повышение эффективности деятельности государственных органов по уменьшению коррупционных рисков.
3. Повышение антикоррупционного мировоззрения.
4. Снижение уровня теневой экономики [7].

Анализируя антикоррупционное законодательство республики, следует отметить, что проведена определенная работа. При наличии политической воли государство и общество способны адекватно реагировать на

угрозы коррупционной деятельности и снизить ее до уровня, безопасного для общества и государства. Борьбу необходимо вести комплексно с обязательным привлечением общественности. Пока общество не осознает важность и обязательность борьбы с этим злом, успехов ожидать не следует. Мы же вынуждены вести эту борьбу, так как поставили цель войти в число 50-ти наиболее развитых стран мира. Успехи в экономике можно связывать лишь с укреплением принципа верховенства закона – одним из основных принципов функционирования правового государства, а без его реализации мы не можем говорить об учреждении правового государства в Республике Казахстан.

Список литературы:

1. Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года № 267-І «О борьбе с коррупцией». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009795 (дата обращения: 04.05.2012).
2. Указ Президента Республики Казахстан от 20 июня 1997 года № 3558 «О Государственной программе Республики Казахстан по борьбе с преступностью на 1997-1998 годы и основным направлениям правоохранительной деятельности до 2000 года». URL: http://www.epravo.kz/urist/detail.php?ELEMENT_ID=10182 (дата обращения: 04.05.2012).
3. Указ Президента Республики Казахстан от 5 ноября 1997 № 3731 «О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией». URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsj/dok_oeqxib.htm (дата обращения: 04.05.2012).
4. Указ Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года № 949 «Об одобрении «Концепции правовой политики Республики Казахстан». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1033528 (дата обращения: 04.05.2012).
5. Указ Президента Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года № 1550 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц». URL: <http://www.nomad.su/?a=3-200504180049> (дата обращения: 04.05.2012).
6. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года». URL: <http://www.nomad.su/?a=3-201002230039> (дата обращения: 04.05.2012).
7. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2011 года № 308 «Об утверждении отраслевой Программы по противодействию

- коррупции в Республике Казахстан на 2011-2015 годы». URL: http://www.finpol.kz/rus/pr2011-2015_rus/ (дата обращения: 04.05.2012).
8. Распоряжение Президента РК № 201 от 2 февраля 2001 года об одобрении «Концепции борьбы с правонарушениями в сфере экономики». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021845&sublink=100 (дата обращения: 04.05.2012).
 9. Распоряжение Премьер-Министра от 6 августа 1997 года № 263-Р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Указа Президента от 20 июня № 3558». URL: <http://www.sekatel.kz/897> (дата обращения: 04.05.2012).
 10. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 13 декабря 2001 года № 18 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией» URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30381741&sublink=400 (дата обращения: 04.05.2012).
 11. О взяточничестве: Декрет СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. // Сб. материалов по истории социалистического уголовного законодательства. М., 1938.
 12. Назарбаев Н. А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. Астана: Елорда, 2005.
 13. Алпысов С. М, Акылбай С. Б. Антикоррупционная политика в Республике Казахстан: Монография. Астана: Полиграф-мир, 2006.
 14. Кузнецов Ю. А., Силинский Ю. Р., Хомутова А. В. Российское и зарубежное законодательство о мерах противодействия коррупции. Владивосток, 1999.
 15. Симонов С. В. «Ретроспективный анализ рассмотрения терминов «коррупция» и «коррупционная деятельность» в Казахстане» // Правовая реформа в Казахстане, № 2 (54), 2011.

References:

1. *The law of the Republic of Kazakhstan No. 267-I from July 02, 1998 "On combating corruption"* [Zakon Respubliki Kazahstan ot 2 ijulja 1998 goda № 267-I «O bor'be s korrupciej»]. Available at http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009795 (accessed: 04 May 2012).
2. *The order of the President of the Republic of Kazakhstan No. 3558 from June 20, 1997 "On the State program of the Republic of Kazakhstan on struggle against criminality for 1997-1998 and the main directions of law enforcement until 2000"* [Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 20 ijunja 1997 goda № 3558 «O Gosudarstvennoj programme Respubliki Kazahstan po bor'be s prestupnost'ju na 1997-1998 gody i osnovnym napravlenijam pravoohranitel'noj

dejatel'nosti do 2000 goda»]. Available at: http://www.epravo.kz/urist/detail.php?ELEMENT_ID=10182 (accessed: 04 May 2012).

3. *The order of the President of the Republic of Kazakhstan No. 3731 from November 05, 1997 "On measures to strengthen national security, further strengthening the combating against organized criminality and corruption"* [Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 5 nojabrja 1997 № 3731 «O merah po ukrepleniju nacional'noj bezopasnosti, dal'nejshemu usileniju bor'by s organizovannoj prestupnost'ju i korrupciej»]. Available at: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsj/dok_oeqxib.htm (accessed: 04 May 2012).

4. *The order of the President of the Republic of Kazakhstan No. 949 from September 20, 2002 "On the approval of "The Concept of Legal Policy of the Republic of Kazakhstan"* [Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 20 sentjabrja 2002 goda № 949 «Ob odobrenii «Konceptii pravovoj politiki Respubliki Kazakhstan»]. Available at http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1033528 (accessed: 04 May 2012).

5. *The order of the President of the Republic of Kazakhstan No. 1550 from April 14, 2005 "On measures to strengthen the combating against corruption, strengthening discipline and order in the activities of state bodies and officials"* [Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 14 aprelja 2005 goda № 1550 «O merah po usileniju bor'by s korrupciej, ukrepleniju discipliny i porjadka v dejatel'nosti gosudarstvennyh organov i dolzhnostnyh lic»]. Available at: <http://www.nomad.su/?a=3-200504180049> (accessed: 04 May 2012).

6. *The order of the President of the Republic of Kazakhstan No. 922 from February 01, 2010 "About the Strategic Plan for Development of the Republic of Kazakhstan till 2020"* [Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 1 fevralja 2010 goda № 922 «O Strategicheskome plane razvitija Respubliki Kazakhstan do 2020 goda»]. Available at: <http://www.nomad.su/?a=3-201002230039> (accessed: 04 May 2012).

7. *The resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan No. 308 from March 31, 2011 "On approval of sectoral anti-corruption program in the Re-public of Kazakhstan for 2011-2015"* [Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazakhstan ot 31 marta 2011 goda № 308 «Ob utverzhdenii otraslevoj Programmy po protivodejstviju korrupcii v Respublike Kazakhstan na 2011-2015 gody»]. Available at: http://www.finpole.kz/rus/pr2011-2015_rus/ (accessed: 04 May 2012).

8. *The order of the President of the Republic of Kazakhstan No. 201 from February 02, 2001 "On approval of "the Concept of combating offences in economic sphere"* [Rasporjazhenie Prezidenta RK № 201 ot 2 fevralja 2001 goda ob odobrenii

«Konceptsii bor'by s pravonarushenijami v sfere jekonomiki»]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021845&sublink=100 (accessed: 04 May 2012).

9. *The decree of the Prime Minister No. 263-R from August 06, 1997 "On approval of the plan of activities for implementation the Presidential Order No. 3558 from June 20"* [Rasporjazhenie Prem'er-Ministra ot 6 avgusta 1997 goda № 263-R «Ob utverzhdenii plana meroprijatij po realizacii Ukaza Prezidenta ot 20 ijunja № 3558»]. Available at: <http://www.sekatel.kz/897> (accessed: 04 May 2012).

10. *The normative resolution of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan No. 18 dated December 13, 2001 "On the practice of consideration by the courts criminal cases involving offences related to corruption"* [Normativnoe postanovlenie Verhovnogo Suda Respubliki Kazahstan ot 13 dekabrja 2001 goda № 18 «O praktike rassmotrenija sudami ugovolnyh del o prestuplenijah, svjazannyh s korrupciej»]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30381741&sublink=400 (accessed: May 2012).

11. About Bribery: Decree of the Council of People's Commissars of the the Russian Soviet Federated Socialist Republic (SNK RSFSR in Russian) of May 18, 1918 [O vzjatochnichestve: Dekret SNK RSFSR ot 8 maja 1918 g]. *Collection of Materials on the History of Socialist Criminal Law*, Moscow: 1938.

12. Nazarbaev N. A. *Kazakhstan on the path of accelerated economic, social and political modernization: Message from the President of the Republic of Kazakhstan to the people of Kazakhstan* [Kazakhstan na puti uskorennoj ehkonomicheskoy, sotsial'noj i politicheskoy modernizatsii: Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan narodu Kazakhstana]. Astana: Elorda, 2005.

13. Alpysov S. M., Akylbaj S. B. *Anti-corruption Policy in the Republic of Kazakhstan* [Antikorrupsionnaya politika v Respublike Kazakhstan]. Monograph. Astana: Poliraph-mir, 2006.

14. Kuznetsov Yu. A., Silinskij Yu. R., Khomutova A. V. *Russian and Foreign Legislation on Measures to Counter Corruption* [Rossijskoe i zarubezhnoe zakonodatel'stvo o merakh protivodejstviya korrupsii]. Vladivostok: 1999.

15. Simonov S. V. "Retrospective Analysis of the Consideration of the Terms "Corruption" and "Corrupt Activity" in Kazakhstan" ["Retrospektivnyj analiz rassmotreniya terminov "korrupsiya" i "korrupsionnaya deyatel'nost'" v Kazakhstane"]. *Pravovaya reforma v Kazakhstane – Legal Reform in Kazakhstan*, 2011, no. 2(54).

ПРОБЕЛЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОДАЧИ
УТОЧНЕННЫХ НАЛОГОВЫХ ДЕКЛАРАЦИЙ
GAPS IN NORMATIVE REGULATION OF SUBMISSION
OF REVISED TAX DECLARATIONS

*Кизилов Вячеслав
Владимирович,*

*к.ю.н., доцент кафедры ад-
министративного и финан-
сового права НОУ ВПО «Ом-
ский юридический институт»
г. Омск.*

*Kizilov Viacheslav
Vladimirovich,*

*c.j.s, Associate Professor, de-
partment of administrative
and financial law of the non-
state educational institution
of higher vocational education
«Omsk Institute of Law», Omsk.*

Рассматриваются вопросы, связан-
ные с возникновением обязанности и
права по уточнению налоговых декла-
раций, а также применением налоговых
санкций за неисполнение обязанности
по подаче уточненной налоговой де-
кларации. Акцентируется внимание на
возможности возникновения налоговых
обязательств в связи с устранением оши-
бок бухгалтерского учета, внесением
изменений в бухгалтерский учет, кото-
рые не относятся к ошибкам составле-
ния налоговых деклараций.

Ключевые слова: налоговая декла-
рация, уточненная налоговая декла-
рация, ошибки заполнения декларации.

Considers problems associated with
the emergence of rights and duties on the
clarification of tax declarations, as well as
the application of tax penalties for noncom-
pliance the obligation of filing a revised tax
declaration. Attention is drawn to the pos-
sibility of emergence of tax liabilities in con-
nection with the elimination of errors of ac-
counting, making changes in the accounting,
which do not relate to the mistakes of draw-
ing up a tax declaration.

Keywords: tax declaration, revised
tax declaration, mistakes of declaration fill-
ing in.

В соответствии с частью 1 статьи 81 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщик обязан внести необходимые изменения в налоговую декларацию и представить в налоговый орган уточненную налоговую декларацию только в случае обнаружения налогоплательщиком в поданной им в налоговый орган налоговой декларации факта неотражения или неполноты отражения сведений, а также ошибок, приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате.

Обнаружение налогоплательщиком в поданной им в налоговый орган налоговой декларации недостоверных сведений, а также ошибок, не приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате, законодатель не связывает с возникновением обязанности налогоплательщика о подаче уточненной декларации, а предоставляет налогоплательщику право на внесение необходимых изменений в налоговую декларацию и представление в налоговый орган уточненной налоговой декларации. При этом подача после истечения установленного срока подачи декларации уточненной налоговой декларации при реализации права (абзац второй части 1 статьи 81 НК РФ), а не при исполнении установленной законом обязанности (абзац первый части 1 статьи 81 НК РФ), не считается нарушением срока, если первичная декларация была подана в срок [4]. Иное толкование норм части первой статьи 81 НК РФ привело бы к безнаказанному неограниченному уточнению налоговых деклараций налогоплательщиком за пределами установленных сроков их подачи при наличии фактов занижения налоговых обязательств.

Каждый факт подачи уточненной декларации, влекущей увеличение налоговых обязательств налогоплательщика, за пределами установленных сроков является фактом налогового правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 119 НК РФ:

«1. Непредставление налогоплательщиком в установленный законодательством о налогах и сборах срок налоговой декларации в налоговый орган по месту учета

влечет взыскание штрафа в размере 5 процентов неуплаченной суммы налога, подлежащей уплате (доплате) на основании этой декларации, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 30 процентов указанной суммы и не менее 1 000 рублей» [1].

Причем фактическая уплата налогоплательщиком выявленных самостоятельно сумм занижения налогов не спасает налогоплательщика от применения к нему санкций части 1 статьи 119 НК РФ. Жесткость и оправданность применения налоговых санкций нашла подтверждение в информационном

письме Президиума ВАС РФ от 17 марта 2003 г. № 71 «Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с применением отдельных положений части первой Налогового кодекса Российской Федерации»:

«13. Уплата суммы исчисленного налога в установленный законодательством о налогах и сборах срок сама по себе не освобождает налогоплательщика от ответственности за несвоевременное представление налоговой декларации, предусмотренной статьей 119 НК РФ.

Налоговый орган обратился в арбитражный суд с заявлением о взыскании с акционерного общества штрафа, предусмотренного пунктом 1 статьи 119 НК РФ, за непредставление в установленный срок налоговой декларации по налогу на прибыль.

Ответчик требование не признал, ссылаясь на то, что сумма исчисленного налога уплачена им в бюджет полностью, недоимки налоговым органом не выявлено.

Суд поддержал доводы налогоплательщика и в удовлетворении заявления отказал по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 1 статьи 119 Кодекса непредставление налогоплательщиком в установленный законодательством о налогах и сборах срок налоговой декларации в налоговый орган по месту учета влечет взыскание штрафа в размере 5 процентов суммы налога, подлежащей уплате (доплате) на основе этой декларации, за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 30 процентов данной суммы и не менее 100 рублей.

Правонарушение, указанное в приведенной норме, имеет материальный состав, поскольку совершение соответствующих деяний связано с возникновением у налогоплательщика задолженности перед бюджетом по конкретному налогу.

Как видно из материалов дела, ответчик уплатил налог на прибыль в полном объеме в установленный срок. Непредставление налоговой декларации по названному налогу не привело к возникновению задолженности перед бюджетом и не повлекло неблагоприятных последствий для него.

С учетом изложенного оснований для привлечения общества к ответственности, предусмотренной пунктом 1 статьи 119 НК РФ, не имеется.

Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и заявление удовлетворил, обратив внимание на следующее.

Обязанность налогоплательщика уплачивать законно установленные налоги закреплена подпунктом 1 пункта 1 статьи 23 НК РФ, а ответственность

за ее неисполнение – статьей 122 Кодекса. Поскольку в рассматриваемом случае ответчик своевременно уплатил налог на прибыль, он не был привлечен к указанной ответственности.

Статьей 119 Кодекса установлена ответственность за неисполнение иной обязанности – по представлению в соответствующих случаях налоговой декларации. Эта обязанность закреплена подпунктом 4 пункта 1 статьи 23 НК РФ.

Поскольку требование предъявлено о взыскании штрафа за неисполнение обязанности по представлению налоговой декларации, ссылки ответчика на своевременное исполнение им другой обязанности (по уплате налога) не имеют правового значения для решения вопроса об обоснованности данного требования.

Факт непредставления налоговой декларации по налогу на прибыль материалами дела подтверждается и ответчиком не оспаривается, в связи с чем требование налогового органа о взыскании штрафа, предусмотренного пунктом 1 статьи 119 НК РФ, обоснованно» [9].

Общепризнанно, что налоговая санкция является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения, то есть виновно совершенного противоправного (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяния (действия или бездействия) налогоплательщика, за которое НК РФ установлена ответственность. Однако Налоговый кодекс содержит открытый перечень обстоятельств, исключающих вину в совершении налогового правонарушения, а также смягчающих ответственность за его совершение (статьи 111, 112 НК РФ). Данные обстоятельства устанавливаются судом или налоговым органом, рассматривающим конкретное дело, и учитываются при применении налоговых санкций. Поэтому, с учетом требований справедливости и соразмерности, дифференциации ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, возможно снижение налоговых санкций по части 1 статьи 119 НК РФ. И именно на этом должен сосредоточить свои усилия проштрафившийся налогоплательщик, уйти от ответственности в полном объеме не получится.

Если налогоплательщик не подаст уточненную декларацию, игнорируя обязанность, предусмотренную частью 1 статьи 81 НК РФ, то при обнаружении налоговым органом факта занижения налоговых обязательств налогоплательщика ожидают дополнительные санкции, предусмотренные частью 3 статьи 120 и частями 1 и 3 статьи 122 НК РФ (в зависимости от квалификации налогового правонарушения).

Следует отметить, что подача уточненной налоговой декларации, уменьшающей налоговые обязательства налогоплательщика, не приводит взысканию штрафа, так как по условиям части 1 статьи 119 Налогового Кодекса Российской Федерации отсутствует база для его исчисления. Поэтому сроки подачи уточненных деклараций, не приводящих к увеличению налоговых обязательств налогоплательщика, не регламентируются частью 1 статьи 81 НК РФ.

Налоговые санкции части 1 статьи 119 НК РФ применяются только в отношении правонарушений, связанных с просрочкой подачи деклараций [3], но с учетом положений части 3 и части 4 статьи 81 НК РФ. По своей сути, положения части 3 и части 4 статьи 81 НК РФ определяют случаи исключения привлечения к ответственности за налоговые правонарушения, предусмотренные статьей 119 НК РФ. Т. е. санкции статьи 119 НК РФ не применяются к налогоплательщику, если:

- уточненная налоговая декларация представлена в налоговый орган до момента, когда налогоплательщик узнал об обнаружении налоговым органом факта неотражения или неполноты отражения сведений в налоговой декларации, а также ошибок, приводящих к занижению подлежащей уплате суммы налога, либо о назначении выездной налоговой проверки.

- до представления уточненной налоговой декларации налогоплательщик уплатил недостающую сумму налога и соответствующие ей пени (для случаев представления декларации после срока уплаты налога);

- уточненная налоговая декларация представлена после проведения выездной налоговой проверки за соответствующий налоговый период, по результатам которой не были обнаружены неотражение или неполнота отражения сведений в налоговой декларации, а также ошибки, приводящие к занижению подлежащей уплате суммы налога.

В тех случаях, когда налогоплательщиком в пределах налогового (отчетного) периода подается уточненный расчет с нарушением установленных НК РФ сроков, по нашему мнению, может возникать ответственность, предусмотренная частью 1 статьи 126 НК РФ:

«1. Непредставление в установленный срок налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом) в налоговые органы документов и (или) иных сведений, предусмотренных настоящим Кодексом и иными актами законодательства о налогах и сборах,

влечет взыскание штрафа в размере 50 рублей за каждый непредставленный документ» [1].

На это указывают и авторы комментария к Налоговому кодексу РФ, размещенному в справочно-правовой системе «ГАРАНТ» в 2010 году [7].

Казалось бы все с уточненными декларациями просто и ясно. Однако, по нашему мнению, в формулировке части 1 статьи 81 НК РФ заложены определенные проблемы. Так, обязанность подачи уточненных деклараций связывается с фактом неотражения в декларации или неполноты отражения сведений, а также с наличием ошибок, приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате. Как видно из условий возникновения обязанности налогоплательщика, законодатель различает ошибки и неотражение (неполное отражение) сведений. Хотя, на первый взгляд, понятие ошибки могло бы вобрать в себя ситуации второго рода. Как нам представляется, сформулированное таким образом выражение в норме закона не случайно. Под ошибкой заполнения декларации следует понимать опisku (опечатку), произведенную неосознанно. Например, могут быть перепутаны графы при заполнении, случайным образом перепутаны цифры в числовых значениях, ошибочно поставлена запятая (разделитель). Следует различать ошибку в декларации от ошибок бухгалтерского и налогового учета [8]. Ошибки, о которых идет речь в части 1 статьи 81 НК РФ, относятся только к декларации! Ошибка лица, заполняющего налоговую декларацию, характеризует вину данного деяния как совершенного по неосторожности. Не отражение или неполное отражение сведений в декларации уже может иметь проявление обеих форм вины – неосторожности и умысла, но чаще всего умысла.

По нашему мнению, речь о неотражении или неполном отражении сведений в декларации может вестись тогда, когда без исправления ошибок в бухгалтерском и налоговом учете налогоплательщика, налоговый орган при проведении проверки (или аудитор) на основе одной и той же учетной политики налогоплательщика сформировал бы налоговую декларацию, отличающуюся от сданной налогоплательщиком.

Анализ положений статьи 81 НК РФ на предмет буквального толкования, приводит к тому, что нормы указанной статьи не регулируют ситуацию, когда изменение налоговых обязательств налогоплательщика вытекает из исправления ошибок в бухгалтерском и/или налоговом учете, а также в результате событий, происшедших после отчетной даты. Ошибки бухгалтерского или налогового учета не тождественны ошибкам заполнения налоговой декларации.

Понятие налоговой декларации закреплено в части 1 статьи 80 НК РФ: «Налоговая декларация представляет собой письменное заявление или

заявление, составленное в электронном виде и переданное по телекоммуникационным каналам связи с применением электронной цифровой подписи, налогоплательщика об объектах налогообложения, о полученных доходах и произведенных расходах, об источниках доходов, о налоговой базе, налоговых льготах, об исчисленной сумме налога и (или) о других данных, служащих основанием для исчисления и уплаты налога». Налоговая декларация не может быть приравнена к документам первичного бухгалтерского учета или регистрам бухгалтерского учета, исправление ошибок в которых влечет также изменение представленной в налоговый орган декларации.

Отсутствие каких-либо ограничений по представлению уточненных налоговых деклараций, по нашему мнению не оправдано. Пресекательный срок на совершение данного действия (три года) не достаточно ограждает налоговые органы от злоупотреблений налогоплательщика в части непрерывного уточнения налоговых деклараций. Вполне возможно использование налогоплательщиком предусмотренного Налоговым кодексом механизма уточнения деклараций для фактической реализации рассрочки уплаты налогов (без соблюдения процедуры изменения срока уплаты налога). Если грамотно спланировать налоговые платежи, сроки подачи уточненных деклараций, то налогоплательщик, избегая штрафных санкций по статье 119 НК РФ, уплачивает сверх налога только пени, которые всегда меньше процентов по кредитам банков и кредитных учреждений.

Как нам представляется, изменение налоговых обязательств в виду исправления ошибок в бухгалтерском учете, порядок исправления которых предусмотрен Положением по бухгалтерскому учету «Исправление ошибок в бухгалтерском учете и отчетности» [6] вполне допустимо отражать в текущем налоговом периоде с указанием в бухгалтерской справке причины возникновения налогового обязательства, его величины и размера исчисленных пени за просрочку уплаты налога, без подачи уточненной налоговой декларации.

В частности, указанное Положение по бухгалтерскому учету предусматривает исправление ошибок, обусловленных:

- неправильным применением законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете и (или) нормативных правовых актов по бухгалтерскому учету;
- неправильным применением учетной политики организации;
- неточностями в вычислениях;
- неправильной классификацией или оценкой фактов хозяйственной деятельности;

- неправильным использованием информации, имеющейся на дату подписания бухгалтерской отчетности;
- недобросовестными действиями должностных лиц организации.

Причем, не являются ошибками неточности или пропуски в отражении фактов хозяйственной деятельности в бухгалтерском учете и (или) бухгалтерской отчетности организации, выявленные в результате получения новой информации, которая не была доступна организации на момент отражения (неотражения) таких фактов хозяйственной деятельности [6].

Налоговые обязательства по ранее сданным декларациям могут измениться не только в результате исправления ошибок в бухгалтерском учете, но и в результате наступления определенных событий после отчетной даты. Например, после инвентаризации имущества налогоплательщика, осуществляемой в виду:

- передачи имущества в аренду, выкупе, продаже, а также при преобразовании государственного или муниципального унитарного предприятия;
- смены материально ответственных лиц;
- выявления фактов хищения, злоупотребления или порчи имущества;
- стихийного бедствия, пожара или других чрезвычайных ситуаций, вызванных экстремальными условиями;
- реорганизации или ликвидации организации;
- наступления других случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации [2].

На налоговые обязательства налогоплательщика могут влиять события, наступившие после отчетной даты. Указанные события, их учет и отражение в балансе предусмотрены Положением по бухгалтерскому учету «События после отчетной даты» ПБУ 7/98 [5], которые, по нашему мнению, никак не могут быть отнесены к ошибкам в бухгалтерском учете и тем более к ошибкам заполнения налоговой декларации.

Примерный перечень фактов хозяйственной деятельности, которые могут быть признаны событиями после отчетной даты, приведен в приложении к ПБУ 7/98. В частности, в нем учтены события, подтверждающие существовавшие на отчетную дату хозяйственные условия, в которых организация вела свою деятельность:

- объявление в установленном порядке дебитора организации банкротом, если по состоянию на отчетную дату в отношении этого дебитора уже осуществлялась процедура банкротства;

- произведенная после отчетной даты оценка активов, результаты которой свидетельствуют об устойчивом и существенном снижении их стоимости, определенной по состоянию на отчетную дату;

- получение информации о финансовом состоянии и результатах деятельности дочернего или зависимого общества (товарищества), ценные бумаги которого котируются на фондовых биржах, подтверждающая устойчивое и существенное снижение стоимости долгосрочных финансовых вложений организации;

- продажа производственных запасов после отчетной даты, показывающая, что расчет цены возможной реализации этих запасов по состоянию на отчетную дату был необоснован;

- объявление дивидендов дочерними и зависимыми обществами за периоды, предшествовавшие отчетной дате;

- обнаружение после отчетной даты того обстоятельства, что процент готовности объекта строительства, использованный для определения финансового результата по состоянию на отчетную дату методом «Доход по стоимости работ по мере их готовности», был необоснован;

- получение от страховой организации материалов по уточнению размеров страхового возмещения, по которому по состоянию на отчетную дату велись переговоры;

- обнаружение после отчетной даты существенной ошибки в бухгалтерском учете или нарушения законодательства при осуществлении деятельности организации, которые ведут к искажению бухгалтерской отчетности за отчетный период.

В качестве событий, свидетельствующих о возникших после отчетной даты хозяйственных условиях, в которых организация вела свою деятельность, перечислены:

- принятие решения о реорганизации организации;
- приобретение предприятия как имущественного комплекса;
- реконструкция или планируемая реконструкция;
- принятие решения об эмиссии акций и иных ценных бумаг;
- крупная сделка, связанная с приобретением и выбытием основных средств и финансовых вложений;

- пожар, авария, стихийное бедствие или другая чрезвычайная ситуация, в результате которой уничтожена значительная часть активов организации;

- прекращение существенной части основной деятельности организации, если это нельзя было предвидеть по состоянию на отчетную дату;

- существенное снижение стоимости основных средств, если это снижение имело место после отчетной даты;
- непрогнозируемое изменение курсов иностранных валют после отчетной даты;
- действия органов государственной власти (национализация и т. п.).

Правомерные действия налогоплательщика могут привести к изменению налоговых обязательств по ранее поданной декларации в связи с изменением условий сделки, в результате которого происходит изменение прав и обязанностей (обязательств сторон) с даты, ранее принятия решения о таком изменении. Нормативно такая возможность закреплена статьями 421 (Свобода договора), 425 (Действие договора), 453 (Последствия изменения и расторжения договора) ГК РФ. Так, частью 2 статьи 425 ГК РФ установлено, что стороны вправе установить, что условия заключенного ими договора применяются к их отношениям, возникшим до заключения договора. Часть 3 статьи 453 ГК РФ предусматривает возможность изменения обязательств сторон не только с момента заключения соглашения сторон об изменении договора, но и с момента, указанного в таком соглашении, хотя, стороны не вправе требовать возвращения того, что было исполнено ими по обязательству до момента изменения или расторжения договора, если иное не установлено законом или соглашением сторон.

Учитывая изложенное и с целью вменения в обязанность налогоплательщику подачу уточненных деклараций в любых случаях, приводящих к изменению в бухгалтерском и налоговом учете налогоплательщика и, как следствие, влекущих увеличение налоговых обязательств налогоплательщика в отчетном периоде, норму первого абзаца части 1 статьи 81 НК РФ следует откорректировать, изложив в новой редакции:

«1. При обнаружении налогоплательщиком в поданной им в налоговый орган налоговой декларации факта неотражения или неполноты отражения сведений, а также ошибок, приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате, налогоплательщик обязан внести необходимые изменения в налоговую декларацию и представить в налоговый орган уточненную налоговую декларацию в порядке, установленном настоящей статьей. Правила подачи уточненной налоговой декларации распространяются на случаи изменения налоговых обязательств в сторону увеличения в результате внесенных налогоплательщиком исправлений в бухгалтерском учете, в связи с выявлением ошибок или наступлением событий после отчетной даты».

Как нам представляется, часть 3 и часть 4 статьи 81 НК РФ более уместны в составе статьи 119 НК РФ, устанавливающей ответственность за соответствующее налоговое правонарушение. В связи с чем следует их из статьи 81 НК РФ исключить (по сути, они есть условия освобождения от ответственности за налоговое правонарушение) и ввести в статью 119 НК РФ пунктами 3 и 4 в неизменном виде.

Список литературы:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Постановление Президиума ВАС РФ от 12 октября 2010 г. № 3299/10 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Постановление Президиума ВАС РФ от 15 ноября 2011 г. № 7265/11 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Приказ Минфина РФ от 25 ноября 1998 г. № 56н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «События после отчетной даты» (ПБУ 7/98)» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Приказ Минфина РФ от 28 июня 2010 г. № 63н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Исправление ошибок в бухгалтерском учете и отчетности» (ПБУ 22/2010)» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
7. Горшкова Л. Л., Борисов Ю. К., Кудрявцева А. Л., Годунова Н. С. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации (частям первой и второй) (под редакцией Л. Л. Горшковой) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
8. Филина Ф. Н. Подводим итоги года: исправление ошибок в бухгалтерском и налоговом учете (М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
9. Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

References:

1. The Tax Code of the Russian Federation, part one No. 148-FL of July 31, 1998 [Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federacii, chast' pervaja ot 31 ijulja 1998 g. № 146-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Federal Law No. 129-FL of November 21, 1996 "On accounting" [Federal'nyj zakon ot 21 nojabrja 1996 g. № 129-FZ «O buhgalterskom uchete»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. The resolution of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation No. 3299/10 of October 12, 2010 [Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 12 oktjabrja 2010 g. № 3299/10]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
4. The resolution of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation No. 7265/11 of November 15, 2011 [Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 15 nojabrja 2011 g. № 7265/11]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
5. The order of the Ministry of Finance of the Russian Federation No. 56n of November 25, 1998 "On the approval of the provision on accounting "Events after reporting date" (PBU 7/98 – polozhenie po buhgalterskomu uchetu, in Russian [PA 7/98 – provision on accounting])" [Priказ Minfina RF ot 25 nojabrja 1998 g. № 56n «Ob utverzhdenii Polozhenija po buhgalterskomu uchetu «Sobytiya posle otchetnoj daty» (PBU 7/98) »]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
6. The order of the Ministry of Finance of the Russian Federation No. 63n of June 28, 2010 "On the approval of the provision on accounting "Correction of errors in accounting and reporting (PA 22/2010 – provision on accounting)" [Priказ Minfina RF ot 28 ijunja 2010 g. № 63n «Ob utverzhdenii Polozhenija po buhgalterskomu uchetu «Ispravlenie oshibok v buhgalterskom uchete i otchetnosti» (PBU 22/2010) »]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
7. Gorshkova L. L., Borisov Yu. K., Kudryavtseva A. L., Godunova N. S. *Comments to the Tax Code of the Russian Federation (to part one and two)* [Kommentarij k Nalogovomu kodeksu Rossijskoj Federatsii (chastjam pervoj i vtoroj)]. under edition of L. L. Gorshkova, *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
8. Filina F. N. *Summing up the year: correction of errors in accounting and tax accounting* [Podvodim itogi goda: ispravlenie oshibok v buhgalterskom i nalogovom uchete]. Moscow: GrossMedia, Rosbuh, 2008.
9. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

**ПРИМЕНЕНИЕ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ НА СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ
УГОЛОВНОГО ДЕЛА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РАЗВИТИЕ
КЫРГЫЗСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
APPLICATION OF SECURITY MEASURES ON THE STAGE OF
CRIMINAL PROCEEDING INSTITUTION: FOREIGN EXPERIENCE AND
DEVELOPMENT OF THE KYRGYZ LEGISLATION**

Коомбаев Абдиш

Абазович,

кандидат юридических наук, докторант Академии управления МВД России, полковник милиции Кыргызской Республики.

Koombaev Abdish

Abazovich,

c.j.s., Doctoral Student of Management control Academy of Russian Ministry of Internal Affairs, Militia Colonel of the Kyrgyz Republic.

Обосновывается необходимость применения мер государственной защиты на стадии возбуждения уголовного дела в отношении заявителя, очевидцев и пострадавшего, потерпевшего от преступления, либо иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления. Акцентируется внимание на пробелах уголовно-процессуального законодательства в нормативном регулировании процедур с участием заявителя и очевидца. Исследуются варианты применения мер безопасности, предусмотренные в уголовном законодательстве европейских стран.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, защита свидетеля, защита заявителя об уголовном преступлении, безопасность в уголовном процессе.

Justifies the necessity of application of the state protection measures on the stage of institution of criminal proceeding with respect to the complainant, witnesses and the victim, the victim of a crime or other persons contributing to the prevention or detection of a crime. In the article attention is drawn to the gaps of criminal procedural legislation in the normative regulation of procedures involving the complainant and the eyewitness. Here are explored options of the application of security measures provided for in criminal legislations of European countries.

Keywords: institution of criminal proceeding, witness protection, protection of the applicant who has claimed on a criminal offence, safety in criminal proceedings.

Круг лиц, вовлекаемых в орбиту уголовного судопроизводства и объем их субъективных прав и обязанностей, в том числе и право на обеспечение их безопасности, на наш взгляд, зависят от нескольких факторов: от временного промежутка, определяющего границы данного этапа досудебного производства по делу; от специфических задач, присущих непосредственно стадии возбуждения уголовного дела или производства следствия по делу; от способов решения этих задач. Например, на этапе возбуждения уголовного дела в первую очередь необходимо правильно определить: является ли информация от источника о совершенном или готовящемся преступлении законным поводом к возбуждению уголовного дела (статьи 150, 156 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики [2]), усматривается ли в деянии признаки преступления и по какой статье УК оно может быть квалифицировано (статьи 158, 159 УПК КР), какие меры надлежит принять для закрепления и сохранения следов преступления. Кроме того, анализ положения уголовно-процессуального законодательства позволяет утверждать, что на стадии возбуждения уголовного дела осуществляется процесс доказывания посредством производства определенных следственных и иных процессуальных действий: осмотра места происшествия и назначения судебной экспертизы (ст. 165 УПК КР); направления требований, поручений и запросов (ст. 157, ч. 3, 4 ст. 91 УПК КР).

На этом этапе возбуждения уголовного дела возникает особый комплекс отношений между органами дознания, следователем, прокурором и заявителем, жертвой преступления, очевидцами и иными лицами, способствующими предупреждению, раскрытию и расследованию преступления. Эти отношения реализуются в деятельности названных субъектов процесса, включающей в себя помимо принятия, проверки и разрешения поступающих заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях (ст. 158 УПК КР), также деятельности по обеспечению безопасности указанных лиц (ст. 12 УПК КР; ст. 2 Закона Кыргызской Республики «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» [1, 14-29], далее по тексту Закон КР «О защите...»).

Лица, пострадавшие от преступления и потенциальные свидетели подвергаются опасному воздействию не только в ходе производства следствия, но и задолго до него, поскольку, оказывая воздействия на этих лиц, осуществляющих содействие правоохранительным органам, правонарушители имеют возможность не только смягчить наказание, но и избежать

уголовной ответственности. Лица, совершившие преступления, прикладывают для этого все усилия [6, 39]. Поэтому меры государственной защиты могут быть также применены до возбуждения уголовного дела в отношении заявителя, очевидцев и пострадавшего, потерпевшего от преступления либо иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления (ч. 2 ст. 2, ст. 6 Закона КР «О защите...»). Однако правовое положение лиц, пострадавших от преступления, а также лиц, которые располагают сведениями, имеющими значение для расследования по делу, на данном этапе уголовного процесса никак не регламентировано.

Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызстана вообще не разъясняет значение терминов «заявитель» и «очевидец», употребляя их только в исключительных случаях, например, указывая, что заявление о преступлении должно быть подписано заявителем (ч. 1 ст. 151), протокол устного заявления должен содержать сведения о заявителе, место его жительства и работы (ч. 2 ст. 151), заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос, о чем делается отметка в протоколе, которая удостоверяется подписью заявителя (ч. 3 ст. 151). Процессуальное положение заявителя или жертвы преступления (в тех случаях, когда он непосредственно сообщает в правоохранительные органы о совершенном в отношении него преступлении) регламентируется частично в УПК или ведомственными нормативными актами, которые устанавливают, что при получении заявления или сообщения о преступлении непосредственно от заявителя компетентное должностное лицо обязано немедленно выдать талон-уведомление (ч. 1 ст. 155 УПК КР; п. 2.4 Инструкции об едином учете преступлений). Одним из оснований для задержания лица по подозрению в совершении преступления является указание очевидцев, в том числе потерпевшего на данное лицо как на совершившее преступление (ч. 3 ст. 94 УПК КР).

Обращаясь к опыту стран СНГ, можно констатировать тот факт, что эта проблема в некоторых из стран уже решена. УПК Украины и Беларуси предусматривают возможности защиты заявителя от воздействия в связи с заявлением о преступлении. Законодатели этих стран, подчеркивая особую значимость надлежащей защиты заявителя, поместили соответствующие нормы прямо в статью, регламентирующую подачу заявления. Так, в соответствии со ст. 97 («Обязательность принятия заявлений и сообщений о преступлениях и порядок их рассмотрения») УПК Украины, в которой указывается, что при наличии соответствующих оснований, свидетельствующих

о реальной угрозе жизни и здоровью лица, сообщившего о преступлении, следует принять необходимые меры для обеспечения безопасности заявителя, а также членов его семьи и близких родственников.

Кроме того, УПК Украины и УПК Беларуси предусматривают правовые нормы, регламентирующие поводы для принятия решения о применении мер безопасности, порядок применения безопасности, ответственность за разглашение сведений о мерах безопасности, а белорусский закон еще и устанавливает ответственность за невыполнение обязанностей по применению мер безопасности, и другие нормы, регламентирующие применение мер безопасности.

Не углубляясь более подробно в вопросы реализации и обеспечения предусмотренных УПК Украины и Белоруссии мер безопасности, применяемых к заявителю, стоит отметить, что в УПК как Украины, Российской Федерации, так и в УПК Кыргызстана, нет понятия «заявитель» и не определен его процессуальный статус.

В то же время в п. 20 ст. 7 УПК Казахстана и п. 10 ст. 6 УПК Беларуси указано, что заявителем является всякое лицо, обратившееся к суду или органу уголовного преследования за защитой в порядке уголовного судопроизводства своего (чужого) действительного или предполагаемого права.

Итак, в стадии возбуждения уголовного дела в уголовно-процессуальные отношения вовлекается широкий круг лиц, которых необходимо разделить на две группы:

1. Лица, заинтересованные в окончательном разрешении информации о преступлении (заявитель, жертва преступления, лицо, явившееся с повинной);
2. Лица, вовлекаемые в уголовное судопроизводство в связи с производством по делу (очевидец, специалист, понятой, переводчик).

Представляется, что в УПК Кыргызской Республики, во-первых, должен быть четко определен процессуальный статус таких участников процесса как «заявитель», «очевидец», во-вторых, должна быть предусмотрена возможность применения к ним и другим лицам, вовлекаемым в уголовно-процессуальные правоотношения в связи с производством по делу, действенных мер безопасности.

На рассматриваемом этапе досудебного производства по делу в отношении указанных лиц применению подлежат, прежде всего, меры, определяемые нами как неотложные: охрана жилища и имущества; личная охрана;

выдача специальных средств индивидуальной защиты, связь и оповещение об опасности; временное помещение в безопасное место; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице.

Применение указанных мер безопасности в каждом конкретном случае носит индивидуальный характер. В зависимости от соответствия содержания той или иной меры безопасности общим условиям конкретной стадии и должен решаться вопрос о возможности (допустимости) применения мер защиты в пределах данной стадии (стадий). В силу специфики защитных мер, направленных на предотвращение посткриминального воздействия либо немедленного его пресечения, их реализация уже на стадии возбуждения уголовного дела создает условия для дальнейшего участия защищаемого лица в расследовании и судебном разбирательстве.

Во многих случаях для целенаправленного воздействия на свидетелей, потерпевших и иных лиц, содействующих осуществлению правосудия, лицам, совершившим преступление (преступникам или их соучастникам) необходимо доступ к определенной информации, в основном к анкетным данным, сведениям о родственных и иных связях, информация о составе семьи, о месте жительства, работы или учебы. Основным источником получения такой информации являются первичные материалы и материалы проверки. Именно этот фактор обуславливает выбор конкретных мер государственной защиты и способы обеспечения безопасности на стадии возбуждения уголовного дела.

Неуказание в заявлениях о преступлении, объяснениях в стадии возбуждения уголовного дела, в протоколах следственных действий демографических данных защищаемых лиц [5] отчасти предусмотрено в УПК КР (ч. 8 ст. 170) и в Законе КР «О защите свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» (ст. 2 и 6). Данная мера в стадии возбуждения уголовного дела широко применяется в Китае, Дании.

Применение этой меры предусматривает вынесение следователем постановления, в котором «излагаются причины принятого решения о сохранении в тайне данных о личности участника следственного действия, указывается псевдоним и приводится образец подписи, которые он будет использовать в протоколах следственных действий с его участием». Постановление помещается в опечатанный конверт, с содержанием которого, кроме следователя, могут знакомиться надзирающий прокурор, а в стадии судебного разбирательства – судья.

Решением европейского суда по правам человека признано, что «использование сведений, представленных анонимными свидетелями в качестве доказательств на этапе возбуждения уголовного дела досудебного производства по делу, согласуется с положениями Европейской конвенции» [3, 57], влияние которой на законотворческую и правоприменительную деятельность европейских стран в области уголовного судопроизводства все более возрастает [4, 9]. Возвращаясь к мере безопасности, сформулированной в п. 3 ст. 6 Закона КР «О защите...», следует заметить, что и действующий уголовно-процессуальный закон КР (ст. 170) позволяет ограничиться указанием в протоколе следственного действия фамилии, имен и отчества его участника, а адрес указывать лишь в необходимых случаях. Согласно требованиям ст. 9 настоящего закона, по решению органа, осуществляющего меры безопасности, может быть наложен запрет на выдачу сведений о защищаемом лице из государственных и иных информационно-справочных фондов, а также могут быть изменены номера его телефонов и государственные регистрационные знаки используемых или принадлежащих ему транспортных средств.

Применение указанной меры безопасности в отношении свидетелей, пострадавших и лиц, содействующих осуществлению правосудия, на наш взгляд, возможно и на этапе возбуждения уголовного дела в досудебном судопроизводстве по уголовному делу. При этом должны быть учтены положения одного из последних правовых актов Совета Европы – Рекомендации № (2005) 9 «О защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием», основанная на прецедентах Европейского Суда по правам человека. В п. 19, 20 Приложения к данной Рекомендации сформулированы условия участия граждан в судопроизводстве под псевдонимами: такое участие должно являться исключительной мерой безопасности, применяться в случае серьезной угрозы жизни или свободы лица, обладающего значимой доказательственной информацией и заслуживающего доверия. Также приговор суда не должен основываться исключительно или в значительной степени на показаниях, данных анонимными свидетелями (п. 21 приложение к Рекомендации). Что касается рекомендации установления для сторон возможности оспорить правомерность использования данной меры безопасности, то это предусмотрено как в УПК КР (статьи 125, 131), так и Законом КР «О защите свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» (ст. 19).

Список литературы:

1. Закон Кыргызской Республики «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» // Информационный бюллетень. Бишкек, 2006. № 16.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июня 1999 года. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=395 (дата обращения 05.05.2012).
3. Брусницын Л. В. Обеспечение безопасности лиц, содействующих уголовному правосудию: мировой опыт и развитие российского законодательства (процессуальное исследование). М., 2010.
4. Игнатова И. В. Механизм реализации международных стандартов в области прав человека в рамках Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод»: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1994.
5. Национальное законодательство и его соответствие требованиям борьбы с различными формами организованной транснациональной преступности: Справочный документ // Док. E/CONF. 88/3, 25 august, 1994.
6. Новикова М. В. Институт безопасности в уголовном судопроизводстве и пути его совершенствования // Российский судья. 2007. № 7.

References:

1. The law of the Kyrgyz Republic "On protection of witnesses, victims and other participants in criminal proceedings" [Zakon Kyrgyzskoj Respubliki «O zawite prav svidetelej, poterpevshih i inyh uchastnikov ugovnogo sudoproizvodstva»]. *Informatsionnyj byulleten' – Information Bulletin*, Bishkek: 2009, No. 16.
2. *The Criminal and Procedural Code of the Kyrghyz Republic from June 30, 1999* [Ugolovno-protsessual'nyj kodeks Kyrgyzskoj Respubliki ot 30 ijunja 1999 goda]. Available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=395 (accessed 05 May 2012).
3. Brusnitsyn L. V. *Ensuring the Safety of Persons Cooperating with Criminal Justice: International Experience and the Development of Russian Legislation (procedural study)* [Obespechenie bezopasnosti lits, sodejstvuyushhikh ugovnomu pravosudiyu: mirovoj opyt i razvitie rossijskogo zakonodatel'stva (protsessual'noe issledovanie)]. Moscow: 2010.
4. Ignatova I. V. *The Mechanism for Implementing International Standards of Human Rights under the European Convention "On protection of human*

rights and fundamental freedoms” [Mekhanizm realizatsii mezhdu-narodnykh standartov v oblasti prav cheloveka v ramkakh Evropejskoj konventsii “O zashhite prav cheloveka i osnovnykh svobod”]. author’s abstract of thesis... candidate of juridical sciences. Moscow: 1994.

5. *National legislation and its compliance with the requirements of combating against different forms of organized transnational criminality* [Nacional’noe zakonodatel’sтво i ego sootvetstvie trebovanijam bor’by s razlichnymi formami organizovannoj transnacional’noj prestupnosti]. reference document. doc. E/conf. 88/3 of August 25, 1994.

6. Novikova M. V. Institute of Security in Criminal Proceedings and Ways of its Improving [Institut bezopasnosti v ugovnom sudoproizvodstve i puti ego sovershenstvovaniya]. *Rossijskij sud’ya – Russian Judge*, 2007, no. 7.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПО СТАТЬЯМ, ОТНЕСЕННЫМ К
КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF PROTECTION OF
THE RUSSIAN FEDERATION STATE BORDERS:
PROBLEMS OF QUALIFICATION BY ARTICLES FALLING WITHIN THE
COMPETENCE OF INTERNAL AFFAIRS BODIES**

Кузурманова Ирина

Владимировна,

*кандидат юридических наук,
доцент, сотрудник Центра
исследования проблем рос-
сийского права «Эквитас»,
kuzur_i@hotmail.com*

Рассматривается коллизия право-
вых норм, позволяющая в ходе привле-
чения к административной ответствен-
ности выбирать, по какой статье ква-
лифицировать совершенное противो-
правное деяние. Анализируются соста-
вы рассматриваемых правонарушений
и определяются различия, лежащие в
основе квалификации правонаруше-
ний по смежным составам. Акцентиру-
ется внимание на органах администра-
тивной юрисдикции, осуществляющих
производство по делам об административных правонарушениях в области
защиты государственной границы Рос-
сийской Федерации.

Ключевые слова: административная ответственность, защита госу-
дарственной границы, пограничный
режим, административные правонару-
шения в области защиты государст-
венной границы.

*Kuzurmanova Irina
Vladimirovna,
c.j.s., Associate Professor,
Employee of the Center for the
study of problems of Russian
law "Ehkvitas",
kuzur_i@hotmail.com*

Here is considered the collision of legal norms allowing during the bringing to administrative responsibility to choose under which article the committed illicit deed should be qualified. Analyzes the structures of considered offences and determines differences underlying the qualification of offences under related structures. Attention is drawn to the bodies of administrative jurisdiction which carry out proceedings on administrative offences in the area of protection the state border of the Russian Federation.

Keywords: administrative responsibility, protection of state borders, boundary regime, administrative offences in the area of protection of state borders.

Защита государственной границы в соответствии с п. «н» ст. 71 Конституции Российской Федерации относится к исключительному ведению Российской Федерации, что ограничивает круг административных правонарушений лишь теми из них, за которые ответственность предусмотрена федеральным законодательством. Таким образом, полный перечень правонарушений в области защиты государственной границы Российской Федерации содержится в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) и составляет часть главы 18.

Так как в указанной главе кроме того перечисляются административные правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, сразу определим, что только статьи 18.1-18.8 и 18.14 КоАП по содержанию регулируемых отношений могут быть отнесены к рассматриваемой нами сфере.

Основные функции и задачи по обеспечению защиты государственной границы действующее законодательство возлагает на пограничные органы федеральной службы безопасности, в связи с чем именно они на основании п. 1. ст. 28.1 и ст. 23.10 КоАП возбуждают и рассматривают основной массив дел об административных правонарушениях в данной области.

Однако в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 18.2, 18.3, 18.4, 18.8 и 18.14 КоАП также вправе составлять и органы внутренних дел.

Рассмотрение дел по статьям 18.1-18.7, 18.14 КоАП отнесено к компетенции пограничных органов федеральной службы безопасности (ст. 23.10 КоАП), а по ст. 18.8 – органов Федеральной миграционной службы (ст. 23.67 КоАП).

Однако и рассмотрение дела, и составление протокола предполагают проведение квалификации содеянного и определение уполномоченным должностным лицом статьи КоАП, предусматривающей наказание за совершенное противоправное деяние (ст. ч. 2 ст. 28.2 КоАП).

В этой связи рассмотрим основные проблемы в квалификации правонарушений в области защиты государственной границы, предусмотренных статьями КоАП, по которым органы внутренних дел вправе возбудить дело об административном правонарушении.

При квалификации деяния по части 1 статьи 18.2 («нарушение пограничного режима в пограничной зоне») наибольшую сложность представляет необходимость различения составов, предусмотренных кроме того статьями 18.1 КоАП «нарушение режима Государственной границы Российской Федерации» и 322 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК) «незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации».

По внешним проявлениям объективная сторона деяния, на первый взгляд, может совершенно не различаться. Лицо, оказавшееся в пограничной зоне без соответствующего разрешения, при задержании объявляет лишь о своем намерении пребывать в пределах конкретного населенного пункта Российской Федерации, хоть и находящегося в пограничной зоне.

На наш взгляд, в такой ситуации усматривается лишь нарушение пограничного режима, выразившееся в неподтвержденном соответствующими разрешительными документами «въезде (проходе), временном пребывании, передвижении лиц и транспортных средств в пограничной зоне» [1]. Законом «О Государственной границе Российской Федерации» пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов

поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки [1] (О правилах пограничного режима см. подр. приказ ФСБ России от 10 сентября 2007 г. № 458 «Об утверждении Правил пограничного режима» // РГ. 2007. 24 ноября).

Однако лицо может оказаться в пограничной зоне и в иных случаях. Например, после пересечения государственной границы с сопредельной территории или, наоборот, только намереваясь пересечь границу.

В первом случае налицо состав правонарушения, предусмотренного ч. 1 или 2 ст. 18.1 КоАП либо преступления, предусмотренного ст. 322 УК. Во втором случае речь идет о покушении на преступление (ст. 322 УК и ч. 3 ст. 30 УК).

Главным квалифицирующим признаком при определении состава противоправного деяния становится факт пересечения государственной границы России, для чего необходимо установить (и, соответственно, четко зафиксировать в протоколе и материалах дела) точное прохождение границы, место задержания привлекаемого к ответственности лица, наличие у него действительных документов, дающих право пересечь границу. Кроме того, необходимо дополнительно выяснить, имеет ли данное лицо разрешение на её пересечение.

Диспозиция статьи 322 УК предусматривает в качестве обязательной составляющей объективной стороны преступления отсутствие «действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Если первая часть диспозиции всеми рассматривается в едином ключе, то понятие «надлежащего разрешения» различными представителями государственных органов понимается по-разному.

Так в марте 2008 г. прокуратура Калининградской области прекратила уголовное дело в отношении гражданина Палестины, пересекшего государственную границу Российской Федерации вне установленных пунктов пропуска. Обоснованием такого решения явилось соотнесение наличия «надлежащего разрешения» с наличием визы.

Федеральное законодательство под визой понимает «выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую

Федерацию и транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве» [2, ст. 25.1].

Тем не менее, по нашему мнению, разрешение по сущности состоит из двух значимых частей. Во-первых, это волевой акт принимающей стороны – в некотором смысле состояние *de jure*. Во-вторых, обязательное значение приобретает формализация указанного права, закрепление его каким-либо материальным способом – перевод в состояние *de facto*. При этом без второй составляющей реализация предоставленного права будет практически невозможна.

Даже в том случае, когда виза для пересечения границы государства не требуется (на основании международного договора), материальным подтверждением данного права становится паспорт гражданина именно той страны, с которой заключен договор о безвизовых поездках.

Мероприятия по обеспечению национальной безопасности в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства начинаются с момента их обращения в представительства России за рубежом. И в данном контексте получение и наличие визы будет свидетельствовать о проведении первичных проверочных мероприятий в отношении конкретного лица.

Вместе с тем, система защиты и охраны государственной границы России традиционно строится эшелонировано. Вторым «кордоном» в процессе противостояния имеющейся угрозе проникновения нелегальных мигрантов, а также лиц, пребывание которых в России признается нежелательным [2, п. 7 ст. 27], становится разрешение, получаемое при пересечении государственной границы от органов пограничного контроля. И не случайно это нашло отражение в законодательстве, где установлено, что пересечение «осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства Российской Федерации» [1, ст. 9].

Получение такого разрешения от пограничных органов, в первую очередь, обусловлено необходимостью проведения проверки по различным оперативным учетам.

И здесь хотелось бы сослаться на мнение Генеральной прокуратуры России, выраженное в совместном письме, освещающем состояние законности в сфере миграционных правоотношений: «МВД России совместно

с ФСБ России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в пределах своей компетенции требуется проанализировать эффективность работы по выдаче и оформлению визовых приглашений иностранным гражданам по заявкам юридических лиц и последующему контролю за соответствием их деятельности на территории страны заявленным целям посещения России» [5].

Таким образом, признано, что деятельность представительств за рубежом необходимо усилить и путем осуществления внутренних контрольных мероприятий.

В этой связи представляется, что утверждение о рассмотрении визы в качестве единственного формального признака наличия разрешения на пересечения границы не вполне обоснованно.

Однако в анализируемом нами случае с палестинцем доводы о необходимости учета указанной нормы Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» и рассмотрения в качестве формального признака «надлежащего разрешения» наличия дата-штампа в паспорте иностранного гражданина, прокуратурой не были приняты во внимание. Совершенное деяние было квалифицировано только как нарушение правил пересечения государственной границы, и лицо привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 18.1 КоАП.

Таким образом, подытожим: действительные документы на право пересечения границы на конкретном участке; виза, если она требуется для пересечения границы России конкретному лицу; документы, дающие право нахождения в пограничной зоне и отсутствие доказательств пересечения лицом линии государственной границы, при условии проведенной делимитации – позволяют заключить, что пребывание задержанного в пограничной зоне правомерно и не подпадает под действие рассматриваемых статей КоАП и УК.

При обнаружении признаков преступления, предусмотренного ст. 322 УК, либо правонарушения, предусмотренного ч. 1 или 2 ст. 18.1 КоАП, возбуждается уголовное дело или материалы дела подлежат передаче по подведомственности соответствующему субъекту административной юрисдикции.

При квалификации деяния по ч. 2 ст. 18.2 КоАП, помимо признаков, указанных нами в качестве необходимых для квалификации по ч. 1 данной статьи, важно определить род деятельности, а также наличие разрешения, соблюдение установленных правил и место её ведения.

Проблемные вопросы могут возникать при разграничении деяний, ответственность за которые предусмотрена также ст. 18.3 «нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации» и ч. 3 ст. 18.1 КоАП.

Основным квалифицирующим признаком в данном случае становится место совершения правонарушения. Несмотря на то, что во всех случаях будет нарушено конкретное правило, содержание этого правила и место совершения деяния определяют возможность привлечения к ответственности по соответствующей статье КоАП или УК.

Задержание лица вблизи государственной границы возможно только сотрудниками пограничных органов, что ограничивает круг должностных лиц, возбуждающих дела по ч. 3 ст. 18.1. При этом определение пределов пограничной зоны осуществляется с учетом приказов ФСБ России по конкретному субъекту Российской Федерации. Место совершения правонарушения предопределяет квалификацию деяния по конкретной норме КоАП.

Имеется в виду, ч. 3 ст. 18.1 КоАП – применительно к хозяйственной деятельности, подпадающей под формулировку «на государственной границе Российской Федерации либо вблизи неё». В ст. 18.2 КоАП в качестве места правонарушения определены пограничная зона на суше, карантинная полоса в пределах пограничной зоны (за исключением случаев, относящихся к ст. 18.1). В ст. 18.3 КоАП место правонарушения – территориальное море, внутренние морские воды Российской Федерации, российская часть вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, пункты базирования российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) или средств передвижения по льду.

Таким образом, должностное лицо обязано отразить в протоколе характер проводимой задержанным лицом деятельности и наличие разрешения на её ведение. А в связи с тем, что и ст. 18.1, и ст. 18.2, и ст. 18.3 КоАП предполагают наказание за ведение «промысловой и иной деятельности», необходимо обязательно указывать на место её ведения, которое и позволяет разграничить составы указанных статей.

Статья 18.4 КоАП предусматривает ответственность за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Протоколы по данной статье, как правило, составляются должностными лицами пограничных органов федеральной службы безопасности.

Вместе с тем, не исключая теоретической возможности реализации органами внутренних дел этого их полномочия, отметим, что особое внимание

стоит обращать на то, что нарушение режима в пунктах пропуска через государственную границу России и нарушение пограничного режима одним и тем же деянием лица, как правило, являются взаимоисключающими.

Конечно, при наличии в пограничной зоне пункта пропуска возможно нарушение ст. 18.2 и 18.4 КоАП, но для этого лицо должно без соответствующих разрешений или документов проникнуть в пограничную зону и после попасть в пункт пропуска, опять же, не имея для этого законных оснований.

Режим в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации составляют «правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иных видов контроля» [1, ст. 22].

Нарушение режима в пунктах пропуска [4] может заключаться в:

- въезде в пункты пропуска и выезде из них лиц и транспортных средств, а также ввозе и вывозе грузов, товаров и животных вне специально выделенных для этих целей мест и без соответствующих пропусков;
- въезде (проходе) в пункты пропуска граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, следующих через государственную границу Российской Федерации в нарушение норм Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;
- въезде (проходе) в пункты пропуска по документам, удостоверяющим (подтверждающим) личность и должностное положение лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»;
- отсутствии служебных документов и заданий (предписаний, командировочных удостоверений, дипломатических карточек) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, должностных лиц правоохранительных органов, Росграницы России, его территориальных органов и подведомственного учреждения, федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в пункте пропуска;
- отсутствии документов, удостоверяющих личность и (или) должность лиц из состава пожарно-спасательных расчетов, аварийно-

спасательных команд, служб поискового и аварийно-спасательного обеспечения, бригад скорой медицинской помощи, прибывших для ликвидации пожаров, аварий, других чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также эвакуации пострадавших и тяжелобольных;

- нахождении в пункте пропуска животных, используемых при осуществлении пограничного, таможенного и иных установленных видов контроля, допускается без наличия соответствующих особых отметок в личных пропусках сотрудников государственных контрольных органов;

- несоблюдении предписаний относительно места и продолжительности стоянок в пунктах пропуска транспортных средств заграничного следования, служебного транспорта подразделений государственных контрольных органов, администраций пункта пропуска, а также доступа к ним лиц, соблюдения маршрутов и правил движения этого транспорта.

Часть правил, составляющих режим в пунктах пропуска через государственную границу, может формировать при их нарушении состав правонарушения, квалифицируемого по ст. 18.2 КоАП. Основой разграничения со ст. 18.4 КоАП становится место совершения противоправного деяния.

В соответствии с п. 4. Правил пропуска через государственную границу Российской Федерации пропуск может осуществляться только в пункте пропуска, правила режима в котором утверждены приказом руководителя его администрации по согласованию с руководителями подразделений пограничных, таможенных органов и администрацией аэропорта (аэродрома), морских, речных (озерных) портов, железнодорожных, автомобильных вокзалов и станций. Кроме того, в указанных правилах должны быть определены пространственные и временные пределы их действия, а также территории и помещения, где непосредственно осуществляются пограничный и таможенный контроль, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иные виды контроля.

Как и в случае со ст. 18.2 КоАП, при квалификации административного правонарушения важно учесть возможность привлечения лица, задержанного в пункте пропуска, по ч. 1 или 2 ст. 18.1 КоАП либо по ст. 322 и ч. 3 ст. 30 УК.

При въезде лица на территорию России факт пересечения государственной границы наличествует всегда. Это приводит к тому, что квалификация противоправного деяния, выявленного в пункте пропуска (например, нахождение лица без действительных документов, удостоверяющих личность), как правило, осуществляется по ч. 1 или 2 ст. 18.1 КоАП либо по ст. 322 УК.

В основном проблемы квалификации противоправного деяния возникают при выезде из России. Так, прибытие в пункт пропуска косвенно свидетельствует о намерении пересечь границу, что при наличии дополнительных фактов, свидетельствующих о заблаговременной деятельной подготовке и стремлении осуществить нарушение установленных правил, может квалифицироваться по ст. 322 и ч. 3 ст. 30 УК.

КоАП, как известно, не предусматривает ответственности за покушение на совершение административного правонарушения. В этой связи, прибытие в пункт пропуска без документов, действительных для пересечения государственной границы, еще не формирует состава правонарушения, предусмотренного ч. 1 или 2 ст. 18.1 КоАП, так как нельзя наказать за нарушение правил пересечения границы, если факта самого пересечения не было.

Следует учитывать, что правила пересечения лицами государственной границы [1, ст. 9] включают:

- пересечение государственной границы на суше только на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства Российской Федерации;
- время пересечения государственной границы;
- порядок следования от государственной границы до пунктов пропуска через государственную границу и в обратном направлении;
- невозможность высадки людей, выгрузки грузов, товаров, животных и прием их на транспортные средства;
- временное ограничение или прекращение пересечения государственной границы на отдельных её участках в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации;
- определяемый международными договорами Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации порядок пересечения государственной границы аварийно-спасательными, аварийно-восстановительными формированиями (силами) для локализации и ликвидации ситуаций природного и техногенного характера.

Таким образом, из приведенного перечня видно, что указание на наличие действительных документов как на обязательное правило пересечения государственной границы отсутствует. Это позволяет утверждать, что незаконное появление лица в пункте пропуска для выезда за границу должно квалифицироваться или по ст. 18.4 КоАП, или по ст. 322 и ч. 3 ст. 30 УК.

Статья 18.8 КоАП предусматривает ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации.

К области защиты государственной границы относится не вся диспозиция статьи, а лишь такие положения ч. 1, как нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Проблема разграничения норм ст. 18.8 с ч. 2 ст. 18.1 КоАП возникла не сразу. В первоначальной редакции как раз за нарушение «правил въезда в Российскую Федерацию» привлечь к ответственности по данной статье было нельзя. «Транзитный проезд через территорию Российской Федерации» при этом включался лишь как показатель нарушения «режима пребывания в Российской Федерации», что предполагало возможность возбуждения дела только на территории Российской Федерации (после пропуска через госграницу) и автоматически исключало данную статью из области защиты государственной границы.

Однако после внесения изменений в 2006 году [3] именно указанные положения статьи 18.8 КоАП могут вызывать вопросы при квалификации.

Правила въезда в Российскую Федерацию [2] включают и порядок пересечения государственной границы Российской Федерации, нарушение которых влечет административную ответственность по ст. 18.1 КоАП. В целом это позволяет привлекать лиц за их нарушение и по любой из перечисленных норм.

Таким образом, налицо коллизия правовых норм, позволяющая в ходе привлечения к ответственности выбирать, по какой статье квалифицировать соответствующее деяние. Разница состоит лишь в том, что органы, возбуждающие дело и рассматривающие его, разные (за исключением суда в случае административного выдворения). В частности, ст. 18.1 КоАП – пограничные органы федеральной службы безопасности, а ст. 18.8 КоАП – органы Федеральной миграционной службы. Кроме того, как мы уже отмечали, по ст. 18.8 КоАП еще и сотрудники полиции могут составить протокол.

Обе статьи в качестве санкции предусматривают «наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового». В этой связи можно констатировать, что данная коллизия может играть

роль только при определении размера административного штрафа с учетом повторности совершаемого деяния (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП). Речь идет о том, что, несмотря на совершение противоправного деяния, относящегося к одному родовому объекту (однородность правоотношений в рамках 18 главы КоАП), фиксация его происходит в разных государственных структурах, что, как правило, не позволяет учесть первичность или повторность как смягчающий или отягчающий признак, соответственно.

Рассмотрев некоторые особенности квалификации противоправных деяний, посягающих на интересы личности, общества и государства в области защиты государственной границы Российской Федерации, хотелось бы отметить, что принцип неотвратимости наказания может быть реализован только с учетом указанных нами различий составов административных правонарушений и преступлений, при грамотном протоколировании и адекватной оценке должностными лицами государственных органов объективной стороны произошедшего.

Список литературы:

1. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-І «О Государственной границе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Федеральный закон от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Приказ Федерального агентства по обустройству государственной границы РФ от 27 декабря 2010 г. № 451-ОД «Об утверждении Правил режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, ФСБ РФ и ГТК РФ от 20 января 2004 г. № 7/2-121к-03 «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

References:

1. The law of the RF No. 4730-I of April 01, 1993 "On state borders of the Russian Federation" [Zakon RF ot 1 aprelja 1993 g. № 4730-I «O Gosudarstvennoj granice Rossijskoj Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Federal law No. 114-FL of August 15, 1996 "On the order of departure from the Russian Federation and Entry to the Russian Federation" [Federal'nyj zakon ot 15 avgusta 1996 g. № 114-FZ «O porjadke vyezda iz Rossijskoj Federatsii i v"ezda v Rossijskuju Federatsiju»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. Federal law No. 189-FL of November 05, 2006 "On making amendments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation (in part of increasing responsibility for violation the procedure of bringing to labor activity in the Russian Federation of foreign citizens and stateless persons)" [Federal'nyj zakon ot 5 nojabrja 2006 g. № 189-FZ «O vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah (v chasti usilenija otvetstvennosti za narushenie porjadka privlechenija k trudovoj dejatel'nosti v Rossijskoj Federatsii inostrannyh grazhdan i lits bez grazhdanstva)»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
4. The order of the Federal Agency on Development of State Border of the RF No. 451-OD "On approval of regime rules at checkpoints through the state border of the Russian Federation" [Prikaz Federal'nogo agentstva po obustroystvu gosudarstvennoj granitsy RF ot 27 dekabrja 2010 g. № 451-OD «Ob utverzhdenii Pravil rezhima v punktah propuska cherez gosudarstvennuju granitsu Rossijskoj Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
5. The Information Letter of the General Prosecutor's Office of the RF, Ministry of Internal Affairs of the RF, Federal Security Service of the RF and State Customs Committee of the RF No/ 7/2-121k-03 of January 20, 2004 "On legality state in the field of migration legal relations" [Informatsionnoe pis'mo General'noj prokuratury RF, MVD RF, FSB RF i GTK RF ot 20 janvarja 2004 g. № 7/2-121k-03 «O sostojanii zakonnosti v sfere migratsionnyh pravootnoshenij»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

**ПРОБЛЕМЫ СРОКОВ ОТПРАВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ ПО ДЕЛАМ,
ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ
ПРАВООТНОШЕНИЙ**

**PROBLEMS OF DEADLINE OF JUSTICE ADMINISTRATION IN CASES
ARISING FROM ADMINISTRATIVE AND OTHER PUBLIC LEGAL
RELATIONS**

*Маркарьян Артем
Владимирович,
ведущий юрисконс-
ульт ЗАО «САНАР»,
г. Саратов.*

*Markar'jan Artem
Vladimirovich,
leading legal advis-
er of CJSS "SANAR",
Saratov.*

Рассматривая проблемы длительности сроков разрешения в арбитражном суде дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и основываясь на практике разрешения налоговых споров, предлагается авторская концепция реформирования процессуального законодательства, направленного на обеспечение разумных сроков арбитражного судопроизводства. Отмечается необходимость обеспечения разумных сроков судопроизводства при разрешении вопросов распределения судебных расходов. Предлагаются нормы, способные обеспечить разумные сроки арбитражного судопроизводства.

Ключевые слова: судебные сроки, сроки отправления правосудия, разумные сроки арбитражного судопроизводства, процессуальные сроки в публично-правовых спорах.

Examining the issues of length of time which is used to resolve in an arbitration court cases arising from administrative and other public legal relations, and on the ground of the practice of resolving tax disputes, the author offers the concept of procedural legislation reform, aimed at providing reasonable time limits of arbitration proceedings. There is need for reasonable time limits of proceedings for the resolution of questions of distribution court costs. Offers norms that can provide reasonable time limits of arbitration proceedings.

Keywords: proceedings time limits, timing of administration of justice, reasonable duration of arbitration proceedings, procedural terms in public law disputes.

Личный опыт участия в защите интересов субъектов предпринимательской деятельности в спорах с государственными органами контроля и надзора приводит к неутешительным выводам относительно соблюдения сроков отправления правосудия арбитражными судами [10]. Продолжительность рассмотрения каждого из дел, с учетом затраченного времени на решение вопроса распределения судебных издержек, составила не один год. Абсолютным рекордсменом по срокам явилось дело № А57-3530/2008, которое уже более четырех лет находится в производстве арбитражных судов.

В результате анализа дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражных судах выявлены следующие причины затягивания сроков рассмотрения:

- удовлетворение арбитражными судьями необоснованных ходатайств представителей государственных органов надзора и контроля об отложении рассмотрения дел в виду неготовности представителя к делу (участие представителя взамен другого специалиста, владевшего сутью рассматриваемого спора; отсутствие в процессе специалиста, обладающего соответствующей компетенцией; недостаток времени на знакомство с материалами дела, налоговый орган ходатайствует об отложении судебного заседания для подготовки письменных возражений [4] и т. п.);

- предоставление государственным органам надзора и контроля, чье решение обжалуется заявителем, возможности сформировать иную доказательственную базу, не учтенную при вынесении обжалуемого решения;

- отдаление момента вынесения судебного акта не в пользу государственных органов надзора и контроля (особенно при рассмотрении вопроса взыскания судебных издержек), причем нежелание выносить судебный акт в пользу заявителя маскируется необходимостью представления в дело дополнительных доказательств – «исследовав материалы дела, заслушав участников процесса, суд считает что, судебное разбирательство подлежит отложению в порядке ст. 65, 158 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, для представления дополнительных доказательств по делу» [5].

Как нам представляется, существующее нормативное регулирование сроков рассмотрения дел в арбитражных судах (статьи 152, 267, 285, 299, 303 АПК РФ [1]) и предусмотренное законом право на компенсацию стороне за затягивание сроков отправления правосудия [2] не решают проблему разрешения административно-правовых споров в разумные сроки (статья 6.1. и статьи

главы 27.1. АПК РФ). Перечисленные статьи содержат оценочные понятия и нормы, наделяющие дискреционными полномочиями судей, что приводит в реальности к нарушению баланса интересов частных лиц, ищущих защиту своих интересов в суде, и представителей власти.

Понятие разумного срока не дается в законодательстве, однако под ним можно понимать тот срок судебного разбирательства или исполнения судебного акта, которые гарантируют реальную защиту права или законного интереса заинтересованного лица [9].

Наличие в статье 152 АПК РФ положений: о продлении срока рассмотрения дела в первой инстанции (часть 2 указанной статьи) и об исключении из срока времени приостановки и времени отложения рассмотрения дела (часть 3 указанной статьи), практически способствует затягиванию отправления правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Кроме того в реальности разрешение дела абсолютно не соответствует закрепленной в части 3 статьи 189 АПК РФ обязанности публичных лиц доказывать обстоятельства, послужившие основанием для принятия ими оспариваемого акта, и законность совершенных решений и действий (бездействия).

В большинстве случаев у стороны, чье заявление подлежит разрешению в арбитраже, отсутствуют формальные основания для обращения в арбитражный суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, тем более, что разумный срок определен такими условностями, как три года и предварительным обращением с заявлением об ускорении рассмотрения дела в порядке, установленном АПК РФ [1].

Сроки в три года и более, по нашему мнению, абсолютно недопустимы в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, хотя бы потому, что за такой длинный период публичные лица тиражируют свое деликтное поведение (действие и бездействие), а также принимают не один десяток незаконных решений, загружая арбитраж однотипными административно-правовыми и налоговыми спорами.

На возражение оппонентов, защищающих действующее в настоящее время нормативное регулирование сроков отправления правосудия в арбитражных судах по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, приведем пример законодательства Республики

Казахстан. В статье 167 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан установлены сроки подготовки дела к судебному разбирательству:

«Подготовка гражданских дел к судебному разбирательству должна быть проведена не позднее чем в семидневный срок со дня принятия заявления, если иное не установлено законодательными актами. В исключительных случаях по делам особой сложности, кроме дел о взыскании алиментов, о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, а также по случаю потери кормильца и по требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений, этот срок может быть продлен до одного месяца по мотивированному определению судьи» [3].

Статьей 174 ГПК РК регламентированы сроки рассмотрения и разрешения гражданских дел (в Казахстане отсутствует система арбитражных судов, их функцию выполняют специальные коллегии гражданских судов):

«1. Гражданские дела рассматриваются и разрешаются в срок до двух месяцев со дня окончания подготовки дела к судебному разбирательству. Дела о восстановлении на работе, о взыскании алиментов и об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих рассматриваются и разрешаются в срок до одного месяца» [3].

Таким образом, заявления субъектов предпринимательской деятельности, оспаривающих решения, действия (бездействия) публичных лиц в Казахстане, рассматриваются судом в месячный срок. Как нам представляется, субъективные характеристики лиц, участвующих в споре и разрешающих в суде дела, что в Казахстане, что в России одинаковы. Вряд ли в Казахстане судьи обладают сверхспособностями, чтобы в оправдание российского правосудия, отправляемого в арбитраже, можно было говорить о национальных особенностях. Маловероятным является, на наш взгляд, и низкая нагрузка казахстанских судей по сравнению с российскими коллегами.

Достаточно просто в Казахстане решен вопрос и о компенсации за фактическую потерю времени в судебном производстве. Статьей 112 ГПК РК определено, что «со стороны, недобросовестно заявившей заведомо неосновательный иск или спор против иска либо систематически противодействовавшей правильному и быстрому рассмотрению и разрешению дела, суд может взыскать в пользу другой стороны компенсацию за фактическую потерю времени. Размер компенсации определяется судом с учетом конкретных обстоятельств, исходя из действующих норм оплаты соответствующего труда в данной местности» [3].

По нашему мнению, российский законодатель, создав «тепличные условия» для судебной системы, никоим образом не способствует быстрому отправлению правосудия.

Как нам представляется, по категории дел, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, российскому законодателю следовало бы ввести специальные нормы, регламентирующие число допустимых со стороны суда отложений рассмотрения дела, объявления перерывов, а также установление предельных сроков таких отложений.

Дополнительно следовало бы норму части 3 статьи 189 АП РФ:

«3. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие)»

подкрепить соответствующими процессуальными нормами, ограничивающими злоупотребление правом публичными лицами в части использования периода судебного производства по публично-правовому спору для получения доказательств в обоснование оспоренного решения (действия или бездействия), не имевшего на момент его вынесения законных оснований.

Наиболее часто тактикой последующего сбора доказательств в подтверждение законности вынесения решения «грешат» налоговые органы. Например, проведение почерковедческой экспертизы по счетам-фактурам осуществляется в рамках судебного разбирательства, хотя такая экспертиза должна была осуществляться до вынесения решения по результатам налоговой проверки налогоплательщика. Имеют место случаи истребования документов от контрагента налогоплательщика уже в налоговом споре, несмотря на то, что полномочия по истребованию таких документов предусмотрены в НК РФ в качестве мероприятий налогового контроля и подкреплены нормами с соответствующей ответственностью в виде штрафа. Возможен такой вариант действий публичных лиц в арбитражном процессе, когда эти лица с помощью суда проводят проверку достоверности доказательств, положенных в основание принятого решения.

Наиболее полный перечень возможных неправомерных действий должностных лиц налоговых органов рассмотрен В. В. Кизиловым в монографии «Неправомерные действия должностных лиц налоговых органов» [7].

Прекратить указанную нами практику арбитражного суда в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, возможно, как нам представляется, введением следующих норм в статью 189 АПК РФ:

1. Фактические данные, представленные органами и лицами, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие), признаются судом недопустимыми в качестве доказательств, если они получены с нарушениями требований закона путем лишения или стеснения гарантированных законом прав лиц, участвующих в деле, или с нарушением иных правил арбитражного процесса при подготовке дела к судебному разбирательству или в судебном разбирательстве дела, которые повлияли или могли повлиять на достоверность полученных фактических данных, в том числе:

1) с применением насилия, угроз, обмана, а равно иных незаконных действий;

2) с использованием заблуждения лица, участвующего в деле, относительно своих прав и обязанностей, возникшего вследствие неразъяснения, неполного или неправильного их разъяснения этому лицу;

3) в связи с проведением процессуального действия лицом, не имеющим права осуществлять производство по данному делу;

4) в связи с участием в процессуальном действии лица, подлежащего отводу;

5) с существенным нарушением порядка производства процессуального действия;

6) от неизвестного источника либо от источника, который не может быть установлен в судебном заседании;

7) с применением в ходе доказывания методов, противоречащих современным научным знаниям.

2. Недопустимость использования фактических данных в качестве доказательств, а также возможность их ограниченного использования при производстве по делу устанавливаются судом по собственной инициативе или по ходатайству участвующих в деле лиц.

3. Доказательства, полученные с нарушением закона, признаются не имеющими юридической силы и не могут быть положены в основу

судебного решения, а также использоваться при доказывании любого обстоятельства, имеющего значение для дела.

4. Фактические данные, полученные с нарушениями, указанными в части первой настоящей статьи, могут быть использованы в качестве доказательств факта соответствующих нарушений и виновности лиц, их допустивших [3].

5. Недопустимыми в деле об оспаривании законности решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, являются доказательства обстоятельств, которые не были положены в основу оспариваемых решений и действий (бездействия).

По нашему мнению, необходимым и актуальным является введение в главу 22 АПК РФ следующих норм по срокам судебного разбирательства, срокам отложения рассмотрения дела:

Статья 189.1. Сроки рассмотрения и разрешения дел

1. Дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются в месячный срок со дня окончания подготовки дела к судебному разбирательству.

2. Для отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, законом могут быть установлены иные сроки.

3. Срок отложения рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, не может превышать десяти рабочих дней плюс время на почтовую пересылку письменных доказательств, если таковые имеются у лица, находящегося в ином городе, чем сторона, обязанная представить доказательства.

Примечание. Общее число отложений рассмотрения дела в первой инстанции арбитражного суда по ходатайству одной стороны процесса не должно превышать трех раз.

Особого внимания требует имеющая место на практике ситуация со сроками разрешения вопроса распределение судебных расходов между лицами, участвующими в деле, возникающем из административных и иных публичных правоотношений. Представители публичных лиц, проигравших дело в

арбитраже, как правило, принимают все возможные меры для отдаления момента разрешения арбитражем вопроса распределения судебных расходов. Практика взыскания судебных издержек с налоговых органов показывает, что судьи первых двух инстанций арбитражных судов России бывают «благо-склонны» в этой части к налоговым органам, и процесс взыскания судебных издержек занимает от полугода и более [8]. Поэтому, как нам представляется, необходимо ввести норму в статью 112 АПК РФ, дополнив ее следующей частью:

4. *Разрешение вопросов о распределении судебных расходов в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, производится в срок, не превышающий двух месяцев, с учетом сроков отложения рассмотрения дела.*

Уместной, по нашему мнению, в статье 112 АПК РФ была бы норма о процессуальном правопреемстве при рассмотрении вопроса распределения судебных расходов, развивающая положения статьи 48 АПК РФ. Без наличия нормы о возможности инициирования производства в арбитражном суде по вопросу распределения судебных расходов правопреемником стороны, выигравшим дело, у арбитражных судов возникают сложности с правоприменением общих положений о процессуальном правопреемстве и квалификации уступки требования, предметом которой являются понесенные стороной судебные расходы [6].

Жесткость предлагаемых нами сроков отправления правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, вполне оправдана. Отмена законодателем «тепличных условий» деятельности арбитражных судов, приведет к повышению ответственности представителей сторон, участвующих в арбитражном производстве при разрешении публично-правовых споров. Судьи арбитражных судов не должны нести ответственность за нерадивость представителей публичных лиц, не обеспечивающих должным образом представление их интересов в судебном производстве.

Арбитражный суд должен выносить судебный акт по тем материалам дела, которые будут представлены суду в установленном законом порядке и сроки, а не буквально применять принципы равноправия и состязательности сторон, уговаривая в судебных заседаниях представителя публичного лица предоставить дополнительные (или хоть какие-либо) доказательства в поддержку правовой позиции публичного лица в споре.

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., 2012].
2. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан. URL: <http://www.zakon.kz/211950-grazhdanskijj-processualnyjj-kodeks.html> (дата обращения: 25.05.2012).
4. Определение Арбитражного суда Саратовской области об отложении судебного заседания от 12 апреля 2011 г. по делу № А57-3530/08. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/54ff1000-94d9-44a7-b2e7-740981e044a7/A57-3530-2008_20110412_Opredelenie.pdf (дата обращения: 25.05.2012).
5. Определение Арбитражного суда Саратовской области об отложении судебного заседания от 19 января 2011 г. по делу № А57-3530/08. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e3bec54-bfa5-4024-97d5-8f0503159f60/A57-3530-2008_20110119_Opredelenie.pdf (дата обращения: 25.05.2012).
6. Картотека арбитражных дел, дело № А57-3530/2008 URL: <http://kad.arbitr.ru/Card?number=%D0%9057-3530/2008>, дело № А27-17017/2009 URL: <http://kad.arbitr.ru/Card?number=%D0%9027-17017/2009> (дата обращения: 25.05.2012).
7. Кизилов В. В. Неправомерные действия должностных лиц налоговых органов / В. В. Кизилов. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2008. 376 с.
8. Кизилов В. В. Арбитражная практика ЗАО «САНАР» по взысканию судебных издержек с налогового органа / В. В. Кизилов, А. В. Маркарян // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 2. С. 4-84.
9. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) (под ред. В.В. Яркова). (3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2011) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
10. Наша судебная практика. URL: <http://www.sanar64.ru/nasha-sudebnaya-praktika-jurisprudence.html> (дата обращения: 22.05.2012).

References:

1. Arbitration and Procedural Code of the Russian Federation No. 95-FL of July 24, 2002 [Arbitrazhnyj processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 24 ijulja 2002 g. № 95-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Federal law No. 68-FL of April 30, 2010 "On compensation for breaching the right for reasonably terms of proceedings or the right for execution of a judicial act in reasonable time limit" [Federal'nyj zakon ot 30 aprelja 2010 g. № 68-FZ «O kompensacii za narushenie prava na sudoproizvodstvo v razumnyj srok ili prava na ispolnenie sudebnogo akta v razumnyj srok»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. *Civil Procedural Code of the Republic of Kazakhstan* [Grazhdanskij protsessual'nyj kodeks Respubliki Kazahstan]. Available at: <http://www.zakon.kz/211950-grazhdanskijj-processualnyjj-kodeks.html> (accessed: 25 May 2012).

4. *The ruling of the Arbitration court of the Saratov region on adjournment of court proceedings on the case No. A57-3530/08 from April 12, 2011* [Opredelenie Arbitrazhnogo suda Saratovskoj oblasti ob otlozhenii sudebnogo zasedanija ot 12 aprelja 2011 g. po delu № A57-3530/08]. Available at: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/54ff1000-94d9-44a7-b2e7-740981e044a7/A57-3530-2008_20110412_Opredelenie.pdf (accessed: 25 May 2012).

5. *The ruling of the Arbitration court of the Saratov region on adjournment of court proceedings on the case No. A57-3530/08 from January 19, 2011* [Opredelenie Arbitrazhnogo suda Saratovskoj oblasti ob otlozhenii sudebnogo zasedanija ot 19 janvarja 2011 g. po delu № A57-3530/08]. Available at: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e3bec54-bfa5-4024-97d5-8f0503159f60/A57-3530-2008_20110119_Opredelenie.pdf (accessed: 25 May 2012).

6. *Card file of arbitration cases, case No. A57-3530/2008* [Kartoteka arbitrazhnyh del, delo № A57-3530/2008]. Available at: <http://kad.arbitr.ru/Card?number=%D0%9057-3530/2008>, case No. A27-17017/2009 available at <http://kad.arbitr.ru/Card?number=%D0%9027-17017/2009> (accessed: 25 May 2012).

7. Kizilov V. V. *Illegal Actions of Tax Authorities' Officials* [Nepravomernye dejstviya dolzhnostnykh lits nalogovykh organov]. Saratov: Saratov University Publishing House, 2008, 376 p.

8. Kizilov V. V., Markar'jan A. V. Arbitration Practice of CJSS "SANAR" on Cases Exaction Judicial Costs from the Tax Authority [Arbitrazhnaja praktika ZAO «SANAR» po vzyskaniju sudebnyh izderzhhek s nalogovogo organa]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2012, no. 2, pp. 4-84.

9. *Comments to the Arbitration and Procedural Code of the RF (article by article)* [Kommentarij k Arbitrazhnomu processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii]. under edition of V. V. Jarkov, 3rd edition revised and added, Moscow: Infotropik Media, 2011.

10. *Our judicial practice* [Nasha sudebnaya praktika]. Available at: <http://www.sanar64.ru/nasha-sudebnaya-praktika-jurisprudence.html> (accessed: 22 May 2012).

Татарян В. Г., Магомедов Б. М. / Tatarjan V. G., Magomedov B. M.

**ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

**EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND TORT
LEGISLATION IN STATES-PARTICIPANTS OF THE COMMONWEALTH
OF INDEPENDENT STATES**

Татарян Владилен

Гайкович,

*доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и финансового
права ГОУ ВПО «Российская правовая академия Минис-
терства юстиции Российской Федерации», профессор,
tatarjan@inbox.ru.*

Магомедов Багавдин

Магомедович,

*кандидат юридических наук,
директор Северо-Кавказско-
го филиала ГОУ ВПО «Рос-
сийская правовая академия
Министерства юстиции Рос-
сийской Федерации», доцент,
ruslan-sf@yandex.ru.*

Рассматривая развитие национального законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств, авторы отмечают общие закономерности административно-деликтного законодательства: наличие основного кодифицированного акта, отражение в его нормах глубинных изменений в жизни постсоветского общества этих стран, внесение многочисленных локальных изменений и дополнений в принятые кодексы. Утверждается о готовности общества к осуществлению следующего этапа реформы административно-деликтного законодательства – к разделению его на материальный и процессуальный кодексы.

Ключевые слова: административно-деликтное законодательство, Кодекс об административной ответственности, Административно-процессуальный кодекс, реформа административно-деликтного законодательства.

Tatarjan Vladilen

Gaikovich,

doctor of law (LLD), Professor of the administrative and financial law Department of the State educational institution of Higher vocational education "Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the RF", Professor, tataryan@inbox.ru.

Magomedov Bagavdin

Magomedovich,

c.j.s., Director of the North Caucasus branch of the State educational institution of Higher vocational education "Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the RF", Associate Professor, ruslan-sf@yandex.ru.

Considering the national legislation development of the states-participants of the Commonwealth of Independent States, the authors point out common patterns of administrative and tort legislation: the presence of a basic codified Act, reflection in its rules of deep-seated changes in the life of post-Soviet society of these countries, the introduction of numerous local amendments and additions to the adopted Codes. Asserted the readiness of society to the implementation of the next phase of the reform of the administrative and tort legislation – to the division of it into the material and procedural Codes.

Keywords: administrative and tort legislation, the Code on Administrative Responsibility, Administrative and Procedural Code, reform of administrative and tort legislation.

Начавшиеся после развала в декабре 1991 года Советского Союза глобальные социальные и экономические преобразования в бывших союзных республиках, вошедших в состав Содружества Независимых Государств, потребовали правовой урегулированности возникших новых общественных отношений, кардинального обновления и совершенствования действующего, но устаревавшего буквально на глазах законодательства эпохи развитого социализма, в том числе и деликтного [27; 32].

Такая ситуация требовала проведения системных изменений самого содержания нового национального права в странах СНГ, кардинального обновления всего массива ранее действовавшего законодательства, осознания новой роли правовых явлений в жизни человека, личности и общества в целом [21; 25]. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (декабрь 1991 г.) подвело черту в истории Советского Союза, одновременно явившись отправной точкой в становлении нового национального законодательства вновь образованных на постсоветском пространстве независимых государств.

Сегодня, спустя двадцать лет после развала Союза ССР, можно подвести кое-какие итоги кардинального совершенствования национального административно-деликтного законодательства государств, вошедших в состав СНГ.

Изучение нами законотворческой деятельности Парламентов стран СНГ, начиная с середины 90-годов прошлого столетия, позволяет нам утверждать, что в основу создания новых кодифицированных актов об административной ответственности в Узбекистане, Кыргызстане, Азербайджане, Казахстане и России был положен принцип совместной кодификации материальных и процессуальных норм национального административно-деликтного права. В вышеперечисленных странах законотворческая работа по осуществлению второй кодификации административно-деликтного законодательства к середине первого десятилетия нового столетия в целом уже была завершена.

В настоящее время осуществляется дальнейшее совершенствование принятых Кодексов. Подчас это происходит с «помощью» десятков новых законов, вносящих изменения и дополнения, как материальную часть кодексов, так и в процессуальную и исполнительную части. Так, например, в КоАП РФ за десять лет после его принятия законодатели пяти созывов Государственной Думы Федерального Собрания РФ успели внести в КоАП РФ значительное количество изменений и дополнений во все пять его разделов, приняв при этом более двухсот федеральных законов.

В других странах, входящих в Содружество (Армения, Молдова, Таджикистан и Украина), данная законодательная работа к середине десятых годов нового столетия еще была не завершена. При этом, как ни странно это звучит, в некоторых действовавших практически до конца первого десятилетия нынешнего века Кодексах периода первой кодификации (Таджикистан, Молдова) присутствовали правовые нормы, в которых использовалась терминология периода еще советского социалистического права (например, советский правопорядок, социалистическая законность, социалистическая собственность, Министерство обороны СССР, Министерство внутренних дел СССР и пр.).

Кстати, период первой кодификации норм об административной ответственности тоже был отмечен целым рядом особенностей, которые впоследствии оказали существенное влияние на процесс систематизации советского и республиканского административно-деликтного законодательства. Во-первых, следует отметить, что основу Кодексов союзных республик об административных правонарушениях составили административно-деликтные нормы союзного законодательства, и, прежде всего, Основ Союза ССР и союзных

республик об административных правонарушениях (октябрь 1980 г.), что обусловило их однотипность, как по структуре, так и по содержанию [44]. Во-вторых, наряду с вышеназванными кодексами нормативными правовыми источниками административной ответственности явились и акты местных Советов народных депутатов и их исполкомов, что, в конечном счете, не дало возможность Кодексам стать единственным законодательным актом союзной республики, регулирующим вопросы административной ответственности. В-третьих, была осуществлена так называемая «смешанная» кодификация материальных, компетенционных и процессуальных норм об административных правонарушениях. Вместе с тем еще раз подчеркнем, что значение первых КоАП союзных республик трудно переоценить [29].

Как отмечалось нами выше, первая кодификация норм об административной ответственности была осуществлена в два этапа. На первом этапе, в октябре 1980 года, впервые в СССР были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, позднее в 1984-1985 годах, то есть на втором этапе на правовой базе вышеназванных Основ, впервые в Советском Союзе были приняты Кодексы союзных республик об административных правонарушениях. Принятие первых кодексов союзных республик об административных правонарушениях в середине 80-х годов прошлого столетия означало не только создание в каждой союзной республике единого систематизированного законодательного акта об административной ответственности, заменившего десятки, а порой сотни разрозненных актов различного уровня значимости, но и, что более значимо, означало завершение оформления новой самостоятельной отрасли права – административно-деликтного права [30]. Впервые было упорядочено нормативное регулирование борьбы с одним из самых распространенных видов правонарушений – административными правонарушениями (проступками), определены основания и меры административной ответственности, закреплена система субъектов административной юрисдикции, регламентирован административно-юрисдикционный процесс и порядок исполнения вынесенных по делу решений.

Что касается концептуально новых административно-деликтных кодифицированных актов стран СНГ, то считаем, что они также имеют ряд особенностей, выгодно отличающих их от республиканских КоАП советского периода кодификации.

Вот некоторые из них: 1) основные принципиальные правовые положения, включенные в новые кодифицированные акты об административной

ответственности стран СНГ, в настоящее время соответствуют новым Конституциям стран СНГ и приведены в соответствие с общепризнанными нормами международного права; 2) национальные законодатели стран СНГ при разработке основных институтов административно-деликтного права отказались от изживших себя норм советского социалистического права; 3) определенная часть новелл, включенных в общую, компетенционную и процессуальную части новых кодексов, «увидела свет» благодаря современным достижениям теории национального деликтного права стран СНГ (уголовного и гражданского); 4) вместе с тем, разработчики данных кодифицированных актов сочли возможным сохранить в новых кодексах нормы, позитивно зарекомендовавшие себя в правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции; 5) при структуризации содержания глав Особой (Специальной) части новых кодексов парламентариями из стран СНГ был учтен главенствующий приоритет – приоритет конституционной охраны прав и свобод прежде всего личности, а уже затем общества и государства.

Разработка и принятие в странах СНГ, новых кодифицированных актов об административной ответственности была обусловлена глубинными изменениями в жизни постсоветского общества этих стран, которые нашли отражения в новых Конституциях, принятых во всех странах СНГ к середине 90-х гг. прошлого столетия.

Новые Конституции стран Содружества впервые в своей истории провозгласили приоритет прав и свобод человека и гражданина как высшей социальной ценности. Этап первоначального кардинального реформирования национального законодательства в странах Содружества характеризовался проведением значительного количества кодификационных работ [7; 10]. Так, например, в Республике Беларусь данная работа была начата еще в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 30 мая 1995 г. № 3777-XII «Об организации временного творческого коллектива по подготовке проектов Гражданского, Гражданского процессуального, Уголовного, Уголовно-процессуального, Административно-процессуального кодексов и Кодекса об административных правонарушениях» [6].

В России вопрос о разработке проектов двух самостоятельных кодифицированных административно-деликтных актов, в которых были бы отдельно систематизированы материальные и процессуальные нормы, к сожалению, был снят еще на начальной стадии работы над проектом концептуально нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [9; 11; 24; 28; 31].

В противовес этому, в некоторых странах СНГ еще в конце 90-х годов на общегосударственном уровне было принято решение о начале разработке нового национального административного законодательства. Так в частности, в Туркменистане была разработана и принята Программа законодательного обеспечения реформ и преобразований первого Президента Туркменистана Сапармурата Туркменбаши. Данная Программа включала в себя «научно аргументированные идеи и практические рекомендации Главы государства по вопросам государственного строительства, правопорядка и законности, развития экономики и социальной сферы, дальнейшего упрочения высокого авторитета, которым пользуется независимый нетральный Туркменистан на международной политической арене».

Во второй раздел вышеназванной Программы была включена часть 2-я, названная «Формирование правовых основ судопроизводства. Кодификация уголовно-исполнительного законодательства. Разработка нового административного законодательства». Именно в ней было зафиксировано историческое решение о создании концептуально нового национального административно-деликтного законодательства независимого Туркменистана, «которое будет построено по принципиально новой правовой схеме, предполагающей подготовку двух самостоятельных и в то же время взаимосвязанных законов – Кодекса об административной ответственности и Административно-процессуального кодекса». Далее в Программе законодательного обеспечения реформ и преобразований Туркменистана отмечалось, что «в отличие от действующего Кодекса об административных правонарушениях, включающего в себя как нормы материального права, так и процессуального, новая система административного законодательства позволила бы более конкретно и в полном объеме закрепить составы административных нарушений, определить санкции, соразмерные характеру противоправных действий, а также предусмотреть в отдельном законе четкие административно-правовые процедуры и порядок исполнения решений компетентных государственных органов и должностных лиц» [7]. Однако справедливости ради надо отметить, что в Туркменистане до сих пор не приняты запланированные в вышеназванной Программе концептуально новые административно-деликтные кодифицированные акты. Надеемся, что данная законотворческая работа еще продолжается.

Кстати, в 2009 году в Республике Казахстан было принято решение о подготовке проектов двух кодифицированных актов с одноименными названиями. Правда, работа до настоящего времени казахстанскими законодателями

также еще не получила своего завершения. По нашему мнению, это связано с кардинальным реформированием действующего с конца 90-х годов прошлого столетия нового национального уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства независимого Казахстана.

Формирование правового государства, новый социально-экономический уклад, получивший закрепление в Конституциях стран СНГ, обусловили необходимость поиска путей эффективной защиты административно-правовыми средствами новых «рыночных» общественных отношений, начавшихся складываться ко второй половине 90-х годов прошлого столетия.

Проведенное нами исследование данной проблемы позволяет свести основные предпосылки необходимости проведения второй кодификации административно-деликтного законодательства к следующему. Во-первых, не вызывает сомнения тот факт, что административно-юрисдикционная защита должна быть адекватной существующим новым реалиям современной жизни. За время действия первых КоАП союзных республик (образца середины 80-х годов прошлого столетия) многие их нормы безвозвратно устарели и «канули в лету». Во-вторых, почти 20-ти летний административно-юрисдикционный опыт применения «старых» КоАП союзных республик позволил выявить существующие коллизии и пробелы вышеназванного законодательства. Напомним здесь, что за время действия КоАП РСФСР корректировке в той или иной степени подверглись более двухсот его статей. При этом только во второй половине 90-х годов прошлого столетия в него было введено более 120-ти новых составов административных правонарушений, многие из которых явно диссонировали со «старыми» нормами советского социалистического права.

Вместе с тем, попытки внесения многочисленных локальных изменений и дополнений в КоАП РСФСР (образца 1984 г.) к концу 90-х годов прошлого столетия себя окончательно исчерпали и, более того, скомпрометировали. Подобная правовая ситуация имела (а кое где и до сих пор имеет) место быть в ряде стран СНГ [45; 46; 47]. Современному обществу, приступившему к строительству правового демократического государства в странах СНГ, нужен был доктринально и концептуально новый кодифицированный акт, регламентирующий вопросы административной ответственности. В-третьих, существовавшая нормативная правовая база, основанная на законодательстве союзного центра (Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980 г.), указы Президиума Верховного Совета СССР, постановления Правительства СССР и др.),

с помощью которой осуществлялась борьба с административными правонарушениями, пришла в явное и безвозвратное противоречие с положениями новых Конституций стран СНГ [3; 4].

Кодексы, принятые в середине 80-х годов прошлого столетия, к середине 90-х годов уже не стали вписываться в новое конституционное пространство стран СНГ. Это наблюдение касается как уровня правового регулирования в данной области, так и реальных гарантий обеспечения законных прав и свобод участников административно-деликтного процесса, прежде всего, делинквента и потерпевшего. Проблема надлежащего обеспечения прав и свобод человека и гражданина в сфере правоохранительной деятельности стала еще более актуальной в связи с ратификацией государствами-участниками Содружества Независимых Государств Конвенции о защите прав человека и основных свобод [1; 12; 13; 14]. В-четвертых, административными санкциями стали защищаться нормы различных отраслей нового национального права стран СНГ (в том числе таможенного, земельного, экологического, водного и других), однако их (санкций) эффективность значительно снизилась, и они уже не могли в полном объеме выполнять свои функции защиты.

Напомним также, что парламентарии стран СНГ, разрабатывая концептуально новые уголовные кодексы своих стран, хотя и отказались от составов с административной преюдицией, декриминализировав ряд общественно опасных деяний, однако включили в Особенную часть УК значительное количество составов преступлений, смежных с соответствующими составами административных правонарушений [15; 16; 17; 18; 19; 20]. Здесь также следует напомнить читателю и о том, что разработка нового уголовного законодательства стран СНГ осуществлялась не «на пустом месте» [34, 41-48]. Значительную роль в подготовке новых УК сыграла тесная интеграция ученых-юристов, практикующих юристов и парламентариев стран Содружества в первой половине 90-х годов прошлого столетия. В результате этой совместной законотворческой работы был принят модельный Уголовный кодекс для стран СНГ [33; 36]. Справедливости ради следует также отметить, что в том же 1996 г. на седьмом Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств был принят и Гражданский кодекс, который также явился рекомендательным законодательным актом для Содружества Независимых Государств. Произошло это 17 февраля 1996 года [2]. Годом раньше – 10 февраля 1995 г. Решением Совета глав государств-участников Содружества

Независимых Государств были приняты Основы таможенного законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств [5].

Определенная законотворческая работа проводилась и на межрегиональном уровне стран СНГ. Так, например, 7 июня 1997 г. Межпарламентским Комитетом четырех стран – Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации было одобрено разработанное Положение о модельных и других законодательных актах Межпарламентского комитета [37]. Поэтому, на наш взгляд, вторая кодификация национального административно-деликтного законодательства стран СНГ была призвана, не только упорядочить административно-деликтные правоотношения, но и значительно укрепить внутрисистемные связи в структуре нового национального деликтного законодательства стран СНГ [22].

Наконец, в-пятых, для второй кодификации была создана и соответствующая научная база. В частности, учеными-административистами России, Беларуси, Казахстана и других стран Содружества не только были предприняты попытки обоснования концепции национального административно-деликтного права и процесса [39; 48; 49; 53], но и проведены исследования их основных институтов [38; 52], разработана новая доктрина административно-деликтного процесса [35], предложены авторские варианты проектов административно-деликтных кодексов или отдельных их разделов, глав и статей [40; 41; 43]. Эти замечания в полной мере можно отнести к разработке административно-деликтного законодательства и других стран СНГ, в том числе Казахстана, Кыргызстана, Азербайджана и Узбекистана [23; 26; 42]. Наличие этих и иных предпосылок и создало благоприятные условия для разработки в странах СНГ новых законодательных актов об административной ответственности.

Сохраняя, в основном, структуру ранее действовавших КоАП первого периода кодификации, новые кодексы стран СНГ вобрали в себя значительный ряд правовых новелл. Это, в первую очередь, касается приведения законодательства об административной ответственности в соответствие с действующей Конституциями стран СНГ и обновляемым национальным законодательством этих стран. Во-вторых, проекты кодексов стран СНГ были разработаны на основе учета требований международных правовых актов, закрепивших приоритеты защиты прав и свобод человека и гражданина, идеи демократического правового государства, многоукладности экономики и охраны, возникших в обществе новых отношений периода перехода к рыночной экономике. В-третьих, практически во всех концептуально новых

кодексах стран СНГ впервые было предусмотрено введение нового субъекта административной ответственности – юридического лица. В настоящее время, как мы отмечали выше, только в Кодексе об административной ответственности Республики Узбекистан до сих пор не предусмотрена административная ответственность юридических лиц. В-четвертых, в новых кодексах стран СНГ более детально, в соответствии с международно-правовыми стандартами, была разработана процедура административно-деликтного процесса (например, приняты новеллы, регламентирующие порядок проведения в случаях необходимости административного расследования по делу, установлен более конкретный порядок применения мер обеспечения административного процесса, в том числе возможность обжалования их применения, обновлен процессуальный порядок исполнения вынесенного постановления по делу и др.). В-пятых, по сравнению с КоАП советского периода, в новых кодексах стран СНГ (за исключением принятого в 2006 г. Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь) весьма значительно был расширен перечень субъектов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В некоторых кодексах этот перечень достигает 40 – 60 субъектов и имеет тенденцию к увеличению. В КоАП РФ, например, по состоянию на 01 декабря 2011 г. в главе 23-й количество статей, в которых определен перечень органов административной юрисдикции, достигло 70-ти десятков. Это происходит, даже не смотря на то, что в новых кодексах судьям было предоставлено право рассматривать значительно большее количество дел, чем ранее.

Следует также отметить, что общая либерализация деликтного законодательства на тот период практически не коснулась некоторых принципиальных положений новых кодифицированных актов. Так, например, некоторые Кодексы стран СНГ по-существу воспроизвели ранее действовавшую в Советском Союзе систему административных взысканий. Более того, в результате принятия некоторых правовых новелл уровень административно-правовой репрессии Кодексов был даже увеличен.

Новое национальное административно-деликтное законодательство стран СНГ было призвано сыграть важную роль в обеспечении реализации намеченной политики социальных и экономических реформ и надлежащего уровня поддержания общественного порядка и общественной безопасности в стране. Оно должно было обеспечить гарантии надлежащего соблюдения прав человека и гражданина не на бумаге (как это часто имело место в прежние годы), а в реальной жизни. Именно к такому результату без сомнения

искренне стремились законодатели всех стран Содружества Независимых Государств, занимаясь кардинальным реформированием данного законодательства.

Таким образом, солидаризируясь с мнением бывшего Председателя Мажилиса Парламента Республики Казахстан Ж. А. Туякбая, который еще в середине десятых годов нового столетия, справедливо заметил, что «вырастая из массива правовой системы бывшего Союза ССР, подпитываясь ее правовыми концепциями, институтами и нормами, законодательство бывших республик Союза, а ныне суверенных государств, объединившихся в СНГ, несет в себе как следы прошлого, так и ростки нового» [50, 43-47; 51, 45-47]. Это суждение, на наш взгляд, не утратило своей актуальности и в год двадцатилетия образования Содружества Независимых Государств. Ибо по этой формуле и в будущем будут решаться вопросы сочетания правовой преемственности и правовых новаций при проведении масштабных политических, экономических и социальных преобразований в странах СНГ. А поскольку законотворческая работа в странах СНГ в этом направлении активно продолжается, то мы надеемся, что в ближайшее время в законодательном «багаже» стран СНГ появятся концептуально новые кодифицированные акты, в которых, наконец-то, по примеру Республики Беларусь, материальные и процессуальные административно-деликтные нормы будут не только «разведены по своим квартирам», но и, что более актуально, претерпят дальнейшие значительные изменения, направленные на обеспечение конституционной охраны прав и свобод, как граждан, так и юридических лиц, участвующих в административно-деликтном процессе.

Список литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека и гражданина // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.
2. Гражданский кодекс: Часть третья: Рекомендательный законодательный акт для Содружества Независимых Государств: Принят на седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 17 февраля 1996г. // Информационный бюллетень. 1996. № 10 (Приложение).
3. Конституция Республики Беларусь. Минск: Изд-во Амалфея, 2010.
4. Конституция Республики Казахстан. Алматы, Юрист, 2011.
5. Основы таможенного законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств. Решение Совета глав государств СНГ от 10 февраля 1995г. // Бюллетень Международных договоров. 1995. № 9.

6. Постановление Президиума Верховного Совета Республики Беларусь № 3777–XII от 30 мая 1995 г. «Об организации временного творческого коллектива по подготовке проектов Гражданского, Гражданского процессуального, Уголовного, Уголовно-процессуального, Административно-процессуального кодексов и Кодекса об административных правонарушениях» // Ведомости Верховного Совета РБ. 1995. № 22-23. Ст. 317.
7. Программа законодательного обеспечения реформ и преобразований Президента Туркменистана Сапармурата Туркменбаши (Закон Туркменистана от 23 марта 2000 года № 24-II «Об утверждении Программы законодательного обеспечения реформ и преобразований Президента Туркменистана Сапармурата Туркменбаши»). URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=17911 (Дата обращения: 04.05.2012).
8. Указ Президента РК от 20 сентября 2002 г. № 949 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан». URL: http://www.e.gov.kz/wps/wcm/connect/2c4a4e804f146dda92089a459dcedacc/U020949_20050713.htm?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0. (Дата обращения: 04.05.2012).
9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 г. № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (с изменениями на 4 сентября 2003г. № 898) // САПП РК. 2002. № 16. Ст. 172.
10. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2002 г. № 1430 «О Программе профилактики правонарушений и борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2003-2004 годы». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1035821&sublink=100 (Дата обращения: 04.05.2012).
11. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 г. № 840 «Об утверждении Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан». URL: <http://ru.government.kz/documents/premlaw/08.2003/page31>. (Дата обращения: 04.05.2012).
12. Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 7. № 12.
13. Протокол № 4 от 16 сентября 1963 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1» // Бюллетень международных договоров. 1998. № 7; 1998. № 12.
14. Протокол № 7 от 22 ноября 1984 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень международных договоров. 1998. № 9; 1998. № 12.
15. Уголовный кодекс Кыргызской Республики. Бишкек, 2011.
16. Уголовный кодекс Республики Армения. Ереван: Изд-во Министерства юстиции Республики Армения, 2011.
17. Уголовный кодекс Республики Казахстан. Алматы: Изд-во Баспа, 2011.

18. Уголовный кодекс Республики Молдова. Кишинев, 2010.
19. Уголовный кодекс Республики Таджикистан. Душанбе: Изд-во Конуният, 2011.
20. Уголовный кодекс Республики Узбекистан. Ташкент: Изд-во Адолат, 2011.
21. Абдрасулов Е. Б. Практическое толкование закона в странах СНГ в переходный период // Правоведение. 2002. № 4. С. 102-114.
22. Адушкин Ю. С. Реформирование института административной ответственности по законодательству Кыргызской Республики // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 326-346.
23. Алимов Х. Р. Совершенствование административного законодательства Республики Узбекистан в условиях перехода к рыночной экономике // Актуальные проблемы правовой реформы в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Сб. науч. трудов. В 2-х т. Т. 1. М.: АНП ФСНП России, 2002. С. 38-46.
24. Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49-52.
25. Волженкин Б. В. Сравнительный анализ положений об уголовном законе по уголовному законодательству государств-участников СНГ // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 2003. № 5. С. 60-69.
26. Григорьев В. И. Административно-юрисдикционные проблемы Республики Казахстан в последнем десятилетии XX-го века // Материалы научно-теоретической конференции Казахстана на пороге XXI века. Алматы: Право и государство. 1997. № 4. С. 34-36.
27. Джоробекова А. Уголовная ответственность несовершеннолетних по законодательству Кыргызской Республики // Уголовное право. 2004. № 4. С. 20-22.
28. Додин Е. В. Место и роль норм административного права в регулировании общественных отношений в Украине // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 90-98.
29. Дуабеков Т. Д. Проблемы кодификации законодательства об административных правонарушениях (материальные и процессуальные аспекты) // Проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в условиях перехода Республики Казахстан к рыночным отношениям: Сб. научных трудов. Караганда: ВШ МВД Республики Казахстан, 1995. С. 3-11.
30. Емельянов С. Н. Реформирование института административной ответственности по КоАП Украины // Актуальные проблемы обеспечения экономической безопасности государства: Сб. материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию образования органов финансовой полиции. Ч. 2. Астана: Изд-во Парасат Элемі, 2004. С. 151-156.

31. Игнатенко В. В. Административно-деликтное законодательство: понятие и функции // Административное право на рубеже веков: Межвузовский сб. научных трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 196-209.
32. Кругликов Л. Л. Сравнительный анализ института наказания по уголовным кодексам стран СНГ и Прибалтики // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 2003. № 5. С. 69-85.
33. Кузнецова Н. Ф. Сравнительный анализ института преступления по уголовным кодексам стран СНГ и Балтии // Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 2003. № 3. С. 19-35.
34. Максимов В. В. Новое уголовное законодательство Республики Казахстан // Российский следователь. 2002. № 4. С. 41-48.
35. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990.
36. Модельный Уголовный кодекс для государств-участников СНГ // Правоведение. 1996. № 1. С. 92-150.
37. Основные документы, регулирующие деятельность Межпарламентского комитета. СПб, 1998.
38. Основные институты административно-деликтного права / Под общ. ред. проф. А. П. Шергина. М.: ВНИИ МВД России, 1999.
39. Салищева Н. Г. О проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. 1995. № 12.
40. Севрюгин В. Е. Теоретические проблемы административного проступка: Автореф. дисс... докт. юрид. наук. М., 1994.
41. Татарян В. Г. Авторский проект главы Административно-деликтного кодекса Республики Казахстан «Административные правонарушения в области пожарной безопасности». Алматы: Департамент Государственной противопожарной службы Комитета по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан, 1998.
42. Татарян В. Г., Назарбаев К. С. Административно-деликтное законодательство: назревшие проблемы и авторский взгляд на пути его кардинального совершенствования // Законодательство и правоприменение в Российской Федерации и Республике Казахстан: вопросы теории и практики: Сб. научных трудов / Под общ. науч. ред. проф. В. Г. Татаряна М., 2000. С. 5-35.
43. Татарян В. Г., Сейльханов М. С. Проект нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях: заключение экспертной комиссии и авторские предложения. Караганда: Карагандинская высшая школа МВД Республики Казахстан, 1995.
44. Татарян В. Г. Становление советского административно-деликтного законодательства: к 25-летию принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // История государства и права. 2005. № 4. С. 45-49.

45. Татарян В. Г. Объективные и субъективные тенденции развития и совершенствования административно-деликтного законодательства стран СНГ: на примере КоАП Азербайджанской Республики // Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и практики в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Материалы Международной дистанционной научно-практической конференции / под общ. науч. ред. д. ю. н., проф. В. Г. Татаряна. Выпуск № 4. В 2-х томах. Том II. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2008.
46. Татарян В. Г. Концептуальные основы авторского модельного Административно-деликтного кодекса для Союзного государства Беларуси и России // Вестник Уральского института экономики, управления и права. № 1 (2), февраль 2008.
47. Татарян В. Г. Административно-деликтное законодательство Республики Казахстан: становление, состояние и его дальнейшее развитие после приобретения независимости // Общество в условиях финансового кризиса: экономика, политика, право: Материалы Международной научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 2009 г.). Часть 1. Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления и права, 2009.
48. Тихомиров Ю. А., Ноздрачев А. Ф., Хангельдыев Б. Б. и др. Концепция развития административного и административно-процессуального законодательства // Концепции развития российского законодательства. М., 1998;
49. Тихомиров Ю. А. О концепции развития административного права и процесса // Гос-во и право. 1998. № 1.
50. Туякбай Ж. А. О негативных факторах реформ правосудия в Казахстане // Российский судья. 2004. № 4. С. 45-47.
51. Туякбай Ж. А. Социально-политические предпосылки и основные этапы правового реформирования в Казахстане // Российский следователь. 2004. № 6. С. 43-47.
52. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979.
53. Шергин А. П., Татарян В. Г., Омаров И. А. Актуальные проблемы административно-деликтного права и законодательства // Конституция РК и проблемы ее реализации в текущем законодательстве: Сб. науч. тр. К.: ВШ Комитета национальной безопасности РК, 1998. С. 84-91.

References:

1. General declaration of human and citizen rights [Vseobwaja deklaracija prav cheloveka i grazhdanina]. *Vedomosti S'ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR – Gazette of the Congress of people's deputies of the RSFSR and Supreme Soviet of the RSFSR*, 1991, no. 52, art. 1865.
2. Civil Code: part three: Recommendatory legislative act for the Commonwealth of Independent States: Adopted at the seventh Inter-parliamentary Assembly plenary session of the states-participants of the Commonwealth of Independent States from February 17, 1996 [Grazhdanskij kodeks: Chast' tret'ja:

Rekomendatел'nyj zakonodatел'nyj akt dlja Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv: Prinjat na sed'mom plenarnom zasedanii Mezhparlamentskoj Assamblei gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv 17 fevralja 1996g]. *Informacionnyj bjulleten' – Information bulletin*, 1996, no. 10 (appendix).

3. *Constitution of the Republic of Belarus* [Konstitucija Respubliki Belarus']. Minsk: publishing house Amalfeya, 2010.

4. *Constitution of the Republic of Kazakhstan* [Konstitucija Respubliki Kazakhstan]. Almaty: Jurist, 2011.

5. Basics of customs legislation of the Commonwealth of Independent States participant states. Decision the Council of the CIS Heads from February 10, 1995 [Osnovy tamozhennogo zakonodatел'stva gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv. Reshenie Soveta glav gosudarstv SNG ot 10 fevralja 1995g]. *Bjulleten' Mezhdunarodnyh dogovorov – Bulletin of International Treaties*, 1995, no. 9, .

6. Resolution of the Supreme Council Presidium of the Republic of Belarus No. 3777-XII from May 30, 1995 "On the organization of temporary creative team for drafting the projects of Civil Code, Civil and Procedural, Criminal, Criminal Procedural, Administrative Procedural Code and the Code on Administrative Offences" [Postanovlenie Prezidiuma Verhovnogo Soveta Respubliki Be-larus' № 3777–XII ot 30 maja 1995 g. «Ob organizacii vremennogo tvorcheskogo kollektiva po podgotovke proektov Grazhdanskogo, Grazhdanskogo processual'nogo, Ugolovnogo, Ugolovno-processual'nogo, Administrativno-processual'nogo kodeksov i Kodeksa ob administrativnyh pravonarushenijah»]. *Vedomosti Verhovnogo Soveta RB – Gazette of the Republic of Belarus Supreme Council*, 1995, no. 22-33, 317 p.

7. *The program of legislative ensuring the reforms and changes of the President of Turkmenistan Saparmurat Turkmenbashi (the law of Turkmenistan No. 24-II from March 23, 2000 "On approval the program of legislative ensuring the reforms and changes of the President of Turkmenistan Saparmurat Turkmenbashi")* [Programma zakonodatел'nogo obespechenija reform i preobrazovanij Prezidenta Turkmenistana Saparmurata Turkmenbashi (Zakon Turkmenistana ot 23 marta 2000 goda № 24-II «Ob utverzhdenii Programmy zakonodatел'nogo obespechenija reform i preobrazovanij Prezidenta Turkmenistana Saparmurata Turkmenbashi»)]. Available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=17911 (accessed: 04 May 2012).

8. *The order of the Republic of Kazakhstan President No. 949 from September 20, 2002 "On the conception of the Republic of Kazakhstan legal policy"* [Ukaz Prezidenta RK ot 20 sentjabrja 2002 g. № 949 «O Kontsepcii pravovoj politiki Respubliki Kazahstan»]. Available at: http://www.e.gov.kz/wps/wcm/connect/2c4a4e804f146dda92089a459dcedacc/U020949_20050713.htm?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0. (accessed: 04 May 2012).

9. The decision of the Republic of Kazakhstan Government No. 598 of May 30, 2002 "On measures of rule-making activity improvement (with amendments to September 04, 2003 No. 898) [Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki

Kazakhstan ot 30 maja 2002 g. № 598 «O merah po sovershenstvovaniju normotvorcheskoj dejatel'nosti» (s izmenenijami na 4 sentjabrja 2003g. № 898)]. *SAPP RK – Collected Acts of the President and the Government (SAPP in Russian) of the Republic of Kazakhstan*, 2002, no. 16, 172 p.

10. *The decision of the Republic of Kazakhstan Government No. 1430 from December 29, 2002 “On the program of offences prevention and combating criminality in the Republic of Kazakhstan for 2003-2004”* [Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazakhstan ot 29 dekabrja 2002 g. № 1430 «O Programme profilaktiki pravonarushenij i bor'by s prestupnost'ju v Respublike Kazahstan na 2003-2004 gody»]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1035821&sublink=100 (accessed: 04 May 2012).

11. *The decision of the Republic of Kazakhstan Government No. 840 from August 21, 2003 “On approval the organization Rules of legislative activity in authorized bodies of the Republic of Kazakhstan”* [Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazakhstan ot 21 avgusta 2003 g. № 840 «Ob utverzhdenii Pravil organizacii zakonoproektnoj raboty v upolnomochennyh organah Respubliki Kazahstan»]. Available at: <http://ru.government.kz/documents/premlaw/08.2003/page31>. (accessed: 04 May 2012).

12. Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of March 20, 1952 [Protokol № 1 k Konvencii o zawite prav cheloveka i osnovnyh svobod ot 20 marta 1952 g]. *Bjulleten' mezhdunarodnyh dogovorov – Bulletin of International Treaties*, 1998, no. 7 and 12.

13. Protocol No. 4 of September 16, 1963 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms “On securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and Protocol № 1” [Protokol № 4 ot 16 sentjabrja 1963 g. k Konvencii o zawite prav cheloveka i osnovnyh svobod «Ob obespechenii nekotoryh prav i svobod pomimo teh, kotorye uzhe vkljucheny v Konvenciju i Protokol № 1»]. *Bjulleten' mezhdunarodnyh dogovorov – Bulletin of International Treaties*, 1998, no. 7 and no. 12.

14. Protocol No. 7 of November 22, 1984 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Protokol № 7 ot 22 nojabrja 1984 g. k Konvencii o zawite prav cheloveka i osnovnyh svobod] *Bjulleten' mezhdunarodnyh dogovorov – Bulletin of International Treaties*, no. 9 and no. 12.

15. *The Criminal Code of the Republic of Kyrgyzstan* [Ugolovnyj kodeks Kyrgyzskoj Respubliki]. Bishkek: 2011.

16. *The Criminal Code of the Republic of Armenia* [Ugolovnyj kodeks Respubliki Armenija]. Erevan: publishing house of the Republic of Armenia Ministry of Justice, 2011.

17. *The Criminal Code of the Republic of Kazakhstan* [Ugolovnyj kodeks Respubliki Kazahstan]. Almaty: publishing house “Baspa”, 2011.

18. *The Criminal Code of the Republic of Moldova* [Ugolovnyj kodeks Respubliki Moldova]. Chisinau: 2010.

19. *The Criminal Code of the Republic of Tajikistan* [Ugolovnyj kodeks Respubliki Tadzhikistan]. Dushanbe: publishing house Konuniyat, 2011.

20. *The Criminal Code of the Republic of Uzbekistan* [Ugolovnyj kodeks Respubliki Uzbekistan]. Tashkent: publishing house Adolat, 2011.
21. Abdrasulov E. B. The Practical Interpretation of the Law in the CIS Countries in the Transitional Period [Prakticheskoe tolkovanie zakona v stranakh SNG v perekhodnyj period]. *Pravovedenie – Science of Law*, 2002, no. 4, pp. 102-114.
22. Adushkin Yu. S. Reforming the Institute of Administrative Responsibility under the Legislation of the Kyrgyz Republic [Reformirovanie instituta administrativnoj otvet-stvennosti po zakonodatel'stvu Kyrgyzskoj Respubliki]. *Administrativnoe i administrativno-protsessual'noe pravo. Aktual'nye problemy – Administrative and Administrative Procedural Law. Actual Issues.*, Moscow: YUNITI-DANA, Zakon i pravo, 2004, pp. 326-346.
23. Alimov Kh. R. Improving of Administrative Legislation of the Republic of Uzbekistan in Conditions of Transfer to Market Economy [Sovershenstvovanie administrativnogo zakonodatel'stva Respubliki Uzbekistan v usloviyakh perekhoda k rynochnoj ehkonomie]. *Aktual'nye problemy pravovoj reformy v gosudarstvakh-uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv – Actual Issues of Legal Reform in States-Participants of the Commonwealth of Independent States: collection of scientific works in two volumes. Vol. 1.* Moscow: Tax Police Academy of the Russian Federal Tax Police Service, 2002, pp. 38-46.
24. Bakhrakh D. N., Manokhin V. M., Pavlovskij R. S. Administrative Law and Perestroyka [Administrativnoe pravo i perestrojka]. *Pravovedenie – Science of Law*, 1988, no. 6, pp. 49-52.
25. Volzhenkin B. V. Comparative Analysis of Provisions on Criminal Law under the Criminal Legislation of the CIS Participant States [Srvnitel'nyj analiz polozhenij ob ugovnom zakone po ugovnomu zakonodatel'stvu gosudarstv-uchastnikov SNG]. *Vestnik MGU – Messenger of MSU*, Ser. 11, Pravo, 2003, no. 5, pp. 60-69.
26. Grigor'ev V. I. *Administrative Jurisdictional problems of the Republic of Kazakhstan at the Last Decade of the 20th Century* [Administrativno-yurisdiktsionnye problemy Respubliki Kazakhstan v poslednem desyatiletii dvadtsatogo veka]. Materials of scientific theoretical conference of the Republic of Kazakhstan on the threshold of the twenty-first century. Almaty: Pravo i Gosudarstvo, 1997, no. 4, pp. 34-36.
27. Dzhorobekova A. Criminal Responsibility of Minors under the Legislation of the Republic of Kyrgyzstan [Ugolovnaya otvetstvennost' nesovershennoletnikh po zakonodatel'stvu Kyrgyzskoj Respubliki]. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*, 2004, no. 4, pp. 20-22.
28. Dodin E. V. Position and Role of the Administrative Law Norms in Regulation Public Relations in Ukraine [Mesto i rol' norm administrativnogo prava v regulirovanii obshhestvennykh otnoshenij v Ukraine]. *Administrativnoe pravo i administrativnyj protsess: aktual'nye problem – Administrative Law and Process: the Topical Issues*, editor-in-chief L. L. Popov and M. S. Studenkina, Moscow: Jurist, 2004, pp. 90-98.

29. Duabekov T. D. The Codification Problems of Legislation on Administrative Offences (material and procedural aspects) [Problemy kodifikatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh (material'nye i protsessual'nye aspekty)]. *Problemy sovershenstvovaniya administrativnoj deyatel'nosti organov vnutrennikh del v usloviyakh perekhoda Respubliki Kazakhstan k rynochnym otnosheniyam – The Problems of Improvement Administrative Activity of Bodies of Internal Affairs in Conditions of Transfer the Republic of Kazakhstan to Market Economy: collection of scientific works*, Karaganda: Higher School MIA of the Republic of Kazakhstan, 1995, pp. 3-11.

30. Emel'yanov S. N. Reforming of Administrative Responsibility Institute under the Code on Administrative Offences of Ukraine [Reformirovanie instituta administrativnoj otvetstvennosti po KoAP Ukrainy]. *Aktual'nye problemy obespecheniya ehkonomicheskoy bezopasnosti gosudarstva – Actual Issues of Ensuring Economic State Security: digest – materials of the International scientific-practical conference dedicated to the 10th anniversary of the financial police. Part 2*, Astana: publishing house Parasat E'lemi, 2004, pp. 151-156.

31. Ignatenko V. V. Administrative and tort Lawmaking: the Concept and Functions [Administrativno-deliktnoe zakonotvorchestvo: ponyatie i funktsii]. *Administrativnoe pravo na rubezhe vekov – Administrative Law at the Turn of the Century: Intercollegiate collection of scientific works*, Ekaterinburg: publishing house of Ural University, 2003, pp. 196-209.

32. Kruglikov L. L. Comparative Analyses of the Punishment Institute in Criminal Codes of CIS Countries and Baltic States [Sravnitel'nyj analiz instituta nakazaniya po ugovnym kodeksam stran SNG i Pribaltiki]. *Vestnik MGU – MSU Messenger*, Ser 11, Pravo, 2003, no. 5, pp. 69-85.

33. Kuznetsova N. F. Comparative Analyses of the Crime Institute in Criminal Codes of CIS Countries and Baltic States [Sravnitel'nyj analiz instituta prestupleniya po ugovnym kodeksam stran SNG i Baltii]. *Vestnik MGU – MSU Messenger*, Ser 11, Pravo, 2003, no. 3, pp. 19-35.

34. Maksimov V. V. The New Criminal Legislation of the Republic of Kazakhstan [Novoe ugovnoe zakonodatel'stvo Respubliki Kazakhstan]. *Rossijskij sledovatel' – Russian Investigator*, 2002, no. 4, pp. 41-48.

35. Maslennikov M. Ya. *Administrative and Jurisdictional Process* [Administrativno-yurisdiktsionnyj protses]. Voronezh, 1990.

36. Model Penal Code for CIS Participants States [Model'nyj Ugolovnyj kodeks dlya gosudarstv-uchastnikov SNG]. *Pravovedenie – Science of Law*, 1996, no. 1, pp. 92-150.

37. *Main documents regulating the activity of Inter-Parliamentary Committee* [Osnovnye dokumenty, regulirujuwie dejatel'nost' Mezhparka-mentskogo komiteta]. St. Petersburg, 1998.

38. *Main Institutions of Administrative and Tort Law* [Osnovnye instituty administrativno-deliktnogo prava]. Under common edition of professor

A. P. Shergin, Moscow: All-Russian Scientific Research Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs (VNII MVD in Russian), 1999.

39. Salishheva N. G. About the Project of the New Code on Administrative Offences of the Russian Federation [O proekte novogo Kodeksa Rossijskoj Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Rossijskaya yustitsiya – Russian Justice*, 1995, no. 12.

40. Sevryugin V. E. *Theoretical Issues of an Administrative Misconduct* [Teoreticheskie problemy administrativnogo prostupka]. Author's abstract, thesis of Doctor of Law, Moscow, 1994.

41. Tataryan V. G. *Author's project of the chapter of the Administrative and Tort Code of the Republic of Kazakhstan "Administrative Offences in the Field of Fire Safety"* [Avtorskij proekt glavy Administrativno-deliktnogo kodeksa Respubliki Kazakhstan «Administrativnye pravonarusheniya v oblasti pozharnoj bezopasnosti»]. Almaty: The Department of State Firefighting Service of the Committee on Emergency Situations of the Republic of Kazakhstan, 1998.

42. Tataryan V. G., Nazarbaev K. S. Administrative and Tort Legislation: Urgent Problems and the Author's View on the Way to its Radical Improvement [Administrativno-deliktnoe zakonodatel'stvo: nazrevshie problemy i avtorskij vzglyad na puti ego kardinal'nogo sovershenstvovaniya]. «*Zakonotvorchestvo i pravoprimerenie v Rossijskoj federatsii i Respublike Kazakhstan: voprosy teorii i praktiki*» – Law-making and Law-enforcement in the Russian Federation and Republic of Kazakhstan: Questions of Theory and Practice: collection of scientific works, under general scientific edition of Professor V. G. Tataryan, Moscow: 2000, pp. 5-35.

43. Tataryan V. G., Sejl'khanov M. S. *The Project of the new Code On administrative Offences of the Republic of Kazakhstan: the Conclusion of the expert commission and the author's suggestions* [Proekt novogo Kodeksa Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh pravonarusheniyah: zakljuchenie jekspertnoj komissii i avtorskie predlozheniya]. Karaganda: Karaganda Higher School of the Republic of Kazakhstan MIA, 1995.

44. Tataryan V. G. Formation of the Soviet Administrative and Tort Legislation: to the 25th Anniversary of the Fundamentals' Adoption of Legislation on Administrative Offenses of the USSR and Union Republics [Stanovlenie sovetskogo administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva: k 25-letiyu prinyatiya Osnov zakonodatel'stva Soyuzu SSR i soyuznykh respublik ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Istoriya gosudarstva i prava – History of State and Law*, 2005, no. 4, pp. 45-49.

45. Tataryan V. G. Objective and Subjective Trends of Development and Improvement the Administrative and Tort Legislation of CIS Countries: by the Example of the Republic of Azerbaijan Code on Administrative Offences [Ob"ektivnye i sub"ektivnye tendentsii razvitiya i sovershenstvovaniya administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva stran SNG: na primere KoAP Azerbajdzhanskoj Respubliki]. *Aktual'nye problemy i perspektivy yuridicheskoy nauki i praktiki v gosudarstvakh-uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv – Actual Problems and Perspectives of Legal Science and Practice in*

Commonwealth of Independent States Participant States: Materials of the International Remote Scientific-practical Conference, under general scientific edition of Doctor of Law Professor V. G. Tataryan, Moscow: Academy of Economic Security of Russian MIA, 2008, issue no. 4, in 2 volumes, Vol. II.

46. Tataryan V. G. Conceptual Basics of the Author's Model of Administrative and Tort Code for Union State of Belarus and Russia [Kontseptual'nye osnovy avtorskogo model'nogo Administrativno-deliktnogo kodeksa dlya Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii]. *Vestnik Ural'skogo instituta ehkonomiki, upravleniya i prava – Messenger of Ural Economic Institute of Management and Law*, February 2008, no. 1(2).

47. Tataryan V. G. Administrative and Tort Legislation of the Republic of Kazakhstan: Formation, Condition and its further Development after Independence Obtaining [Administrativno-deliktnoe zakonodatel'stvo Respubliki Kazakhstan: stanovlenie, sostoyanie i ego dal'nejshee razvitie posle priobreteniya nezavisimosti]. *Obshchestvo v usloviyakh finansovogo krizisa: ehkonomika, politika, pravo – Society in the Conditions of Financial Crisis: Economics, Politics, Law: Materials of the International Scientific-practical Conference (Ekaterinburg, 2009)*, Part 1. Ekaterinburg: publishing house of Ural Economic Institute of Management and Law, 2009.

48. Tikhomirov YU. A., Nozdrachev A. F., KHangel'dyev B. B. and others Administrative and Administrative-Procedural Legislation Development Conception [Kontseptsiya razvitiya administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva]. *Kontseptsii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva – Russian Legislation Development Conceptions*, Moscow: 1998.

49. Tikhomirov Yu. A. About Development Conception of Administrative Law and Process [O kontseptsii razvitiya administrativnogo prava i protsessu]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1998, no. 1.

50. Tuyakbaj Zh. A. About Negative Factors of Kazakhstan Justice Reforms [O negativnykh faktorakh reform pravosudiya v Kazakhstane]. *Rossiiskij sud'ya – Russian Judge*, 2004, no. 4, pp. 45-47.

51. Tuyakbaj Zh. A. The Socio-political Prerequisites and the Main Stages of the Legal Reform in Kazakhstan [Sotsial'no-politicheskie predposylki i osnovnye ehtapy pravovogo reformirovaniya v Kazakhstane]. *Rossiiskij sledovatel' – Russian Investigator*, 2004, no. 6, pp. 43-47.

52. Shergin A. P. *Administrative Jurisdiction* [Administrativnaya yurisdiksiya]. Moscow, 1979.

53. Shergin A. P., Tataryan V. G., Omarov I. A. Current Problems of Administrative Tort Law and Legislation [Aktual'nye problemy administrativno-deliktnogo prava i zakonodatel'stva]. *Konstitutsja RK i problemy ee realizatsii v tekushhem zakonodatel'stve – The Republic of Kazakhstan Constitution and Problems of its Realization in the Current Legislation: collection of scientific works, Kazakhstan: Higher School of the Republic of Kazakhstan National Security Committee*, 1988, pp. 84-91.

**РЕЦЕНЗИЯ НА РУКОПИСЬ КИЗИЛОВА В. В. «ИНСТИТУТ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИИ»
(САРАТОВ, 2012)**

**REVIEW OF THE MANUSCRIPT OF KIZILOV V. V. "INSTITUTE OF
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY ON THE PART OF PUBLIC CIVIL
SERVANTS IN RUSSIA"
(SARATOV, 2012)**

*Чаннов Сергей Евгеньевич, заведующий кафедры служебного и трудового
права Поволжского института им. П. А. Столыпина РАНХ и ГС при
Президенте РФ, доктор юридических наук, доцент*

*Channov Sergej Evgen'evich, Head of the Department of Service and Labor
Law, P. A. Stolypin Volga Region Institute of Russian Academy of National
Economy and Civil Service at the RF President, doctor of law (LLD), Associ-
ate Professor*

Рецензируемая научная работа автора является своевременной, а обращение автора к теме ответственности представителей органов исполнительной власти соответствует реалиям жизни российского общества. На страницах печатных средств массовой информации, телеэкранах и в иных эфирных источниках с постоянной периодичностью появляются материалы о тех или иных злоупотреблениях должностных лиц государственных органов, о нарушениях ими прав граждан и юридических лиц, о незаконных действиях, наносящих вред общественным и государственным интересам. Казалось бы, сами публикации в СМИ должны быть достаточными основаниями для соответствующей реакции правоохранительных и других юрисдикционных органов. Однако, по справедливому мнению автора рецензируемого научного исследования, этого не происходит по причине несовершенства российского деликтного законодательства.

Автор рассматривает большую армию государственных гражданских служащих как самостоятельных субъектов административной ответственности, и вполне справедливо обосновывает свою позицию через систему

субъектов административного права и субъектов административно-правовых отношений.

Разрозненные нормы КоАП РФ, касающиеся различных элементов института административной ответственности государственных гражданских служащих, не позволяют на практике применить всю силу административной ответственности к делинквентам – гражданским служащим. В связи с этим проводит в своей монографии не только критический анализ норм действующего законодательства в рассматриваемых вопросах, но и предлагает собственную точку зрения на модернизацию российского законодательства с целью реализации института административной ответственности гражданских служащих в законодательстве Российской Федерации.

Анализ используемой автором в монографии литературы, нормативных актов и исследований ученых-юристов, показывает, что работа В. В. Кизилова написана с учетом самых последних изменений в законодательстве Российской Федерации и тех новых воззрений административистов, которые имеют отношение к институтам административной ответственности и государственной службы.

Наибольший интерес в монографии представляет высказанное автором предложение об альтернативном закреплённом в законодательстве положениям возбуждению дел об административных правонарушениях, совершенных должностными лицами государственной гражданской службы. Вполне логичным является вывод автора о возбуждении производств по делам об административных правонарушениях государственных гражданских служащих в некоторых случаях судьей без составления протоколов об административном правонарушении и без постановлений прокурора о возбуждении дел об административном правонарушении, когда признаки административного правонарушения устанавливаются в административно-правовых спорах, разрешаемых в судебном порядке.

Как нам представляется, монографическое исследование В. В. Кизилова является одним из первых среди исследований ученых-юристов, проведенных по указанной теме в период современного развития науки административного права, в которой всесторонне рассматривается административная ответственность как мера государственного реагирования за совершаемые в публично-правовых отношениях деликты управляющей стороны правоотношений.

Монография имеет большую практическую ценность в связи с предложенным в ней в законченном виде понятийным аппаратом института

административной ответственности государственных гражданских служащих, охватывающим дефиниции административной ответственности, административного правонарушения, административного проступка, должностного лица и т. п. С предложенными автором в качестве доктринальных дефинициями основных понятий можно спорить или соглашаться, критиковать или на их основе вырабатывать иные дефиниции, но, именно, их взаимосвязь делает доступной для понимания научную позицию автора в вопросе административной ответственности государственных гражданских служащих.

В монографии приведено достаточное количество статистических выкладок, убеждающих ее читателя в необходимости скорейшего введения в КоАП РФ составов административных правонарушений, субъектом ответственности в которых является должностное лицо государственной гражданской службы. Автором предложены собственные составы данных правонарушений исходя из личного опыта и анализа действующего административно-деликтного законодательства стран ближнего зарубежья. Но это не означает, что в практическом приложении результатов работы автора законодателем не могут быть сформированы иные составы или внесены уточнения в предложенные автором составы административных правонарушений. Предложения автора, по нашему мнению, положат начало новому процессу переосмысления места и роли административной ответственности, так и этому институту в применении к государственным гражданским служащим.

По нашему мнению, рукопись «Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России» является логическим продолжением предыдущей работы автора «Неправомерные действия должностных лиц налоговых органов», переходом автора от рассмотрения отраслевой специфики деликтов к рассмотрению общих вопросов административной деликтности в гражданской службе.

Если судить о работе в целом, то рукопись являет собой результат серьезного исследования автора как теоретических, так и практических аспектов административных правонарушений в сфере государственного управления и государственной службы, должностными лицами гражданской службы. Считаем возможным и необходимым использование работы В. В. Кизилова в процессе обучения студентов юридических факультетов, преподавателями вузов, научными работниками, практикующими юристами, специализирующимися на защите прав граждан и юридических

лиц, судьями арбитражных судов и судов общей юрисдикции, прокурорами, сотрудниками правоохранительных органов, а также теми, кто интересуется проблемными вопросами института административной ответственности государственных гражданских служащих.

Авторские работы, подобные рецензируемой рукописи, по нашему мнению, должны иметь резонанс в законотворческой деятельности, так как приближают законодателя к практическим проблемам правового регулирования, требующим разрешения на законодательном уровне.

Общий вывод: рукопись Кизилова В. В. «Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России» по своему научному уровню и практической направленности заслуживает высокой оценки и может быть рекомендована к изданию в виде монографии.

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)



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU