

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**июль
2012
№7**

**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

№ 7 (7) 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

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, ул. 11-ая Любинская, 79

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16
Бумага офсетная.
Гарнитура таймс
Номер подписан в печать 30.08.2012 г.

Усл. печ. л. 4.84
Тираж 200 экз.
Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»
Тел. (8453) 75-04-49

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

Chairman of the editorial board:
Denisenko V.V., d.j.s., 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

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

Format 60x84 1/16
Offset printing
Times fount
The issue has gone to bed on the 30th of August,
2012.
Nominal print 4.84 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•

Административная ответственность сквозь призму философско-правовых воззрений Денисенко В. В.	3
Вина, презумпция невиновности и ненаказуемость в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации Денисенко Е. В.	19
Инициативный проект федерального закона "О внесении изменений в КоАП РФ, федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" Кизиллов В. В.	29
Административная реформа и административные процедуры в контексте преодоления "избыточного" административного регулирования Старилов Ю. Н.	49
Два вопроса кодификации административно-деликтного законодательства Шергин А. П.	84
Объявление о VII Всероссийской научно-практической конференции "Теория и практика административного права и процесса"	92

Денисенко В. В. / Denisenko V. V.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СКВОЗЬ ПРИЗМУ
ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВЫХ ВОЗЗРЕНИЙ**

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY THROUGH THE PRISM OF
PHILOSOPHICALLY-LEGAL VIEWS**

*Денисенко Виктор
Васильевич,*

*доктор юридических наук,
профессор, профессор ка-
федры административно-
го права Ростовского юри-
дического института МВД
России, г. Ростов-на-Дону,
profdenisenko@mail.ru.*

*Denisenko Viktor
Vasil'evich,*

*Doctor of law, Professor,
Department of Administrative
law of Rostov Law Institute of
Russian Ministry of Internal
Affairs, Rostov-on-Don,
profdenisenko@mail.ru.*

Подвергаются критическому осмыслению ретроспективный и перспективный подход к определению административной ответственности, привлечение к административной ответственности юридических лиц, нормативно закрепленные цели административных наказаний.

Ключевые слова: административная ответственность, ретроспективная ответственность, ответственность юридических лиц, признаки административной ответственности.

Subjected to a critical understanding retrospective and perspective approach to the determination of administrative responsibility, bringing to administrative responsibility of legal entities, normatively enshrined objectives of administrative penalties.

Key words: administrative responsibility, retrospective responsibility, responsibility of legal entities, signs of administrative responsibility.

Более сорока лет назад в предисловии к своей фундаментальной работе «Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование)» профессор И. А. Галаган отмечал, что успехи в исследовании проблем административной ответственности «не снижают ее актуальности и не исключают необходимости последующего изучения названного института. Задача заключается в том, чтобы на основе теоретического обобщения достигнутых знаний перейти к дальнейшему их развитию, к анализу еще не исследованных, спорных или слабо разработанных вопросов» [7, 3].

При этом сам И. А. Галаган справедливо отмечал, что административной ответственности как видовому явлению присущи все признаки общего понятия юридической ответственности. Однако в административном праве они наполняются специфическим административным содержанием. Это касается оснований возникновения административной ответственности, ее мер, процедуры применения.

Учитывая специфические, а также общие для всех иных видов юридической ответственности признаки И. А. Галаганом было предложено следующее определение: «Под административной ответственностью следует понимать применение в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами административных взысканий, сформулированных в санкциях административно-правовых норм, к виновным в совершении административных проступков, содержащее государственное и общественное осуждение, порицание их личности и противоправного деяния, выражающееся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующие цели их наказания, исправления и перевоспитания, а также охраны общественных отношений в сфере советского государственного управления» [7, 40-41].

Заменив словосочетание «советское государственное управление» на «российское государственное управление» невольно убеждаюсь в том, что смысл написанного И. А. Галаганом не утратил своего значения и сегодня.

Однако проблематика административной ответственности такова, что она была, остается и будет всегда оставаться актуальной. Вот почему административная ответственность, признаваемая практически всеми одним из основных и одновременно самым распространенным видом юридической ответственности в силу разновидности и массовости административных деликтов, по-прежнему привлекает исследователей, ищущих ответы на вопрос о ее понятии и содержании. И это не случайно, поскольку юридически

закрепленного (нормативного) понятия «административная ответственность», впрочем, как и понятия «юридическая ответственность» как не было, так и нет.

В этой связи в научной и учебной литературе административная ответственность определяется по-разному.

И. В. Максимов и Г. А. Шевчук ограничиваются указанием на то, что «административная ответственность является одним из видов юридической ответственности и одновременно видом административного принуждения. Как самостоятельный вид юридической ответственности она имеет свои особые признаки.

Во-первых, основанием привлечения к ней является совершение административного правонарушения.

Во-вторых, ее применение заключается в назначении и исполнении административных наказаний.

В-третьих, привлечение к административной ответственности осуществляется в особом порядке, который характеризуется оперативностью» [3, 256].

Примерно тот же подход у Б. В. Россинского, считающего, что «административная ответственность – это вид юридической ответственности, который выражается в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему административное правонарушение» [4, 603]. Административная ответственность обладает чертами, свойственными юридической ответственности вообще. Однако ей присущи и специфические черты, характерные только для данного вида юридической ответственности:

- 1) административная ответственность в большинстве случаев является внесудебной ответственностью;
- 2) административные наказания назначаются должностными лицами правонарушителям, не подчиненным им по службе;
- 3) административные наказания, как правило, менее суровы, чем уголовные наказания;
- 4) применение административной ответственности не влечет судимости лица, совершившего правонарушение;
- 5) субъектом административной ответственности могут быть не только физические, но и юридические лица;
- 6) административная ответственность устанавливается как КоАП РФ, так и принятыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях [4, 603-604].

Н. М. Конин отмечает, что «административная ответственность – это предусмотренная законодательством правовая ответственность за совершенное административное правонарушение, связанная с применением административных наказаний (санкций). Как основная форма и наиболее распространенный вид административного принуждения она имеет свои цели и определенное предназначение в общей системе правовой ответственности» [6, 183].

По мнению Д. Н. Бахраха «под административной ответственностью понимается применение, реализация административных взысканий за административные правонарушения субъектами функциональной власти на основе и в порядке, установленном административным правом» [5, 24].

Схожие позиции и у многих других авторов, раскрывающих содержание административной ответственности, прежде всего, через характеристику присущих ей признаков.

Что касается позиции законодателя относительно административной ответственности, то она может быть выведена из анализа КоАП РФ [2], который по непонятным мне причинам именуется не Административно-деликтным кодексом, не Кодексом административной ответственности, а Кодексом об административных правонарушениях, хотя область регулируемых кодексом общественных отношений значительно шире его названия.

Итак, в КоАП РФ закреплены следующие признаки административной ответственности.

Во-первых, глава II КоАП РФ, называемая «Административное правонарушение и административная ответственность», позволяет судить о том, что законодатель, связывает наступление административной ответственности с фактом совершения административного правонарушения.

Во-вторых, нормативно-правовая регламентация ответственности за совершение административного правонарушения является двухуровневой (ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ) с выделением верховенства и приоритета КоАП РФ над принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 1.3 КоАП РФ).

В-третьих, субъектами административной ответственности могут выступать и физические и юридические лица (ст. 2.1 КоАП РФ), отвечающие требованиям ст. 2.3-2.6.1, 2.10 КоАП РФ.

В-четвертых, административная ответственность выражается в применении административного наказания, которое является установленной

государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

В-пятых, хотя законодатель и не называет прямо цели административной ответственности, они фактически определены через цели применения административного наказания, а именно предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). При этом административное наказание, а значит и административная ответственность, не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ).

В-шестых, производство по делам об административных правонарушениях, регламентируемое положениями раздела IV КоАП РФ, и в рамках которого осуществляется применение административной ответственности, предусматривает сочетание судебного и внесудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях в соответствие с закрепленной в разделе III КоАП РФ подведомственностью дел об административных правонарушениях и установленной компетенцией судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать такие дела.

Вместе с тем, некоторые закрепленные в КоАП РФ признаки административной ответственности вызывают несогласие ряда ученых, как по принципиальным соображениям, так и по содержанию их правовой регламентации. Главным образом, это касается распространения административной ответственности на юридических лиц.

Появление института административной ответственности юридических лиц профессор В. Д. Сорокин объяснял так. В условиях, когда потребовалось определение вида ответственности для юридических лиц в случае нарушения ими законодательства, законодатель мог рассуждать, и, скорее всего, рассуждал следующим образом.

Уголовная ответственность изначально рассчитана исключительно на физических лиц и по принципиальным соображениям не может быть применена к юридическим лицам. Подчеркну, что речь идет о «классической уголовной ответственности», предусматривавшей в качестве уголовного наказания лишение свободы, которая естественно может быть применена лишь к физическим лицам. В современной же редакции УК РФ, лишению свободы появилась альтернатива в виде штрафа. Таким образом, появилась «уголовная ответственность рыночного типа», позволяющая обеспеченным

согражданам нарушать закон на столько, насколько у них хватает денежных запасов, а значит позволяющая им нарушать уголовный закон, фактически не претерпевая те негативные последствия, наступление которых предполагает уголовное преследование. Если В. И. Ленин провозгласил: «Землю – крестьянам, фабрики – рабочим», то российский законодатель превзошел вождя мирового пролетариата, закрепив в УК РФ лозунг «тюрьмы – бедным». Я не беру во внимание редкие исключения, такие как дело председателя правления ООО «ЮКОС-Москва» М. Б. Ходорковского.

Включение штрафа в перечень уголовных наказаний позволило ряду авторов поставить и не без некоторых оснований вопрос о распространении института уголовной ответственности на юридических лиц [13]. Хотя мне не ясно, чем уголовная ответственность, сопряженная с назначением уголовного наказания в виде штрафа юридическому лицу, будет отличаться от административной ответственности юридического лица, которому назначено наказание в виде административного штрафа, особенно если и в одном и в другом случае решение вынесено судьей, т. е. в судебном порядке. Кроме того мне трудно представить, что могут означать понятия «судимость юридического лица» и «юридическое лицо, имеющее судимость». Какой практический смысл уголовной ответственности юридического лица, когда сегодня достаточно легко можно его ликвидировать и зарегистрировать под другим названием? И в чем тогда сущностное отличие уголовной и административной ответственности, кроме, конечно, наличия судимости?

Другим аргументом в пользу установления административной ответственности юридических лиц, могло послужить то, что процедура привлечения к административной ответственности куда менее громоздка, и в разы более оперативна, нежели процедура применения гражданско-правовой ответственности.

Таким образом, по мнению профессора В. Д. Сорокина, распространение административной ответственности на юридических лиц было скорее вынужденным, чем обоснованным решением законодателя, который, однако, ни тогда, ни сейчас так и не смог определиться с тем, каким образом юридически корректно определять вину юридического лица. Напомню, что профессор В. Д. Сорокин, не принявший институт административной ответственности юридических лиц, считал это решение ошибочным и разрушающим целостность института административной ответственности.

Однако сегодня административная ответственность юридических лиц данность, которую правоприменитель должен принять.

Продолжая анализировать признаки, которыми теоретики административного права наделяют административную ответственность, можно выделить и такие, которые хотя и не закреплены в КоАП РФ, но имманентно ей присущи.

Удивительно, но законодатель не акцентирует внимание на том, что цель административного наказания, а значит и административной ответственности должна состоять, прежде всего, в юридической оценке уже совершенного деяния, суть которой в том, что мера административного наказания направлена на то, чтобы виновный претерпевал определенные негативные последствия за содеянное, побуждающие его впредь не совершать административное правонарушение.

Вряд ли кто станет оспаривать, что привлечение лица к административной ответственности посредством назначения физическому либо юридическому лицу административного наказания, прежде всего, означает реакцию государства на виновно совершенный деликт, которая обуславливает причинение такому лицу каких-либо неудобств материального, физического, морального свойства. Поэтому не могу согласиться с официально закрепленной в КоАП РФ позицией законодателя, согласно которой единственной целью применения административного наказания, а, следовательно, и административной ответственности выступает частная и общая превенция административных правонарушений.

Неужели, по мнению законодателя, целью назначения административного наказания является не прошлое, а будущее поведение, не негативная ответственность, а формирование того, что получило название позитивной ответственности? Думаю, что не будущее поведение и деяние физического лица, не будущее деяние юридического лица, не профилактика административных деликтов должны быть закреплены в качестве основной цели административной ответственности, которая применяется не иначе как по факту совершенного административного правонарушения. Вспомним, что еще Гегель утверждал, что человек отвечает лишь за свои поступки, а не за убеждения [8, 144-145], не за будущее гипотетически возможное деяние. Эту же идею исповедовал и К. Маркс, отмечавший: «Помимо своих действий я совершенно не существую для закона, совершенно не являюсь его объектом... Законы, которые делают главным критерием не действия как таковые, а образ мыслей действующего лица, – это не что иное, как позитивные санкции беззакония» [17, 14].

Исходя из того, что административная ответственность рассматривается в качестве одного из видов юридической ответственности, представители науки административного права не могут остаться в стороне в острой дискуссии, ведущейся между приверженцами ретроспективного (негативного) и перспективного (позитивного) подходов к содержанию юридической ответственности.

Первые традиционно отмечали, что «юридическая ответственность с тех пор, как она возникла, всегда была ответственностью за прошлое, за совершенное противоправное деяние. Иначе можно прийти к неприемлемому выводу, что лицо, не совершившее преступление, уже несет уголовную ответственность» [24, 43]. Содержание всякого деликта составляет не предположительное, а уже проявившееся в конкретном поступке отклоняющееся поведение [10, 286-331]. Подчеркну и то, что, с учетом недавнего тоталитарного прошлого нашего государства, в Конституции Российской Федерации закреплено положение, согласно которому «никто не может быть принужден к отказу от своих убеждений» [1, 29].

Вторые утверждают, что «ответственность охватывает не только отношения, возникающие при наличии оснований для нее, но и до наступления этого, в процессе самой реализации обязанности нести ответственность за исполнение функций субъекта управления» [22, 138]. Позитивную ответственность ассоциируют с исполнением обязанности, подчеркивая, что:

- «обязанность осуществления предусмотренной нормами права полезной для общества деятельности. Реализация юридической ответственности, по существу, всегда есть исполнение юридических обязанностей» [20, 29];
- «начало позитивной юридической ответственности равным образом сопровождает категорию трудовой дисциплины как обязанности добросовестно трудиться в избранной области общественно полезной деятельности, а может быть, все более сливается с ней» [23, 31];
- позитивная ответственность предполагает «неуклонное и добросовестное исполнение своих обязанностей лицом, на которое эти обязанности возложены в силу закона» [25, 75];

Исходя из того, что «ответственное поведение – это такое поведение, которое характеризуется глубоким осознанием необходимости следовать требованиям правовых и моральных норм, уважением к закону, праву и предполагает активное влияние на ход событий, вклад в общее дело, в развитие общества» [19, 43], ответственность «в позитивном смысле» предлагается

рассматривать как «ответственное отношение к выполнению своих трудовых функций, к решению научных, производственных, социальных задач, к любому делу, порученному человеку персонально или же коллективу» [15, 69].

Ставя вопрос о том, «имеет ли разделение юридической ответственности на ретроспективную и перспективную право на существование?» некоторые авторы достаточно осторожно отвечают: «С какой-то точки зрения – да, поскольку оно определенным образом отражает реальную правовую действительность. Однако юридической ответственностью в специальном, юридическом смысле можно назвать только ответственность за противоправные деяния» [16, 407].

Куда более категоричен В. М. Баранов, по мнению которого «говорить о положительной юридической ответственности вряд ли возможно. В данном случае имеется в виду своего рода «комплексная», общая социальная ответственность в правомерном поведении лица... В соответствии с концепцией «позитивной» ответственности эта ответственность разбухает до невероятных и ненужных размеров. Все несут ответственность – и те, кто добросовестно, добровольно, сознательно выполняют свои обязанности, и те, кто совершают правонарушения. Думается, что это искусственная теоретическая конструкция. Такое преувеличение ответственности не соответствует природе этого традиционного правового института» [26, 504-505]. Близкую позицию занимает О. Ф. Иваненко, отмечающий, что «юридическая ответственность не может быть понята иначе как претерпевание правонарушителем этих неблагоприятных последствий, испытание им на себе установленной государством формы государственного принуждения. Применить санкцию правовой нормы к ее нарушителю – значит возложить на него юридическую обязанность, заставит его отвечать за содеянное, причинив ему лишения психического или материального характера» [12, 4].

Рассматривая административную ответственность как особый вид юридической ответственности, Д. Н. Бахрах также обращает внимание, что «проблема ответственности неразрывно связана с проблемой свободы воли» [5, 21]. В подтверждение этого он приводит не потерявшее и сегодня смысл утверждение классиков марксизма, что «человек только в том случае несет полную ответственность за свои поступки, если он совершил их, обладая полной свободой воли...» [18, 82]. Эту же точку зрения разделяют и другие авторы, утверждая, что «ответственность есть диктуемая объективными условиями, их осознанием и субъективно поставленной целью необходимость активной

деятельности для осуществления этой цели. Свобода порождает ответственность, ответственность направляет свободу» [14, 72].

Исходя из собственного понимания ретроспективной и перспективной ответственности, соглашусь с Д. Н. Бахрахом, что позитивная ответственность «предполагает осознание необходимости соответствующей деятельности, чувство ответственности. Ее можно рассматривать как внутренний регулятор поведения, теснейшим образом сливающийся с долгом, обязанностью как ответственность за будущее. Негативная ответственность понимается как отрицательная оценка содеянного коллективом, государством, обществом, как реакция общества на нарушение его интересов и норм, как применение санкций за нарушение общественных правил» [5, 22].

Оригинальный и небезынтересный подход демонстрирует А. А. Юрчин, по мнению которого с институционально-практической точки зрения целесообразно представить правовую ответственность как связь между двумя субъектами, при которой одна сторона (субъект ответственности), обладающая свободой воли и выбора, обязывается в силу обладания определенным статусом строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, другая же сторона (инстанция ответственности) контролирует, а также оценивает данное поведение и (или) его результаты; в случае отрицательной оценки и наличия вины она вправе определенным образом реагировать [27, 8]. Но при таком понимании речь должна идти и о взаимной административной ответственности, в том числе и об ответственности властных субъектов административно-деликтных отношений перед физическими и юридическими лицами, не наделенными государственно-властными полномочиями [9, 110-113].

Для меня очевидно и то, что понимание административной ответственности сегодня должно строиться с учетом не только традиционных походов, демонстрируемых большинством административистов, но и исходя из достижений других отраслей знаний.

Как справедливо отметил профессор В. Д. Плесовских, «административную ответственность как сложную теоретическую и практическую категорию можно рассматривать в разных аспектах: историческом, социальном, экономическом, финансовом, юридическом, организационном, информационном и др. Поэтому ее научное осмысление предполагает несколько уровней:

- а) диалектико-мировоззренческий;
- б) общенаучный (междисциплинарный);
- в) частнонаучный;

г) «переходный от познавательного-теоретического к практически-преобразовательной деятельности» [21, 54].

Сам В. Д. Плесовских определяет административную ответственность как «инструмент проводимой государством внутренней и внешней политики, один из рычагов создания и запуска механизма инновационного развития страны» [21, 55]. Хотя мне и не совсем ясно каким образом административная ответственность связана с внешней политикой Российской Федерации, и каким образом она обусловит инновационное развитие России, одно для меня несомненно: настало время новых подходов к осмыслению административной ответственности.

Среди современных исследователей административной ответственности наиболее конструктивной мне видится позиция А. С. Дугенца, считающего, что «административная ответственность представляет собой сложную правовую систему, состоящую из отдельных элементов, каждому из которых присущи как общие черты, так и специфические особенности» [11, 7].

А. С. Дугенец подчеркивает, что «административная ответственность является отражением потребности государства и общества в противодействии деструктивной системе – административной деликтности. Последняя определяется проявлением многих социальных, экономических, личностных факторов, которые, однако, не остаются неизменными. Динамизм административной деликтности, формы проявления, содержание и направленность противоправных деяний оказывают влияние на выбор модели административной ответственности в разные периоды развития российского общества... Административная ответственность представляет собой сложный социально-правовой феномен, исследование которого позволяет выделить следующие ее характеристики:

- является отражением потребности гражданского общества в защите социально значимых интересов от административных правонарушений;
- представляет собой юридическое выражение административной политики государства;
- является одним из основных средств противодействия административной деликтности;
- в содержательном плане состоит в установлении и применении мер административного наказания за противоправные деяния;
- реализуется в форме демократического административно-юрисдикционного процесса» [11, 8-9].

Оценивая приведенные характеристики административной ответственности, позволю заметить, что они, на мой взгляд, представляют собой скорее идеальную совокупность, нежели отражение сегодняшней действительности.

Верное по сути суждение о том, что административная ответственность является отражением потребности гражданского общества в защите социально значимых интересов от административных правонарушений, будет лишь тогда справедливым, когда будет сформировано гражданское общество, когда можно будет понять, каковы его потребности, насколько включенные в КоАП РФ составы административных правонарушений охватывают весь спектр социально-значимых интересов не только с позиций государства, но и гражданского общества.

Нам еще предстоит осознать, что должно означать «юридическое выражение административной политики государства», поскольку не всегда ясна суть проводимой административной политики. Но более очевидной видится потребность формирования административно-деликтной политики, как научно-обоснованной категории, о чем неоднократно ставит вопрос профессор А. П. Шергин. Однако административно-деликтной политики в таком понимании как не было, так и нет.

То обстоятельство, что наиболее близкая мне по своему содержанию позиция А. С. Дугенца вызывает столько вопросов, подчеркивает, что административная ответственность, будучи динамично развивающимся социально-правовым феноменом, еще долго будет в центре внимания исследователей. По крайней мере, о себе не могу сказать, что могу дать удовлетворяющий всех ответ на вопрос, что такое административная ответственность.

Список литературы.

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 10 декабря 2011 г.] // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права. 2006.
4. Административное право России: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2009.

5. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. Свердловск, 1989.
6. Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М.: Проспект, 2009.
7. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1970.
8. Гегель Г. Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990.
9. Денисенко В. В. Актуализация вопроса о специальном административном производстве / Суд, право и власть: Сборник статей. Ростов-на-Дону: Ростовский филиал Российской академии правосудия, 2005.
10. Денисенко В. В. Системный анализ административно-деликтных отношений: Монография / Под. ред. проф. В. П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2001.
11. Дугенец А. С. Административная ответственность в Российском праве: Дисс.... докт. юрид. наук. М., 2005.
12. Иваненко О. Ф. Некоторые проблемы теории юридической ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград, 1974. Вып. 9.
13. Карибов С. И. Уголовная ответственность легальных организаций: понятие и содержание. Ростов-на-Дону, 2005.
14. Косолапов Р. И., Марков В. С. Свобода и ответственность. М.: Политиздат, 1969.
15. Кудрявцев В. Л., Лазарев Б. М. Дисциплина и ответственность: пути укрепления // Советское государство и право. 1981. № 6.
16. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: Учебник для вузов / 2-е изд. М.: Спарк, 2000.
17. Маркс К. Заметки о новейшей прусской цензурной инструкции. / К. Маркс К, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 1.
18. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21.
19. Матузов Н. Л. Социалистическая демократия как единство прав, обязанностей и ответственности // Советское государство и право. 1987. № 11.
20. Назаров Б. Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности // Советское государство и право. 1981. № 10.

21. Плесовских В. Д. Некоторые аспекты методологии административной ответственности // Полицейское право. 2008. № 1.
22. Проблемы ответственности и управления («круглый стол» административистов СССР и ГДР) // Советское государство и право. 1979. № 4.
23. Пятаков А. В. Ответственность по советскому трудовому праву // Советское государство и право. 1981. № 12.
24. Самощенко И. С., Фарукшин М. С. Ответственность по российскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1971.
25. Строгович М. С. Сущность юридической ответственности // Советское государство и право. 1979. № 5.
26. Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. М.: Юрист, 2002.
27. Юрчин А. А. Правовая ответственность в институциональном измерении. Ростов-на-Дону. 2006.

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by National Voting, December 12, 1993: as at December 10, 2011) [Konstitutsija Rossijskoj Federatsii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Code on Administrative Offences of the Russian Federation, No. 195-FZ, from December 30, 2001, No. 195-FZ [Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. *Administrative law of Russia: textbook* [Administrativnoe pravo Rossii]. Under edition of Konin N. M., Starilov Ju. N., Saratov: publishing house of Saratov State Law Academy, 2006.
4. *Administrative law of Russia: textbook* [Administrativnoe pravo Rossii]. Under edition of Rossinskiy B. V., Starilov Ju. N., 4th edition – revised and added, Moscow: Norma, 2009.
5. Bahrah D. N. *Administrative responsibility of citizens in the USSR: study guide* [Administrativnaja otvetstvennost' grazhdan v SSSR]. Sverdlovsk: 1989.
6. *Big law dictionary* [Bol'shoj juridicheskij slovar']. Under edition of Mal'ko A. V., Moscow: Prospekt, 2009.
7. Galagan I. A. *Administrative responsibility in the USSR (state and substantive research)* [Administrativnaja otvetstvennost' v SSSR (gosudarstvennoe

- i material'no-pravovoe issledovanie)]. Voronezh: publishing house of Voznesenskij University, 1970.
8. Gegel' G. F. *Philosophy of law* [Filosofija prava]. Moscow: Mysl', 1990.
 9. Denisenko V. V. Actualization the issue on special administrative proceeding [Aktualizacija voprosa o special'nom administrativnom proizvodstve]. *Sud, pravo i vlast' – Court, law and power*: collection of articles, Rostov on Don: Rostov branch of Russian Academy of Justice, 2005.
 10. Denisenko V. V. *System analysis of administrative and tort relations*: monograph [Sistemnyj analiz administrativno-deliktnyh otnoshenij]. Under edition of Sal'nikov V. P., St. Petersburg: St. Petersburg University of MIA RF, 2001.
 11. Dugenets A. S. *Administrative responsibility in Russian law*: thesis of Doctor of law [Administrativnaja otvetstvennost' v Rossijskom prave]. Moscow: 2005.
 12. Ivanenko O. F. Some issues of legal responsibility theory [Nekotorye problemy teorii juridicheskoy otvetstvennosti]. *Trudy Vysshej sledstvennoj shkoly MVD SSSR – Works of Higher investigation school of MIA USSR*, Volgograd: 1974, no. 9.
 13. Karibov S. I. *Criminal responsibility of legitimate organizations: concept and content* [Ugolovnaja otvetstvennost' legal'nyh organizacij: ponjatie i sodержanie]. Rostov on Don: 2005.
 14. Kosolapov R. I., Markov V. S., *Freedom and responsibility* [Svoboda i otvetstvennost']. Moscow: Politizdat, 1969.
 15. Kudrjavcev V. L., Lazarev B. M. Discipline and responsibility: ways of strengthen [Disciplina i otvetstvennost': puti ukreplenija] *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet state and law*, 1981, no. 6.
 16. Lazarev V. V., Lipen' S. V. *Theory of state and law: textbook for higher schools* [Teorija gosudarstva i prava]. 2nd edition, Moscow: Spark, 2000.
 17. Marks K. *Notes on the latest Prussian censorship's instructions* [Zametki o novejshej prusskoj tsenzurnoj instruktsii]. Marks K., Engel's F., collection of works, 2nd edition, vol. 1.
 18. Marks K., Engel's F., collection of works, 2nd edition, vol. 21.
 19. Matuzov N. L. Socialistic democracy as a unity of rights, duties and responsibility [Socialisticheskaja demokratija kak edinstvo prav, obzannostej i otvetstvennosti]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet state and law*, 1987, no. 11.

20. Nazarov B. L. About legal aspect of positive social responsibility [O juridicheskom aspekte pozitivnoj social'noj otvetstvennosti]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet state and law*, 1981, 10.
21. Plesovskih V. D. Some aspects of administrative responsibility methodology [Nekotorye aspekty metodologii administrativnoj otvetstvennosti]. *Police law – Politsejskoe pravo*, 2008, no. 1.
22. Problems of responsibility and management (“round table” of administrative legal scholars of the USSR and GDR) [Problemy otvetstvennosti i upravlenija («kruglyj stol» administrativistov SSSR i GDR)]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet state and law*, 1979, 4.
23. Pjatakov A. V. Responsibility under Soviet labor law [Otvetstvennost' po sovetskomu trudovomu pravu]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet state and law*, 1981, 12.
24. Samowenko I. S., Farukshin M. S. *Responsibility under Russian legislation* [Otvetstvennost' po rossijskomu zakonodatel'stvu]. Moscow: Jurid. Lit., 1971.
25. Strogovich M. S. The essence of legal responsibility [Suwnost' juridicheskoy otvetstvennosti]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet state and law*, 1979, 5.
26. *Theory of State and Law* [Teorija gosudarstva i prava]. Under edition Babaev V. K., Moscow: Jurist", 2002.
27. Jurchin A. A. *Legal responsibility in institutional measurement* [Pravovaja otvetstvennost' v institucional'nom izmerenii]. Rostov on Don: 2006.

Денисенко Е. В. / Denisenko E. V.

ВИНА, ПРЕЗУМПЦИЯ НЕВИНОВНОСТИ И НЕНАКАЗУЕМОСТЬ В КОДЕКСЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

GUILT, PRESUMPTION OF INNOCENCE AND IMPUNITY IN THE CODE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION

*Денисенко Евгения**Викторовна,*

*к.ю.н., преподаватель кафедры уголовного процесса
Ростовского юридического института МВД России,
Ростов-на-Дону.*

*Denisenko Evgenija**Viktorovna,*

*c.j.s., Lecturer in criminal
procedure of Rostov Law In-
stitute of Russian Ministry
of Internal Affairs, Rostov-
on-Don.*

Дается анализ понятия вины, форм вины и статусов различных субъектов правоотношений в КоАП РФ. Раскрывается содержание презумпции невиновности с учетом генезиса данного принципа на основе аналогии в уголовном и налоговом праве. Доказывается наличие презумпции ненаказуемости особых субъектов КоАП РФ.

Ключевые слова: вина, формы вины, презумпция невиновности, презумпция ненаказуемости, административное правонарушение, административная ответственность.

Analyzes the concept of guilt, forms of guilt and statuses of various subjects of legal relations in the Code on Administrative Offences of the RF. The content of the presumption of innocence is disclosed with taking into account the genesis of this principle by analogy with criminal and tax law. In the article is proved the existence of presumption of impunity for special subjects of the Code on Administrative Offences of the RF.

Key words: guilt, form of guilt, presumption of innocence, presumption of impunity, administrative offence, administrative responsibility.

В отличие от ранее действовавшего КоАП РСФСР [2], к числу принципов законодательства об административных правонарушениях, предусмотренных главой 1 КоАП РФ [3], отнесен и принцип презумпции невиновности, закрепленный в ст. 1.5. КоАП РФ, состоящей из четырех частей.

В части 1 ст. 1.5. КоАП РФ определено, что «лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина». Это положение воплощено в понятие административного правонарушения, под которым в соответствии с частью 1 ст. 2.1. КоАП РФ понимается «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Таким образом, во-первых, вина является обязательным признаком любого административного правонарушения, во-вторых, наличие вины является обязательным условием привлечения к административной ответственности любого субъекта административного правонарушения, в-третьих, вина конкретного физического либо юридического лица должна быть установлена применительно к тому административному правонарушению, за совершение которого оно привлекается к административной ответственности.

Вина составляет субъективную сторону состава административного правонарушения и может выступать в двух формах – умысла либо неосторожности. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (часть 1 ст. 2.2. КоАП РФ). Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (часть 2 ст. 2.2. КоАП РФ).

Вполне очевиден тот факт, что сконструированные в ст. 2.2. КоАП формы вины отражают психическое отношение лица к совершенному им деянию и его последствиям, а значит – они могут быть применены исключительно к физическому лицу и неприемлемы в отношении юридического лица ни в теоретическом, ни тем более в практическом аспекте.

Одновременно в части 2 ст. 2.1. КоАП РФ содержится уточнение, из которого следует, что «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению». Это можно рассматривать как то, что законодатель не распространяет понятие «форма вины» на юридических лиц. А это значит, что при квалификации административных правонарушений, совершенных юридическими лицами, речь идет об установлении вины как таковой безотносительно к ее формам. Таким образом, название статьи 2.2. КоАП РФ следовало бы изложить как «формы вины физического лица», а понятие «лицо» заменить понятием «физическое лицо».

В подавляющем большинстве составов административных правонарушений форма вины не является конструктивным признаком. Вместе с тем, в ряде случаев именно конкретная форма вины выступает основанием привлечения физического лица к административной ответственности.

Умышленная форма вины предусмотрена в качестве обязательного конструктивного признака в девяти составах административных правонарушений, предусматривающих административную ответственность за: уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму (ст. 5.14); уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17); искажение экологической информации (ст. 8.5); умышленное создание помех в дорожном движении, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия (ст. 12.33); преднамеренное банкротство (часть 2 ст. 14.12); невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7); повреждение или срыв печати (пломбы), наложенной правомочным должностным лицом (ст. 19.2); порчу удостоверения личности гражданина (паспорта) (ст. 19.16); порчу или утрату документов воинского учета (ст. 21.7).

С виной только в форме неосторожности сконструированы два состава административных правонарушений, предусматривающих административную ответственность за: повреждение тепловых сетей, топливопроводов (пневмопроводов, кислородопроводов, нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов) либо их оборудования, совершенное

по неосторожности (ст. 9.10) и нарушение Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее по неосторожности причинение легкого вреда здоровью потерпевшего (часть 2 ст. 12.30).

Таким образом, в части 1 ст. 1.5. КоАП РФ фактически закреплён принцип вины субъектов административной ответственности. Этот принцип сформулирован по аналогии с частью 1 ст. 5 УК РФ [5], из которой следует, что лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина.

Но, если в части 2 ст. 5 УК РФ непосредственно установлено, что объективное вменение, то есть уголовная ответственность за невиновное причинение вреда, не допускается, то в законодательстве об административных правонарушениях аналогичное суждение лишь подразумевается. Однако, опосредованно отрицая в части 1 ст. 1.5. КоАП РФ возможность привлечения любого лица к административной ответственности за невиновное причинение вреда в результате совершенного административного правонарушения, законодатель в части 2 ст. 2.1. КоАП РФ формулирует особенности определения вины юридического лица таким образом, что фактически даёт повод правоприменителю привлекать это лицо к административной ответственности уже за сам факт совершения административного правонарушения, т. е. посредством объективного вменения. Такой вывод основан на том, что содержание части 2 ст. 2.1. КоАП РФ может быть истолковано и таким образом: «Юридическое лицо признаётся невиновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него не имелось возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, при условии, что данным лицом были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению». Но поскольку в отличие от прав, которые могут быть и абсолютными и относительными, обязанности всегда абсолютны, то отсутствие возможности для соблюдения лицом правил и норм может быть только в одном случае, а именно при наличии форс-мажорных обстоятельств. А это в свою очередь означает, что в настоящее время принцип презумпции невиновности может применяться только в отношении физических лиц, и не имеет соответствующей теоретической основы для применения в отношении юридических лиц.

В законодательстве об административных правонарушениях принцип презумпции невиновности впервые был закреплен в части 2 ст. 1.5. КоАП РФ, из которой следует, что «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело». Таким образом, до вступления в законную силу постановления компетентного органа, должностного лица о признании лица виновным в совершении административного правонарушения материалы дела об административном правонарушении отражают лишь мнение властного субъекта о виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Расширение сферы действия принципа презумпции невиновности за счет законодательства об административных правонарушениях – свидетельство правовой политики, направленной на реальное обеспечение приоритета прав и свобод человека и гражданина, защиты личности.

Первоначально принцип презумпции невиновности получил закрепление в уголовном законодательстве в точном соответствии со ст. 49 Конституции РФ [1]: «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда». В свою очередь эта статья фактически воспроизводит ст. 11 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года: «Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты».

Однако принцип презумпции невиновности фактически стал применяться в сфере административно-деликтного законодательства еще до официального включения в КоАП РФ. Такой вывод основан на том, что еще в 1998 году этот принцип был закреплен в части 6 ст. 108 Налогового кодекса РФ [4]: «Лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу решением суда...». То, что налоговое правонарушение является не преступлением, а именно административным правонарушением, связанным с нарушением

законодательства о налогах и сборах, вытекает из части 3 ст. 108 НК РФ, в которой определено, что предусмотренная НК РФ ответственность за деяние, совершенное физическим лицом, наступает, если это деяние не содержит признаков состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации».

В ходе преодоления декодификации административно-деликтного законодательства, а точнее с момента введения в действия КоАП РФ с 1 июля 2002 года, были признаны утратившими силу пункт 4 ст. 91, ст. 124 и пункт 3 ст. 126 части первой НК РФ, а закрепленные в них составы налоговых правонарушений были исключены из НК РФ и включены в КоАП РФ в главу 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг». Поэтому логично, что наряду с этим в КоАП РФ был включен и принцип презумпции невиновности, хорошо зарекомендовавший себя в налоговом законодательстве. Примечательно, что положения части 2-4 ст. 1.5. КоАП РФ по содержательной стороне повторяют положения части 6 ст. 108 НК РФ.

Части 3 и 4 ст. 1.5. КоАП РФ определяют основы правоотношений, возникающих между субъектом, наделенным государственно-властными полномочиями в области административно-деликтных отношений (судьи, органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях), и лицом, против которого выдвинуты обвинения в совершении административного правонарушения, в процессе установления вины лица, привлекаемого к административной ответственности.

Положение о том, что «лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность» (часть 3 ст. 1.5. КоАП РФ) означает, что бремя доказывания вины возлагается на публичную власть и одновременно то, что субъект, привлекаемый к административной ответственности, не обязан доказывать свою невиновность. Комментируя это положение, профессор Д. Н. Бахрах отмечает, что, во-первых, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано оправдываться, доказывать свою невиновность; во-вторых, его нельзя понуждать давать объяснения, представлять доказательства; в-третьих, отказ от участия в доказывании не может влечь для этого лица негативных последствий [6, 9]. Единственное, что следует уточнить: понуждать в плане убеждения можно, если эти действия осуществляются в интересах данного лица и его законных прав, а вот принуждать нельзя.

Таким образом, доказывание невиновности не является обязанностью лица, привлекаемого к административной ответственности. Вместе с тем, в соответствии с частью 1 ст. 25.1 КоАП РФ, «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе... давать объяснения, представлять доказательства...», в том числе подтверждающие его невиновность. Реализация этого права обеспечивается и в силу того, что по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения (часть 2 ст. 25.1 КоАП РФ). Наряду с этим, следует иметь в виду и то, что с учетом положений ст. 51 Конституции РФ очевидна возможность отказа лица от дачи объяснений.

Одно из проявлений принципа презумпции невиновности состоит в том, что в соответствии с частью 4 ст. 1.5. КоАП РФ «неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица». Сомнения признаются неустранимыми в том случае, когда собранные по делу доказательства не позволяют сделать однозначный вывод о виновности лица в совершенном административном правонарушении, за которое лицо привлекается к административной ответственности, и при этом исчерпаны законные средства сбора доказательств.

Таким образом, принцип презумпции невиновности – это не невозможность привлечения лица к административной ответственности, а особый порядок доказывания вины этого лица.

Установление виновности лица – обязательное условие его привлечения к административной ответственности. Отсутствие вины лица, привлекаемого к административной ответственности, означает отсутствие субъективной стороны административного правонарушения и является основанием, исключающим производство по делу об административном правонарушении (пункт 2 ст. 24.5. КоАП РФ). Однако недоказанность виновности лица не тождественно его невиновности, это может означать, что вину установить не удалось, в том числе и в случае неустранимых сомнений, толкуемых в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности.

Исходя из положений части 1 ст. 2.1. и части 1 ст. 3.1. КоАП РФ, административное правонарушение является единственным основанием административной ответственности, а ее материализованным проявлением выступает административное наказание. При этом соотношение между административным правонарушением и административной ответственностью не может быть сведено к формуле «совершение административного правонарушения влечет административную ответственность»; совершение административного правонарушения может повлечь административную ответственность.

Использование в рассматриваемой правовой конструкции понятия «лицо, подлежащее административной ответственности» обусловлено закреплением в законодательстве РФ некоторых категорий субъектов, которые, несмотря на совершенные ими административные правонарушения, не подлежат административной ответственности.

Во-первых, должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения только в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4. КоАП РФ).

Во-вторых, военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами, а сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах; за исключением совершения ими специально оговоренных в ст. 2.5. КоАП РФ составов административных правонарушений, за совершение которых они несут ответственность на общих основаниях.

В-третьих, вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РФ в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ и совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права (ст. 2.6. КоАП РФ).

В-четвертых, иммунитетом от административной ответственности наделены депутаты, судьи, прокуроры.

Таким образом, может быть выделена категория субъектов административного правонарушения, не подлежащих административной ответственности в силу действующего российского законодательства.

Действие принципа презумпции ненаказуемости следует отграничивать от самой возможности привлечения лица к административной ответственности – при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5. КоАП РФ), включая не достижение лицом к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет (часть 1 ст. 2.3. КоАП РФ).

Отдельно законодатель оговаривает две возможности освобождения от административной ответственности:

- лица в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет – с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (часть 2 ст. 2.3. КоАП РФ);
- при малозначительности совершенного административного правонарушения – с объявлением устного замечания (ст. 2.9. КоАП РФ).

Все вышесказанное позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Административное наказание не может быть назначено лицу, не подлежащему административной ответственности.
2. Лицо, подлежащее административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию до тех пор, пока в установленном законом процессуальном порядке не будет доказана его вина в совершении административного правонарушения и постановление по делу об административном правонарушении не вступит в законную силу.

Названные положение могут быть определены как принцип презумпции ненаказуемости.

Список литературы.

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 10 декабря 2011 г.] // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Налоговый кодекс Российской Федерации : Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: [принята Гос. Думой 16 июля 1998 г.] : по состоянию на 10 декабря 2011 г. // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
5. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : [принят Гос. Думой 24 мая 1996 г.] : по состоянию на 10 декабря 2011 г. // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
6. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э. Н. Ренова. М., 2002.

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by National Voting, December 12, 1993: as at December 10, 2011) [Konstitutsija Rossijskoj Federatsii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Code on Administrative Offences of the RSFSR of June 20, 1984 [Kodeks RSFSR ob administrativnyh pravonarushenijah ot 20 ijunja 1984 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. Code on Administrative Offences of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
4. Tax Code of the RF: part 1 from July 31, 1998, No. 146-FL (adopted by The State Duma on July 16, 1998) – as at December 10, 2011 [Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federatsii: Chast' pervaja ot 31 ijulja 1998 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
5. Criminal Code of the RF from June 13, 1996, No. 63-FL (adopted by The State Duma on May 24, 1996) – as at December 10, 2011 [Ugolovnyj kodeks RF ot 13 ijunja 1996 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
6. *Comments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation* [Kommentarij k Kodeksu Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah]. Under general edition of prof. Renov Je. N., Moscow: 2002.

**ИНИЦИАТИВНЫЙ ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О
ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
ЗАКОН «О ПРОКУРАТУРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» И
АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**INITIATIVE PROJECT OF THE FEDERAL LAW "ON AMENDMENTS
TO THE CODE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN
FEDERATION, FEDERAL LAW "ON THE PROCURATORATE OF THE
RUSSIAN FEDERATION" AND ARBITRATION PROCEDURAL CODE OF
THE RUSSIAN FEDERATION"**

*Кизилов Вячеслав
Владимирович,*

*к.ю.н., доцент кафедры ад-
министративного и финан-
сового права НОУ ВПО «Ом-
ский юридический институт»
г. Омск,
attorney1961@mail.ru*

Предлагаются нормы, вводящие в административно-деликтное законодательство административную ответственность государственных гражданских служащих, а также процессуальные нормы в федеральное законодательство, связанные с особенностями производства дел об административных правонарушениях государственных гражданских служащих. Предложено нормативное закрепление ограничения сроков рассмотрения отдельных категорий дел, вытекающих из публичных правоотношений, рассматриваемых арбитражным судом, а также иные нормы антикоррупционной направленности.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, привлечение к административной ответственности гражданских служащих, составы административных правонарушений гражданских служащих.

Kizilov Viacheslav

Vladimirovich,

c.j.s, Associate Professor, department of administrative and financial law of the non-state educational institution «Omsk Institute of Law», Omsk, attorney1961@mail.ru

Here are proposed the norms that introduce to administrative and tort legislation administrative responsibility of public civil servants, as well as the procedural norms to the federal legislation which are connected with the peculiarities of the case proceedings on administrative offences of public civil servants. In the project is proposed normative consolidation of time terms for consideration of certain categories of cases arising from public legal relations considered by an arbitration court, as well as other norms of anti-corruption orientation.

Key words: administrative responsibility, administrative offence, bringing civil servants to administrative responsibility, structures of administrative offences of civil servants.

Статья 1

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации...) следующие изменения:

1) часть 1 статьи 2.1 изложить в следующей редакции:

«1. Административное правонарушение – это не влекущее уголовной ответственности наказуемое нарушение установленных законом предписаний в правоотношениях, стороны которых не находятся во властном подчинении или прямой зависимости, а соблюдение данных предписаний побуждается нормами публичного права с целью защиты государственного или общественного порядка; собственности; здоровья, прав и свобод физических лиц; установленного порядка управления; а также имущественных прав и интересов юридических лиц.

Административный проступок – такой вид административного правонарушения, за которое в момент его совершения законом не предусмотрены

меры административной ответственности, либо ввиду отсутствия у правонарушителя признака виновности, а также, если правонарушитель освобожден законом от административной ответственности».

2) главу 2 дополнить статьей 2.1.1. следующего содержания:

«Статья 2.1.1. Административная ответственность.

Административная ответственность – социально-правовая категория, характеризующая определенную степень негативного отношения государства к противоправному поведению участников публично-правовых отношений, выраженная в назначении правонарушителю установленных специальным законом санкций, применяемых в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в целях охраны общественных отношений в сфере государственного управления и наказания правонарушителя.

Мерам административной ответственности подвергаются виновные в совершении административного правонарушения лица в соответствии с настоящим Кодексом и соответствующими законами субъектов Федерации».

3) статью 2.4. изложить в следующей редакции:

«Статья 2.4 Административная ответственность должностных лиц.

1. Административной ответственности подлежит должностное лицо, которое в результате неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей совершило административное правонарушение, либо деяние данного должностного лица привело в совершению административного правонарушения юридическим лицом.

2. Должностным лицом в контексте настоящего Кодекса признается физическое лицо, участвующее на постоянной или временной основе от имени коллективных субъектов права в правоотношениях с иными лицами в соответствии с законом, уставами, положениями или иными организационно-правовыми документами данных коллективных субъектов, а также выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции или их часть в коллективном субъекте права.

3. Члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия еди-

ноличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, уполномоченным органом, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29-7.32 настоящего Кодекса, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если настоящим Кодексом не установлено иное».

4) главу 2 дополнить статьей 2.4.1. следующего содержания:

«Статья 2.4.1. Административная ответственность государственного гражданского служащего.

1. Государственный гражданский служащий подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, в результате которых нарушены права и интересы граждан, юридических лиц, а также установленные законом запреты и предписания государственному гражданскому служащему.

2. Государственный гражданский служащий – гражданин Российской Федерации, осуществляющий на платной основе профессиональную служебную деятельность на предусмотренной сводным реестром должностей государственной гражданской службы Российской Федерации должности государственной гражданской службы, в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом.

Примечание. Государственный служащий иных видов государственной службы несет административную ответственность как государственный гражданский служащий в случаях, когда законом не предусмотрена иная юридическая ответственность».

5) дополнить статью 2.10 частью 10 следующего содержания:

«10. Коллективные субъекты – участники публичных правоотношений, не являющиеся по законодательству РФ юридическими лицами, несут ответственность за совершенные административные правонарушения как юридические лица».

6) в статье 3.5:

а) первое предложение части 1 изложить в следующей редакции:

«1. Административный штраф – это денежное взыскание, исчисленное в валюте Российской Федерации по нормативно закрепленным правилам исходя из установленного законодателем уровня имущественного правоограничения в качестве достаточной меры для понуждения правомерного поведения субъектов права в правоотношения, регулируемых отраслями публичного права.

Административный штраф устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей; для должностных лиц и гражданских служащих – пятидесяти тысяч рублей; для юридических лиц – одного миллиона рублей, или может выражаться в величине, кратной:»

б) дополнить часть 1 пунктом 7) следующего содержания:

«7) месячному должностному окладу должностного лица, гражданского (муниципального) служащего или месячному доходу лица, совершившего административное правонарушение».

7) статью 4.5 дополнить частью 8 следующего содержания:

«8. В случае возбуждения дела об административном правонарушении прокурором или судьей, если поводом к возбуждению дела об административном правонарушении являются: частное определение суда (определение арбитражного суда), письменное заявление граждан или юридического лица, указывающее на привлечение к административной ответственности гражданского служащего или должностного лица государственной гражданской службы, а к заявлению приобщены вступившие в силу судебные акты по административно-правовым спорам, в которых установлен факт неправомερных (незаконных) действий (бездействия) и решений органов власти (их должностных лиц), сроки, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, начинают исчисляться со дня вступления в силу судебных актов по административно-правовому спору.»

8) статью 19.1. изложить в следующей редакции:

«Статья 19.1. Самоуправство

1. Самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее

существенного вреда гражданам или юридическим лицам, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до тысячи рублей; на должностных лиц и государственных гражданских служащих – от тысячи до пяти тысяч рублей.

2. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, должностным лицом или государственным гражданским служащим, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, -

влечет наложение административного штрафа в размере пять тысяч рублей или дисквалификацию на срок до шести месяцев».

9) главу 19 дополнить статьями 19.7.7, 19.34-19.52 следующего содержания:

«Статья 19.7.7. Нарушение сроков предоставления информации и непредоставление информации.

1. Несвоевременное предоставление гражданину информации или собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации -

влечет наложение административного штрафа на государственных гражданских служащих в размере от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

2. Несвоевременное предоставление юридическому лицу информации или собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и экономические интересы этого лица, либо предоставление неполной или заведомо недостоверной информации -

влечет наложение административного штрафа на государственных гражданских служащих в размере от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

3. Отказ в предоставлении гражданину, юридическому лицу информации или собранных в установленном порядке документов, материалов, которые в соответствии с установленным порядком могут и должны быть предоставлены по запросу граждан, юридических лиц, -

влечет наложение административного штрафа на государственных гражданских служащих в размере от одной до пяти тысяч рублей.

Статья 19.34. Нарушение установленных запретов в государственной гражданской службе.

1. Нарушение государственным гражданскими служащими при прохождении государственной гражданской службы установленных законодательством Российской Федерации запретов, связанных с извлечением материальной выгоды или доходов -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от пятисот рублей до одной тысячи рублей;

2. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, государственным гражданским служащим, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, -

влечет наложение административного штрафа в размере пять тысяч рублей или дисквалификацию на срок до шести месяцев.

Статья 19.35. Незаконное участие в предпринимательской деятельности
Учреждение государственным гражданским (муниципальным) служащим организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме, -

влечет наложение административного штрафа в размере пять тысяч рублей или дисквалификацию на срок до шести месяцев.

Статья 19.36. Нарушение мер финансового контроля.

1. Непредоставление или предоставление неполных, недостоверных деклараций о доходах, имуществе и других сведений, предусмотренных законодательством РФ, в том числе о борьбе с коррупцией, лицами, являющимися кандидатами на государственную должность либо на должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, а равно супругом (супругой) указанных лиц -

влечет предупреждение на физических лиц, являющимися кандидатами на государственную должность, в размере от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

2. Непредоставление, несвоевременное предоставление или предоставление неполных, недостоверных деклараций о доходах, имуществе и других сведений, предусмотренных законодательством РФ, в том числе о борьбе с коррупцией, лицами, занимающими государственную должность,

а равно супругом (супругой) указанных лиц -

влечет наложение административного штрафа на лицо, занимающее государственную должность, в размере от одной до пяти тысяч рублей.

3. Неоднократное совершение действий, предусмотренных в части второй настоящей статьи, -

влечет дисквалификацию лица, занимающего государственную должность, на срок от шести месяцев до одного года.

Статья 19.37. Предоставление незаконного материального вознаграждения государственному гражданскому служащему

1. Предоставление физическим или юридическим лицом государственному гражданскому (муниципальному) служащему незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг, если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа на лиц, предоставивших и принявших материальное вознаграждение, в сумме материального вознаграждения или в размере стоимости подарков, льгот, услуг.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут наложение административного штрафа в удвоенном размере от предусмотренного в части 1 настоящей статьи.

Примечание. Не подлежат ответственности физические, юридические лица, предоставившие государственному гражданскому служащему незаконные материальные вознаграждения, подарки, иные материальные блага, услуги, льготы или преимущества, если в отношении их имело место вымогательство со стороны данного государственного гражданского служащего, или если эти физические, юридические лица добровольно в десятидневный срок заявили о случившемся в компетентные органы.

Статья 19.38. Незаконное принятие на работу государственных гражданских служащих.

1. Принятие руководителем юридического лица либо индивидуальным предпринимателем на работу лиц, находящихся на государственной гражданской службе, в нарушение установленных ограничений действующим законодательством Российской Федерации, -

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти тысяч рублей.

2. Принятие руководителем государственного органа власти, входящего в систему государственной гражданской службы, на работу лиц, с неистекшим сроком дисквалификации, назначенной в качестве меры административного наказания государственному гражданскому служащему Российской Федерации, -

влечет наложение административного штрафа на руководителя государственного органа власти в размере от пяти до десяти тысяч рублей.

Статья 19.38.1. Воспрепятствование реализации равного права на доступ к государственной гражданской службе

1. Предъявление к кандидату на должность государственного гражданского (муниципального) служащего требований, не предусмотренных законодательством, и квалификационных требований, не утвержденных в установленном порядке, -

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти тысяч рублей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут дисквалификацию должностного лица на срок от шести месяцев до одного года.

Статья 19.39. Воспрепятствование законной деятельности адвоката

Воспрепятствование должностным лицом государственной гражданской (муниципальной) службы осуществлению законной деятельности адвоката либо коллегии адвокатов, юридической консультации, адвокатской конторы, выразившееся в непредставлении либо отказе представления в установленные законодательством сроки по письменному запросу необходимых документов, материалов или сведений, требуемых для осуществления их профессиональных обязанностей, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего - от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

Статья 19.40. Воспрепятствование деятельности общественных объединений

Воспрепятствование законной деятельности общественных объединений должностным лицом государственной гражданской (муниципальной) службы, а равно вмешательство в законную деятельность этих объединений, совершенное государственным гражданским служащим с использованием своего служебного положения, повлекшее существенное нарушение их прав и законных интересов, -

влекут наложение административного штрафа на государственно-го гражданского служащего в размере от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

Статья 19.40.1. Незаконное вмешательство должностных лиц в предпринимательскую деятельность

1. Незаконное вмешательство должностных лиц государственных органов, осуществляющих надзорные и контрольные функции, а также местных исполнительных органов в деятельность индивидуальных предпринимателей, юридических лиц путем издания незаконных актов и дачи незаконных поручений, препятствующих их предпринимательской деятельности, -

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти тысяч рублей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут наложение административного штрафа в размере от десяти до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию должностного лица.

Статья 19.41. Служебный подлог

1. Служебный подлог, то есть внесение должностным лицом в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекли нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц, либо охраняемых законом интересов общества или государства, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

2. Изъятие должностным лицом из материалов дела о налоговом или административном правонарушении документов, доказывающих невиновность граждан или юридических лиц, а равно сокрытие таких доказательств, -

влечет наложение штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

3. Действия, предусмотренные частью первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут дисквалификацию должностного лица или государственного гражданского служащего на срок от шести месяцев до одного года.

Статья 19.42. Утрата документов

Умышленные порча или уничтожение документов из дел об административных и налоговых правонарушениях, либо небрежное хранение указанных документов, повлекшее их утрату, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от одной до пяти тысяч рублей.

Статья 19.43. Принуждение к даче показаний

Принуждение гражданина или должностного лица, являющегося стороной административного процесса к даче показаний, либо эксперта, специалиста к даче заключения или показаний путем применения угроз, шантажа или иных незаконных действий со стороны должностного лица, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

Статья 19.44. Нарушение процедур государственного контроля (надзора)

Нарушение процедур (мероприятий) государственного контроля, установленных действующим законодательством, если такие нарушения привели к ущемлению законных интересов и прав граждан и юридических лиц, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

Статья 19.45. Непринятие мер по частному определению, постановлению суда, представлению прокурора, следователя или дознавателя

1. Оставление должностным лицом государственной гражданской (муниципальной) службы без рассмотрения частного определения, постановления суда, представления прокурора, следователя или дознавателя либо принятие мер к устранению указанных в них нарушений закона, а равно несвоевременный ответ на частное определение, постановление или представление, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут дисквалификацию должностного лица или государственного гражданского служащего на срок от шести месяцев до одного года.

Статья 19.46. Неисполнение судебных актов, постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях

1. Уклонение от исполнения требований судебных актов, постановлений, органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут дисквалификацию должностного лица или государственного гражданского служащего на срок от шести месяцев до одного года.

Статья 19.47. Халатность

1. Халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским (муниципальным) служащим своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц, либо охраняемых законом интересов общества или государства, но не причинило вред жизни и здоровью граждан, -

влечет наложение административного штрафа на государственного гражданского служащего – от одной до пяти тысяч рублей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут дисквалификацию должностного лица или государственного гражданского служащего на срок от шести месяцев до одного года.

Статья 19.48. Злоупотребление должностными полномочиями

1. Использование государственным гражданским (муниципальным) служащим своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц, либо охраняемых законом интересов общества или государства, но не причинило вред жизни и здоровью граждан, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут дисквалификацию должностного лица или государственного гражданского служащего на срок от одного года до трех лет.

Статья 19.49. Превышение должностных полномочий

1. Совершение должностным лицом государственной гражданской (муниципальной) службы действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц либо охраняемых законом

интересов общества или государства, но не причинило вред жизни и здоровью граждан, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут дисквалификацию должностного лица или государственного гражданского служащего на срок от шести месяцев до одного года.

Статья 19.50. Незаконное привлечение к ответственности.

1. Назначение административного наказания, а равно привлечение к административной ответственности в нарушение сроков давности, вторично за одно и то же правонарушение, за пределами, установленными законом, а также в отсутствии вины,-

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей.

2. Привлечение к налоговой ответственности при наличии обстоятельств, исключающих привлечение лица к ответственности за совершение налогового правонарушения, или повторное привлечение к ответственности за совершение одного и того же налогового правонарушения, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей, на государственного гражданского служащего – от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

3. Действия, предусмотренные частью первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут дисквалификацию должностного лица или государственного гражданского служащего на срок от одного года до трех лет.

Статья 19.51. Издание и применение незаконного нормативного правового акта

1. Издание должностным лицом государственного (муниципального) органа заведомо незаконного нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности физических лиц, законные интересы хозяй-

ствующих субъектов и государства, противоречащего Конституции России либо федеральным законам, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от пяти до десяти тысяч рублей.

2. Заведомо незаконное применение должностными лицами государственных органов, а также местных представительных и исполнительных органов нормативных правовых актов, утративших силу в установленном порядке, признанных судом недействительными, официально неопубликованных в установленном порядке, либо действие которых приостановлено уполномоченными органами, а также не прошедших государственную регистрацию в органах юстиции, -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от пяти до десяти тысяч рублей.

Статья 19.52. Незаконная передача контрольных и надзорных функций

Незаконная передача контрольных и надзорных функций должностными лицами государственных органов неуполномоченным лицам -

влечет наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от одной до пяти тысяч рублей».

10) в части 1 статьи 23.1:

а) после слов «статьи 19.7.5-1,» добавить «19.7.7,»;

б) после слов «19.32,» добавить «19.34-19.52».

11) в часть 1 статьи 25.1 добавить примечание следующего содержания:

«Примечание. Лицо, процессуальный статус которого указан в ч. 1 настоящей статьи, и относящееся к индивидуальным субъектам права, именуется в главах 29, 30 настоящего Кодекса физическим лицом».

12) в статье 28.1:

а) в часть 1 добавить пункт б) следующего содержания:

«б) частное определение суда или определение арбитражного суда, вынесенное в деле, вытекающем из публично-правовых отношений, при разрешении которого установлен факт нарушения законности со стороны государственного органа власти или его должностного лица»;

б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Указанные в частях 1 и 1.1 настоящей статьи материалы, сообщения,

заявления, определения суда подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, а также лицами, уполномоченными возбуждать дела об административных правонарушениях»;

в) часть 3 дополнить следующим предложением:

«При наличии повода, предусмотренного п. 6) части 1 настоящей статьи дело об административном правонарушении должно быть возбуждено прокурором или судьей.

Если поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является письменное заявление граждан или юридического лица, указывающее на привлечение к административной ответственности государственного гражданского служащего или должностного лица государственной гражданской службы, а к заявлению приобщены вступившие в силу судебные акты по административно-правовым спорам, в которых установлен факт неправомерных (незаконных) действий (бездействия) и решений органов власти (их должностных лиц), дело об административном правонарушении может быть возбуждено прокурором или судьей»;

г) пункт 5) части 4 изложить в следующей редакции:

«5) вынесения судьей определения о подготовке дела к судебному разбирательству»;

13) часть 1 статьи 28.2 изложить в следующей редакции:

«1. О совершении административного правонарушения составляется протокол, за исключением случаев, предусмотренных статьями 28.4, частями 1, 1.1 и 3 статьи 28.6 настоящего Кодекса, а также случаев возбуждения дела об административном правонарушении в связи с вынесением судьей определения о подготовке дела к судебному разбирательству»

14) часть 2 статьи 28.3 дополнить пунктом 96) следующего содержания:

«96) должностные лица органов по управлению государственной службой, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 19.1, 19.7.7, 19.34-19.36, 19.38.1-19.52 настоящего Кодекса».

15) часть 1 статьи 28.4 изложить в следующей редакции:

«1. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23-5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58-5.63, 7.24, частью 2 статьи 7.31, статьями 12.35, 13.11, 13.14, 13.27, 13.28, частями 1 и 2 статьи

14.25, статьей 14.35, частью 1 статьи 15.10, статьей 19.1, частью 3 статьи 19.4, статьями 19.6.1, 19.7.7, 19.9, 19.28, 19.29, 19.32-19.52, 20.26, 20.28, 20.29 настоящего Кодекса, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое несет должностное лицо или гражданский служащий в соответствии с настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации».

16) часть 1.1 статьи 29.6 изложить в следующей редакции:

«1.1. Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении (постановления прокурора о возбуждении дела) и других материалов дела, а также частного определения суда (определения арбитражного суда) или письменного заявления гражданина или юридического лица, отвечающего требованиям части 3 ст. 28.1 настоящего Кодекса»

Статья 2.

Внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 8, ст. 366; Собрание законодательства Российской Федерации...) следующие изменения:

1) в часть 2 статьи 1 после слов «координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;» добавить «административное преследование в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации;»;

2) в статью 26 добавить часть 3 следующего содержания:

«3. В делах об административных правонарушениях, возбужденных прокурором в отношении должностных лиц, прокурор не осуществляет надзорные функции в части соблюдения прав и свобод гражданина, замещающего должность государственной гражданской (муниципальной) службы и обвиняемого в совершении административного правонарушения».

Статья 3

Внести в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации...) следующие изменения:

1) статью 112 дополнить частью 4:

«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».

2) статью 189 изложить в следующей редакции:

«Статья 189. 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».

3) добавить в главу 22 статью 189.1. следующего содержания:

«Статья 189.1. Особенности рассмотрения и разрешения дел

1. Дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным настоящим Кодексом, с особенностями, установленными в настоящем разделе, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом.

2. Заявления по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, подаются в арбитражный суд по общим прави-

лам подсудности, предусмотренным настоящим Кодексом, если в настоящем разделе не установлено иное.

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).

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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).

9. При вынесении решения по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, и установлении в ходе судебного разбирательства случаев нарушения законности со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие), суд вправе вынести определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах».

4) часть 2 статьи 201 дополнить предложением следующего содержания:
«Копия такого решения арбитражного суда направляется в пятидневный срок прокурору».

Старилов Ю. Н. / Starilov Ju. N.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ
ПРОЦЕДУРЫ В КОНТЕКСТЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ «ИЗБЫТОЧНОГО»
АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**ADMINISTRATIVE REFORM AND PROCEDURES IN THE CONTEXT OF
OVERCOMING "EXCESSIVE" ADMINISTRATIVE REGULATION**

*Старилов Юрий
Николаевич,*

*доктор юридических наук,
профессор, академик Евразийской академии административных наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета,
juristar@vmail.ru*

Дается анализ проведенных ранее административных реформ (с точки зрения поставленных перед реформой и фактически решенных задач) в контексте обеспечения законности в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц и соблюдения прав граждан и юридических лиц. Рассматривается административно-процедурная деятельность органов публичной власти, ее нормативное регулирование и определяются основные положения российского законодательства об административных процедурах.

Ключевые слова: административная реформа, административные процедуры, административное регулирование, публичное регулирование, законодательство об административных процедурах, виды административных процедур, принципы административных процедур.

Starilov Jurij

Nikolaevich,

*Doctor of law, Professor,
Academician of Eurasians
Academy of Administrative
Sciences, honored figure of
science of the Russian Federa-
tion, Head of the Department
of administrative and muni-
cipal law, Faculty of law of
Voronezh State University,
juristar@vmail.ru*

Here are provided an analysis of previously conducted administrative reforms (with respect to the set and actually solved tasks) in the context of ensuring the rule of law in the activities of public authorities and their officials and the respect for the rights of citizens and legal entities. Examines administrative and procedural activity of public authorities, its normative regulation and identifies the key provisions of Russian legislation on administrative procedures.

Key words: administrative reform, administrative procedures, administrative regulating, public regulating, administrative procedures' legislation, types of administrative procedures, principles of administrative procedures.

О целях, задачах, этапах проведения и основных видимых результатах административной реформы в России сказано и написано сверх требуемой меры. Можно заметить, что идеалы административного реформирования на протяжении ее проведения менялись. В начале 2008 года (и особенно в середине 2008 года) актуализировалась идея преодоления «избыточного» административного регулирования и «избыточного» административного контроля (надзора). Конечно, кому не понравится такая идея? Кто желает вообще видеть представителя органов государственного или муниципального административного контроля и надзора? И тем более получать от них распоряжения, указания, предписания?

Как известно, административная реформа проводится главным образом не ради самой администрации; хотя, конечно, нельзя исключать тот факт, что административное реформирование устанавливает новые правовые условия организации и функционирования административной системы страны. Вместе с этим административная реформа призвана улучшить систему государственного управления, которое, в свою очередь, будет способствовать улучшению благосостояния общества, развитию экономики и

экономических отношений, культуры, образования, науки и всех других сфер общественной и государственной жизни. Административная реформа призвана установить лучший административный правовой порядок. Таким образом, административная реформа задумывается для установления и обеспечения законности совершаемых административных действий, необходимого порядка осуществления административных функций при любых условиях и обстоятельствах. Административная реформа должна обеспечить также доверие населения исполнительной власти. В фильме Никиты Михалкова «12», как, впрочем, и в реальной жизни, один из героев делает вывод: «Не будет никогда русский человек жить по закону»! Предполагается, что административная реформа задумывается в каждом конкретном случае и для того, чтобы «приучить» жить человека и гражданина «по закону». «Жить по закону» – обязанность и государства, и общества, каждого должностного лица и каждого субъекта права; «жить по закону» – залог процветания общества и хорошего функционирования государственного аппарата.

Среди всех важнейших элементов и проявлении административной реформы особое внимание уделяется уменьшению «избыточного» административного регулирования и «избыточного» административного контроля. То есть, как бы отмечается, что в системе государственного управления недопустимо высокое значение приобрело административное регулирование и административный контроль. Поэтому «излишнее» административное регулирование, по мнению авторов административной реформы, необходимо устранить или многократно уменьшить. Вместе с тем, можно задать вопрос: возможно ли добиться решения данного вопроса без кардинального улучшения правового регулирования внутренних административно-правовых отношений, пронизывающих организацию и функционирование органов исполнительной государственной власти? Вряд ли лишь организационными перестройками, установлением административных регламентов, перечислением государственных функций и государственных услуг можно изменить к лучшему систему государственного управления.

Можно предположить, что одной из главнейших отраслей публичного права как по масштабу действия, юридическому значению, положительным результатам, так и по результатам отрицательным, является административное право. То внимание, которое уделяется политическим руководством страны административной реформе и ее проведению, позволяет еще более утвердиться во мнении, что административное право в России становится

важнейшим правовым средством улучшения практики государственного и муниципального управления. 27 марта 2008 года на заседании Государственного Совета, который проводился в Тобольске, представители исполнительной власти резко критиковали саму исполнительную власть за многочисленные ошибки, противоречивую деятельность и неподготовленность административного аппарата к эффективному государственному управлению. Если суммировать все то главное, что обсуждалось на данном заседании Государственного Совета, то становится очевидным, что на повестку дня встает новая административная реформа, которая призвана улучшить государственное управление (публичное управление вообще).

Именно в этой связи и возникла идея ликвидировать «избыточный» административный контроль и надзор. Однако как измерить «избыточность» административного регулирования и административного контроля? Ведь, как известно, если на практике осуществляется контроль, то это означает, что он должен проводиться на законных основаниях и в рамках законных административных процедур. Получается, что установленная модель и система государственного или муниципального контроля априори должна соответствовать принципу законности. Как же можно отыскать внутри этого контроля «избыточность»?

В европейских странах считают, что государственное управление должно быть «хорошим». Именно данный термин – «хорошее управление» используется законодателем. В России вообще из конституционно-правового лексикона с 1963 года исчез термин «государственное управление». Статья 41 Хартии основных прав Европейского Союза называется «Право на хорошее управление». То есть каждое лицо имеет право, чтобы его дело было рассмотрено уполномоченным органом или учреждением при непременном соблюдении принципа внепартийности; дело должно рассматриваться справедливо и в установленные сроки. Каждое лицо имеет право быть выслушанным, прежде чем в отношении данного лица будет применена индивидуальная мера принуждения, или такая мера, которая ухудшит его положение. Все это означает также обязанность должностных лиц государственного управления обосновывать свои решения и действия. Таким образом, «хорошее управление» в этих странах создается и обеспечивается основными принципами административных процедур. Думается, что и в России проведение сложных государственных реформ, прежде всего, должно опираться на это принципиальное положение – на право граждан на хорошее управление.

Вот и на упомянутом заседании Государственного Совета в Тобольске говорилось, по сути, о необходимости обеспечения в стране хорошего управления. Преодоление «избыточного» администрирования обусловлено также и тем, что в стране актуализируется проблема ликвидации всего лишнего «административного». Если даже посмотреть на сложившиеся на практике термины и понятия, то становится ясным, что термины позволяют увидеть сущность проблемы. В России говорят о необходимости «борьбы с административными барьерами», улучшения «административного имиджа», преодоления «административного нигилизма», установлении «административной ясности», выходе из «административного тумана», формировании «административного правового поля», ликвидации «административных ошибок», создании «административных идеалов», «административных стандартов», качественного улучшения «административного нормотворчества», «административная ревизия».

Но особо значимой все же стала идея пересмотра практики осуществления государственного контроля и надзора, т. е. речь идет о существенной демократизации в данной сфере отношений. На таком фоне может сложиться мнение, что начинает рушиться вся созданная десятилетиями теория государственного и административного надзора.

«Избыточное» государственное администрирование рассматривается российскими политиками, законодателями и учеными как одна из весьма негативных черт современного государственного управления. Правда, сам термин «избыточное администрирование» не объясняется, всесторонне и глубоко не исследуется. Однако ясно одно: избыточность администрирования представляет собой возможность осуществления должностными лицами действий, которые детально нормативно не регламентированы. При этом на практике допускается неэффективный и, может быть, даже незаконный порядок реализации компетенции органов публичной власти и полномочий соответствующих должностных лиц. Избыточность администрирования может рассматриваться как отсутствие должного порядка принятия административных решений и осуществления управленческих действий. Сегодня много говорят об избыточности публичного администрирования в связи с проведением борьбы с коррупцией. Поэтому планируемые новеллы в законодательстве о преодолении в системе государственного управления коррупционных правонарушений объясняются необходимостью ликвидации избыточного администрирования и расширения правовой регламентации деятельности исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц.

Чтобы лучше увидеть потребность в совершенствовании административного права, институты которого призваны во многом ликвидировать «избыточное» публичное администрирование, целесообразно обратить внимание на «политическую основу» проведения правовых реформ, которые, несомненно, должны способствовать обеспечению государственных гарантий от «негативного» государственного управления как для граждан, так и для иных субъектов права. Поэтому в настоящей статье проводится также краткий теоретический анализ ситуации, сложившейся в Российской Федерации в конце 2007 - начале 2008 гг. При этом в ней содержится анализ мнений видных политических деятелей страны и ученых относительно эффективности и качества государственной власти, особенно исполнительной (административной) и судебной. И та, и другая ветви государственной власти, сформировавшиеся в течение последних двадцати лет в современные структуры и институты, являлись в эти годы объектом государственного вмешательства, реформирования, активного законодательного регламентирования. Общеизвестно, что процесс судебной и административной реформ продолжается и в настоящее время.

Тема о государственных гарантиях и преодолении «избыточного» публичного администрирования является весьма актуальной, однако не получила до настоящего времени надлежащего исследования в специальной политико-правовой литературе; вряд ли достаточно внимания уделяется этой проблематике со стороны ученых, политиков и государственных деятелей. Вместе с тем, вся государственная деятельность, прежде всего, направлена на практическое обеспечение провозглашенных государственных гарантий. И лишь поэтому проблема государственных гарантий в любой сфере правоотношений заслуживает серьезного научного осмысления, анализа и критики.

Сегодня важнейшей задачей является проблема практического обеспечения установленных государством гарантий, которые существуют для того, чтобы общество увидело реальный потенциал сильного государства, действующее государство, чтобы граждане получали государственную поддержку и государственное обеспечение. По мнению В. В. Путина, именно «демократическое государство должно стать эффективным инструментом самоорганизации гражданского общества» [10]. То есть государственные гарантии могут стать реальными и эффективными в условиях формирования демократического государства. Государственные гарантии – в государственной защите, в обеспечении прав и законных интересов, субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, благополучия человека

и гражданина, эффективности публичного управления, государственного строительства. Если в стране говорят и заботятся о государственных гарантиях, то такая страна развивается в соответствии с разумными целями и задачами. Если о государственных гарантиях забывают, то страна погружается в хаос «административизма» и практику нарушения принципа законности. Законность без государственных гарантий перестает выполнять свое предназначение. Очевидно не каждое государство способно всемерно, последовательно и всесторонне обеспечивать и гарантировать установленный стандарт государственного управления, благополучия, социально-экономического развития, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц.

Стало ли само российское государство гарантом благополучия общества? Способно ли государство эффективно исполнять свои функции? Что означает вообще эффективное управление? В современной социально-политической и юридической литературе отмечается, что эффективность управления заключается в самих результатах управленческого воздействия [6, 68-94].

Поиск ответов на данные вопросы непременно приведет к необходимости изучения государственной власти, правовой системы страны, государственно-правового строительства, проведенных и осуществляемых в настоящее время самых главных и очевидных реформ, например, судебной или административной. Именно судебная и исполнительная ветви государственной власти реально «отвечают» за практическую реализацию и обеспеченность установленных законодательной властью гарантий; судебная и исполнительная власть, подвергаясь каждодневной общественной критике, могут на деле способствовать укреплению государственных гарантий, либо наоборот, своими действиями и решениями разрушать правовой механизм государственного гарантирования, внося тем самым негативный вклад в активно обсуждаемый ныне феномен национального правового нигилизма. Ведь совсем недавно Д. А. Медведев говорил об истоках правового нигилизма, «который продолжает оставаться характерной чертой нашего общества», при этом вспоминая известный афоризм: «жесткость законов компенсируется необязательностью их исполнения» [22].

Несомненно, правовой нигилизм – негативная черта российского общества (об этом много говорилось и писалось в России в течение последних десятилетий). Однако правовой нигилизм является отрицательной характеристикой, прежде всего российского государства. Государственная власть, и конкретно власть исполнительная, показывает в последние двадцать лет

«чудеса» правового нигилизма и открытого неприятия этой властью требований российского закона. В стране, где правовой нигилизм государственной власти каждодневно демонстрируется бесчисленными примерами пренебрежения духом и буквой закона, правовой нигилизм общества становится неременным спутником неправового развития страны. Нужно, очевидно, понять, что истинные и первичные истоки правового нигилизма – в незаконных проявлениях государственной деятельности, в противоречивом и несправедливом функционировании государственного и муниципального аппарата, государственных и муниципальных служащих. Не потому ли государство вынуждено постоянно инициировать и проводить какие-либо реформы государственной власти, в частности, исполнительной и судебной?

Если посмотреть формально на цели и задачи административной реформы, установленные еще в самом начале изменения судебной и административной систем, то они, конечно, немного видоизменяясь, остаются до настоящего времени прежними, до конца не достигнутыми и не решенными. Ведь речь идет, как правило, о повышении эффективности и улучшении государственного управления; обеспечении прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; гарантировании государственных интересов, повышении ответственности государственных и муниципальных служащих; упрощении (или создании) административных процедур [32]; открытости судебной и исполнительной власти; установлении ответственности за принимаемые административные правовые акты или судебные решения; повышении материального благосостояния судей и государственных служащих. Особенно активно стали реформировать судебную и административную власть в начале XXI века. В результате изменений федерального и регионального законодательства административная и судебная системы претерпели существенные изменения.

Проведенная несколько лет назад административная реформа [6], задумывалась, очевидно, как новый дополнительный элемент совершенствования публичного управления. Предпринятые изменения в системе организационно-правовых форм государственного управления, системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, публичного управления на региональном уровне, очевидно, проводились с целью улучшения управления и установления новых гарантий.

Если посмотреть на административную реформу с точки зрения ее итогов, то получается, что желаемые результаты остались лишь в идеальных кон-

струкциях и на бумаге. Президент Российской Федерации В. В. Путин в середине февраля 2008 г. с сожалением констатировал: «Думаю, что не сработала так, как планировали некоторые наши коллеги, та структура, которая была создана в предыдущие четыре года: министерства занимаются только нормотворческой деятельностью, агентства и прочие выполняют свои функции» [18]; при этом он пояснил, что схема не работает из-за того, что министры «все равно сразу начинают натягивать на себя административное одеяло» [18]. Авторы административной реформы видели основное ее содержание в систематизации и оптимизации государственных функций. А в качестве основного инструмента еще в 2004 г. была выбрана разработка примерно 500 административных регламентов – нормативных актов, подробно описывающих взаимодействие чиновника и гражданина [8]. Новейшие достижения, институты, порядки и процедуры, внедренные в административную систему, должны изменить государственное управление, улучшить его, внести в эту сферу отношений «административную ясность». Государственные гарантии, создаваемые в процессе административных преобразований (административной реформы), должны способствовать совершенствованию не только административно-правовой системы, но и реальному улучшению выполнения государственных функций. Именно административная система, основанная на современных принципах правового государства, способна обеспечить реальность, например, такого политического заявления, как: «свобода и справедливость, гражданское достоинство человека, благополучие и социальная ответственность человека» [13].

По словам В. В. Путина, к основным проблемам современного государственного управления относятся: большая забюрократизированность государственного аппарата; коррумпированная система, не мотивированная на позитивные изменения и на динамичное развитие; чрезмерное административное давление на экономику; необходимость оптимизации функций и изменения системы финансирования, которая может обеспечить мотивацию эффективной деятельности исполнительных органов государственной власти и самих государственных и муниципальных служащих; создание конкурентных условий для привлечения на государственную службу лучших кадров; повышение ответственности персонала управления перед обществом; чрезмерная централизация государственного управления: «Любые, даже элементарные решения принимаются в правительстве месяцами, а то и годами. Вроде бы все делается по инструкции, правильно. Но это как раз тот случай, когда порядок превращается в абсурд» [10]. В качестве важнейших характеристик новой

системы государственного управления В. В. Путин сформулировал следующие: «самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперед, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров, компетентность и кругозор» [10].

Вновь отмечается важность и исключительная значимость так называемых административных процедур в деле совершенствования государственного управления. Обосновывая тезис о том, что «чиновники должны в полной мере осознать, что именно общество является их работодателем, и ответственность они несут перед всем российским обществом, перед российскими гражданами» [38], Д. А. Медведев в качестве первейшего условия определил необходимость закрепления всех административных процедур в регламентах работы органов государственной власти. «И сделать это надо не для того, чтобы наплодить очередные бюрократические бумажки, а для того, чтобы граждане знали обязанности конкретного чиновника, имели реальную возможность обжаловать незаконные действия или бездействие. Наказание провинившихся чиновников должно в этом случае стать неотвратимым» [38]. Получается, что «знание гражданами обязанностей чиновника» и «неотвратимость ответственности» государственных служащих – важнейшие факторы улучшения публичного администрирования.

Однако сама по себе констатация таких тезисов проблемы управленческой практики не решит. Сколько существует государственное управление и государственная служба, столько и говорят о необходимости повышения или неотвратимости ответственности государственного аппарата. Вот только на деле правовая ответственность очень редко наступает для государственных служащих. Хотя сам законодатель уже давно в большом количестве законодательных актов установил порядок применения к государственным служащим правовой ответственности. Зачем же постоянно говорить о необходимости ответственности чиновников, если они не выполняют своих должностных обязанностей, нарушают права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц, организаций? Ответственность уже установлена. Следовательно, институт ответственности просто не действует. Получается, на практике не работает даже принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Данный принцип государственной службы сводится главным образом к установлению законодателем ответственности (дисциплинарной, административной,

материальной, уголовной) за неправомерные действия (деяния) или бездействие государственных служащих.

Обсуждение проблемы административных процедур в некоторых случаях (в отдельных сферах правового регулирования и деятельности) завершается констатацией замены «идеологии» административных процедур. Например, Д. А. Медведев предлагает «в корне изменить идеологию административных процедур, связанных с открытием и ведением бизнеса» [38]. При этом предлагается заменить большинство разрешительных порядков на уведомительные, что позволит, по мнению Д. А. Медведева, преодолеть «чиновничье безразличие» и «мздоимство» [38]. Таким образом, политические программные заявления относительно сущности административных процедур отражают главное юридическое назначение законодательства об административных процедурах: установление власти административно-правового регулирования (закона, административного регламента) над практикой государственного управления, осуществление функций и полномочий, создание режима законности управленческих действий, необходимого порядка в области публичного управления. Очевидно, такие заявления государственных деятелей должны работать и на развитие «идеологии» законопроекта «Об административных процедурах».

По мнению Д. А. Медведева, «административная реформа должна быть доведена до конца, на место разрешительных процедур должны прийти уведомительные, чиновников должно стать меньше, значительная часть госфункций должна быть передана негосударственному сектору, а коррупции должен быть дан «настоящий бой»; «административная ясность (т. е. четкое понимание того, на каких уровнях какие решения принимаются) – это первое условие обеспечения общественной поддержки»; «власть существует не для себя самой, а для эффективного управления страной в интересах граждан. И именно к такой модели нам нужно стремиться. К модели, которая, по сути, основана на общественном договоре между властью и обществом, на договоре, который создает взаимные обязанности сторон и порождает полноценную ответственность власти перед народом»; «если мы хотим стать цивилизованным государством – нам нужно прежде всего стать государством правовым» [19].

Законодательство об административных процедурах развивается в России противоречиво. Оно стало формироваться в результате проведения в стране административной реформы (2003-2008 гг.). Речь идет о том, что развитие законодательства об административных процедурах происходит не пу-

тем разработки закона «Об административных процедурах», а в установлении соответствующих разделов утверждаемых на федеральном и региональном уровнях административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Например, Административный регламент исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю (утвержден Приказом Министерства юстиции РФ от 27 декабря 2007 г. № 254) [29] включает в третьем разделе положения об административных процедурах, под которыми понимается последовательность действий при исполнении данной государственной функции. Примерно такой же правовой стандарт установления административно-процедурных отношений используется при составлении всех административных регламентов, принимаемых на уровне федеральной исполнительной власти [2; 3; 4].

Законодательство об административных процедурах – важнейшее условие преодоления «избыточного» административного регулирования и административного контроля (надзора). Формирование такого законодательства об административных процедурах (т. е. норм о последовательности осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг) в принципе не заменит традиционных административно-правовых норм, которые должны содержаться в Федеральном законе «Об административных процедурах». Вместе с тем, можно надеяться, что развитие законодательства об административных регламентах все же будет способствовать формированию современной теории административных процедур и разработке закона «Об административных процедурах», в котором бы содержались нормы об общих принципах и порядках разрешения административных дел и принятии административно-правовых актов в государственной и муниципальной администрации.

Для осуществления компетенции государственных органов, решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц нормативно устанавливаются общие и специальные процессуальные формы, в рамках которых определяются и используются на практике соответствующие правовые процедуры – законотворческие, административные (управленческие), судопроизводственные.

Законодательная власть осуществляется при помощи законотворческих правовых процедур [15], непосредственно устанавливающих порядок принятия законов. Вместе с тем, в этой сфере государственной деятельности исполь-

зуются и иные процедуры так называемого подготовительного характера, т. е. процедуры, непосредственно не относящиеся к деятельности парламента (в прямом смысле этого слова), но способствующие осуществлению самого законодательного процесса.

Судебная власть осуществляется посредством судопроизводства (право-судия), которое также можно представить в виде специальных правовых процедур, разработанных для данного вида государственной деятельности. Они законодательно включены в процессуальные кодексы Российской Федерации (например, Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс).

Реализацию исполнительной власти, осуществление государственного управления, а также деятельности исполнительных органов местного самоуправления и всех уполномоченных должностных лиц невозможно представить вне нормативно установленных правовых процедурных порядков или, как иногда говорят, административно-управленческих процессов. Деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется не только множеством материальных, но и системой процедурных административно-правовых норм.

Исполнительная власть осуществляется посредством правоприменительной (правоисполнительной) и правотворческой (нормотворческой) деятельности. Однако административные процедуры создаются и используются только в правоприменительной деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, в том числе в процессе принятия индивидуальных административных актов. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти строится, как правило, на основе соответствующих нормативных правовых актов, которые не устанавливают в качестве предмета правового регулирования административно-процедурную деятельность.

Административные процедуры имеют важнейшее юридическое значение в практике государственно-правового строительства и публичного управления. Институт административных процедур – неотъемлемая часть современного административного права. В странах, которые имеют продолжительную практику применения законодательства об административных процедурах, в системе государственного управления установился надлежащий правовой порядок, демократизм, открытость функционирования аппарата государственных органов, реальная ответственность государственных служащих и должностных лиц.

Административные процедуры, как бы они не понимались в теории административного права и практике государственного управления, связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий, либо принятии соответствующих административных решений. Следовательно, административные процедуры необходимо рассматривать как важнейший административно-правовой институт, логически вписывающийся в структуру административно-правового регулирования.

Появляющиеся в законодательстве правовые процедуры, в том числе и административно-правовые процедуры, целесообразно оценивать с позиций юридической значимости, практической полезности, принципиальной отраслевой правовой принадлежности.

Административные процедуры (в литературе они часто называются «позитивными» административными процедурами), их правовая регламентация и, главное, правовое качество и доступность оказывают непосредственное влияние на осуществление гражданами и организациями своих прав и свобод. Поскольку все субъекты права так или иначе вступают в различные отношения с исполнительными органами государственной и муниципальной власти и их должностными лицами, то административные процедуры весьма многообразны и широко распространены в управленческой практике.

Административные процедуры – реально существующие процедурные правовые нормы, которые могут быть структурированы и систематизированы. И если в процессе этой структуризации обнаружатся пробелы и противоречия, это еще не повод отрицать правовой характер данной группы процедур. Место дня них подготовлено всей системой отрасли административного права, без них данная отрасль права не будет целостной и завершенной.

Административные процедуры традиционно включаются авторами в структуру административного процесса [37]. Вместе с тем, в литературе отстаивается мнение, что управленческий процесс не относится к процессу административному ни по одному из традиционных признаков, разделяющих одну отрасль процессуального права от другой. При этом предлагается связывать управленческий процесс с многочисленными административными процедурами, которые юридически «оформляют» практическую деятельность по управлению [21; 35, 570-576]. Под управленческим процессом понимается порядок достижения нормативно установленных целей управления с помощью правовых, организационных и иных средств управленческого воздействия [35, 572].

Административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, а в систему осуществления исполнительной власти, в частности, из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. Например, в европейских странах действуют специальные законы об управлении (законы об административном производстве или о процессуальной деятельности в сфере управления) [5; 28]. Россия только приближается к этому правовому стандарту в области управленческого процесса. Можно даже предположить, что отсутствие законов об административных процедурах демонстрирует «неразвитость» российского административного законодательства и российской теории административного права. Ибо исторически становление современного административного права проводилось в направлении усиления влияния и власти права (законов, порядков) на публичное управление, т. е. административная практика во всем ее многообразии и масштабности должна испытывать на себе нормативную «нагрузку» и осуществляться по нормативно установленным правилам. Управленческий процесс должен основываться на установленных в законах правовых нормах. Следовательно, важнейшим направлением в законотворческой деятельности в сфере управленческого процесса является принятие законов, регулирующих административные (управленческие) процедуры (название данного закона в российской научной литературе сейчас вырабатывается, например: Управленческий процедурный кодекс; закон «Об административном производстве»; закон «Об административных процедурах») [21].

Теоретический анализ существующих в современной литературе мнений ученых о сущности, назначении, перспективах законодательного регулирования и отраслевой принадлежности административных процедур позволяет констатировать, что административные процедуры рассматриваются в теории административного права в следующих аспектах: формы осуществления исполнительной власти [12]; правовые акты управления (или административно-правовые акты); как административный процесс [17]; урегулирование правовых споров [31]; административная юстиция, защита прав и свобод человека и гражданина [9; 33; 41; 42]. В России изданы научные труды, непосредственно посвященные изучению всех сторон данного сложного административно-правового института [6; 11; 23; 26; 30; 36; 40].

По этой проблематике было защищено в последние годы несколько диссертаций [7; 14; 16; 20; 24; 25; 27; 34].

Об административных процедурах говорится как о системе административно-процедурных правоотношений, складывающихся в различных административно-правовых институтах. Административно-процедурные правоотношения, обладающие признаком однородности, находятся в системе более широких административно-процессуальных отношений.

В структуру административно-процедурных правоотношений включаются: «позитивные», т. е. неконфликтные правоотношения, которые формируются между исполнительными органами государственной или муниципальной власти, с одной стороны, гражданами и организациями – с другой. Содержанием таких правоотношений в области публичного управления (государственного или муниципального управления) является потребность в осуществлении или реализации гражданами и организациями принадлежащих им прав, свобод или законных интересов (эти отношения называются иногда «внешними публичными правоотношениями»).

Основная цель формирования административных процедурных правоотношений – установление административного правового порядка осуществления управленческих действий; реализация прав и исполнение обязанностей граждан и организаций; обеспечение законности публичного управления; установление гарантий справедливости и обоснованности принятия административных актов или совершения управленческих действий; совершение юридически значимых действий в отношении заявителей.

Содержание административных процедур заключается в следующих элементах: цель административных процедур; их правовая регламентация; принципы административных процедур; порядок осуществления управленческих действий; рассмотрение и разрешение административных дел; исполнение решений, принятых по административным делам.

Современный законодатель под административными процедурами понимает установленный порядок деятельности административных органов по рассмотрению и разрешению административных дел. При этом в действующих в других странах законах об административных процедурах устанавливается порядок «рассмотрения и разрешения административных дел» посредством использования административных производств (т. е. «урегулированный административной процедурой процесс рассмотрения и разрешения административного дела»).

Признаками административных процедур являются:

- 1) реализация компетенции соответствующего исполнительного органа публичной власти; властные административные полномочия обеспечивают исполнение соответствующих функций управления;
- 2) создание процедурных форм, способствующих реализации прав, свобод человека или гражданина, а также законных интересов организаций, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 3) правовая форма осуществления публичного управления и исполнительной власти;
- 4) нормативность административных процедур, т. е. нормативно установленный порядок их использования и применения;
- 5) административно-правовая регламентация целей и задач соответствующей административной процедуры;
- 6) определение административно-правового статуса участников (субъектов) административных процедур, т. е. субъектов процедурных правоотношений;
- 7) рассмотрение и разрешение индивидуального административного дела;
- 8) реализация административной процедуры связывается с применением норм различных отраслей материального права;
- 9) принимаются различные правовые акты управления (как промежуточные, так и окончательные).

По содержанию административно-процедурная деятельность не связана ни с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве (административно-правовых споров), ни с применением мер административного принуждения.

Административная процедура, с точки зрения своей внутренней структуры, рассматривается как система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами организационных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу. Основными стадиями административных процедур являются: возбуждение административного производства, рассмотрение административного дела; принятие решения по административному делу (принятие административного акта), пересмотр решения по административному делу; исполнение решения по административному делу.

Принятие решения по административному делу, как правило, отождествляется с принятием административного акта. Таким образом, на

практике административные процедуры рассматриваются как форма принятия административного акта. Поэтому центральная часть законов различных стран «Об административных процедурах» содержит главу, которая называется «Административный акт». В нее входят следующие статьи: форма и содержание административного акта; принятие и вступление в законную силу административного акта; разъяснение административного акта; отмена административного акта; возврат и компенсация в связи с отменой административного акта; пересмотр административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам. Завершающей главой административно-процедурных законов является «Исполнительная процедура», в которой устанавливаются правила исполнения административного акта, срок его добровольного исполнения, принудительное исполнение административного акта и последствия его неисполнения.

Основными принципами административных процедур являются:

- законность, т. е. точное соблюдение участниками административного производства Конституции РФ, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, законов субъектов РФ; любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам; административные органы должны действовать исключительно в пределах предоставленных им законодательством полномочий;

- презумпция достоверности, т. е. поданные заявителями сведения о фактических обстоятельствах рассматриваемого административным органом административного дела считаются достоверными и подлинными во всех случаях до того момента, пока обратное не будет доказано должностными лицами административного органа;

- запрет злоупотребления правом, применение административным органом всякого правового акта осуществляется только в строгом соответствии с его смыслом и главной целью; недопустимо злоупотреблять пробелами или неясностями действующего законодательства в процессе деятельности административных органов;

- запрет произвола, т. е. безусловное исключение из административной практики проявлений неравного подхода в оценке одних и тех же фактических обстоятельств дела в одинаковых правовых ситуациях;

- запрет бюрократического формализма, т. е. запрет для административных органов обременять заинтересованных лиц обязанностями или отказывать им в предоставлении права лишь с целью соблюдения их внутриорганизационных правил и требований; если рассматриваемое административное

дело может быть разрешено без соблюдения указанных правил, то административным органам запрещено использовать во вред заинтересованным лицам факт несоблюдения ими внутриорганизационных правил и требований;

- открытое рассмотрение административных дел в исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления;

- ведение производства по административным делам на русском языке; административное производство может также вестись на государственном языке республики, являющейся субъектом Российской Федерации. Заинтересованным лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство по административному делу, разъясняется и обеспечивается право знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, выступать и заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке либо на любом свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика в установленном законом порядке;

- соразмерность осуществления любых действий административных органов той цели и задачам, ради которых они осуществляются на практике;

- право быть выслушанным, т. е. административный орган вправе принять административный акт только при условии, что лицу, права или законные интересы которого ограничиваются данным актом, была предоставлена возможность выразить свое мнение по всем обстоятельствам, имеющим значение для законного и правильного разрешения дела;

- беспристрастность, т. е. должностные лица административного органа обязаны обеспечить беспристрастное рассмотрение и разрешение административного дела;

- обоснованность каждого административного решения или действия; на административном органе лежит обязанность всестороннего и глубокого исследования всех обстоятельств, имеющих значение для законного, правильного и справедливого разрешения дела;

- запрет для административного органа требовать от заинтересованных лиц документы, сведения о которых уже содержатся в имеющихся в деле более общих документах, дающих ясное и достаточное представление об их содержании для правильного разрешения данного административного дела (принцип «большее включает в себя меньшее»),

- оперативность и экономичность, т. е. рассмотрение дела в достаточно короткие сроки и с разумной экономией сил и средств административного органа при осуществлении своих полномочий.

Виды административных процедур определяются, главным образом,

сферами отношений, регулируемых законодательством об административных процедурах, например: регистрационные административные процедуры; лицензионные административные процедуры; сертификационные административные процедуры; процедуры, направленные на осуществление компетенции управленческого органа; процедуры, реализующие правовой статус гражданина или юридического лица; разрешительные административные процедуры.

Основной вид административных процедур – позитивные, т. е. это процедуры построения, организации и деятельности исполнительных органов публичной власти с целью обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций; процедуры, способствующие осуществлению компетенции властвующих субъектов публичного управления (например, принятие актов управления; рассмотрение обращений граждан); процедуры совершения исполнительными органами публичного управления специальных правовых действий по регистрации, лицензированию, разрешению, контролю или надзору.

Позитивная административная процедура – это нормативно урегулированная, направленная на достижение конкретного результата формализованная деятельность уполномоченных исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию административных решений, способствующих реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов граждан и организаций.

Если исходить из мнения, что в процессе применения мер административного принуждения также используются административные процедуры, то тогда можно говорить о так называемых юрисдикционных процедурах [41, 95]. Юрисдикционные или административно-деликтные процедуры – правоохранительные процедуры, используемые уполномоченными административными органами и должностными лицами для реализации охранительной функции публичного управления. Как правило, из системы юрисдикционных административных процедур исключаются те, которые установлены в КоАП РФ [41, 94].

Закон «Об административных процедурах» создает возможность для формирования относительно обособленной группы правовых норм, регулирующих позитивные административные правовые процедуры. С научно-теоретической точки зрения, важное значение имеют различные аспекты понятия административных процедур, их сущность, признаки, необходимость,

предпосылки и причины существования, значение, функции, виды, источники административных процедур. С практической точки зрения, актуальными можно считать вопросы правового качества, эффективности законов об административных процедурах, проблемы их правового регулирования и вопросы совершенствования законодательства об административных процедурах.

Проблема упорядочения административных процедур неразрывно связана с обеспечением режима законности в сфере государственного управления, совершенствования организационной структуры исполнительных органов государственной власти, системы ее внутренних и внешних связей, а также реализации прав и свобод граждан и организаций. Существующее состояние российского законодательства, регулирующего административные процедуры, не отвечает современным потребностям и стандартам административно-правового регулирования правил публичного управления и порядка разрешений административных дел. Отсутствие единого нормативного акта об административных процедурах представляет собой огромный пробел в административном праве, в то время как зарубежные законодатели давно уже заполнили его (в США, Германии, Франции и других государствах), приняв соответствующие законы. Во многих странах уже несколько десятилетий действует законодательство, содержащее нормы об административных процедурах. Соответствующие законы регламентируют не только спорные (или негативные) процедуры (когда имеет место спор между гражданином и администрацией или совершено административное правонарушение), но и неспорные (позитивные) процедуры (когда такого спора не существует).

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т. е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов.

Потребность в надлежащем правовом регулировании административных процедур в специальном российском федеральном законе «Об административных процедурах» обусловлена необходимостью:

- создания возможности для формирования относительно обособленной группы правовых норм, регулирующих позитивные административные правовые процедуры;

- урегулирования правом взаимоотношений, складывающихся между органами государственной или муниципальной власти, с одной стороны, и многочисленными неподчиненными субъектами – гражданами или организациями с другой стороны;

- установления полного, эффективно действующего и соответствующего современным стандартам в области публичного управления порядка осуществления управленческих действий, принятия административных актов, а также рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел;

- обеспечения законности публичного управления, так как нормативное установление процессуальных правил в публичном управлении послужит целям обеспечения законности, прежде всего тем, что урегулирует фактические отношения, закон придаст им формальную определенность и тем самым не допустит злоупотребления правом либо существенно его ограничит;

- определения административного правового статуса участников административных процедур (физические и юридические лица, реализующие предоставленные им права и свободы и защищающие их законные интересы);

- учета широкой распространенности административных процедур в практике публичного управления и их классификации.

В течение последнего десятилетия было разработано два проекта закона «Об административных процедурах». Первым из них является проект, разработанный «Фондом Конституция» [42, 16-17; 39]. Этот законопроект включает в себя восемь разделов: 1) сфера действия закона; 2) общие принципы правового государства и принципы административной процедуры; 3) процедурные принципы и порядок реализации административных действий и принятия решений (участники (стороны) процедуры, их процессуальный статус и т. д.); 4) процедура в первой инстанции; 5) порядок обжалования и принятия решения; 6) особые виды административных процедур; 7) исполнение распоряжений; 8) ответственность (государственных органов и их служащих). Таким образом, по мнению авторов законопроекта, он должен устанавливать процесс издания, изменения, отмены и исполнения распоряжений (правовых актов управления). Под распоряжениями они понимают основанные на публичном праве индивидуальные акты административных органов, касающихся конкретного дела, предметом которых являются: а) обоснование, изменение и прекращение прав и обязанностей; б) установление наличия или отсутствия, а также объема прав и обязанностей; в) отклонение ходатайств об обосновании, изменении, прекращении или

установлении наличия прав или обязанностей, отказ в рассмотрении таких ходатайств.

Вторым проектом федерального закона «Об административных процедурах» является законопроект, внесенный в 2001 г. в Государственную Думу для рассмотрения депутатом Государственной Думы В. В. Похмелкиным. Этот законопроект был направлен на установление правил рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Указанный законопроект определял принципы и порядок осуществления управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц. Административное дело в нем определяется как совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованного лица. Административными процедурами предлагается считать установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок разрешения административных дел.

Рассматриваемый законопроект состоит из следующих глав: основные положения законодательства об административных процедурах (ст. 1-8); общие условия рассмотрения административных дел (ст. 9-14); представительство в отношениях, регулируемых законодательством об административных процедурах (ст. 15-18); доказательства (ст. 19-30); административные расходы (ст. 31-35); процедурные сроки (ст. 36-38); подача заявления о рассмотрении административного дела (ст. 39-44); подготовка административного дела к рассмотрению в административном заседании (ст. 45-48); рассмотрение административного дела (ст. 49-56); решение по административному делу (ст. 57-62); упрощенная процедура рассмотрения административных дел отдельных категорий (ст. 63-66); условия и порядок обжалования решений по административным делам (ст. 67-70); подача административной жалобы (ст. 71-74); рассмотрение административной жалобы (ст. 75-80); исполнение решений по административным делам (ст. 81-88).

Статья 2 анализируемого законопроекта устанавливает отношения, регулируемые законодательством об административных процедурах. Законодательство об административных процедурах регулирует отношения

по рассмотрению и разрешению исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления, их должностными лицами административных дел по предоставлению, удостоверению, регистрации и приостановлению (прекращению) правомочии организации, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

По мнению авторов данного законопроекта, действие законодательства об административных процедурах распространяются на отношения в сферах:

- а) регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- б) лицензирования отдельных видов деятельности;
- в) регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- г) предоставления земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятия этих участков и объектов у собственника или иного законного владельца;
- д) предоставления организациям, индивидуальным предпринимателям или физическим лицам кредитов, ссуд, субвенций, субсидий, компенсаций, финансовой и материальной помощи, инвестиций, квот, гарантий, льгот и преимуществ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также средств государственных внебюджетных фондов;
- е) размещения государственных (муниципальных) заказов;
- ж) управления государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами;
- з) выдачи разрешений на выполнение строительно-монтажных работ (строительных разрешений), на эксплуатацию строительных и других объектов или оборудования, а также принятия иных управленческих решений по вопросам инвестиционной деятельности;
- и) обязательной сертификации продукции, работ и услуг;
- к) регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания;
- л) регистрации транспортных средств;
- м) предоставления гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов и пользования этими помещениями;
- н) приватизации жилых помещений;
- о) назначения и выплаты пенсий, пособий;

- п) признания за физическим лицом статуса, дающего основание для получения льгот и преимуществ;
- р) выдачи документов, имеющих юридическое значение;
- с) предоставления, удостоверения, регистрации или приостановления (прекращения) иных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Действие указанного проекта Федерального закона не распространяется на отношения в сферах:

- а) подготовки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления;
- б) приватизации государственного и муниципального имущества, кроме жилых помещений;
- в) производства по делам об административных правонарушениях, уголовного и гражданского судопроизводства;
- г) установления, введения и взимания налогов и сборов, в том числе таможенных платежей;
- д) государственной и муниципальной службы или трудовых отношений;
- е) проведения публичных конкурсов и других отношений с участием государственных органов и органов местного самоуправления, регулируемых гражданским законодательством Российской Федерации;
- ж) эмиссии и обращения ценных бумаг;
- з) подготовки и принятия управленческих решений, не связанных с предоставлением, удостоверением, регистрацией и приостановлением (прекращением) правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей или физических лиц;
- и) подготовки и принятия управленческих решений субъектами, не являющимися исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления или их должностными лицами.

Существуют и другие предложения по созданию законодательства об административных процедурах. Например, С. Д. Хазанов, рассуждая о возможном предмете правового регулирования федерального закона об административных процедурах, отмечает, что он должен распространяться на следующие виды административно-процедурных отношений: а) лицензионно-разрешительные процедуры; б) регистрационные процедуры; в) правообеспечительные (правонаделительные) процедуры; г) информационно-

документационные процедуры; д) экзаменационно-удостоверительные процедуры; е) контрольно-надзорные процедуры; ж) юрисдикционные процедуры; з) административно-деликтные процедуры (за исключением тех, которые предусмотрены КоАП РФ); и) административно-исполнительные процедуры (за исключением предусмотренных ФЗ «Об исполнительном производстве» и КоАП РФ); к) государственно-служебные процедуры, связанные с обеспечением правового статуса государственных служащих; л) дисциплинарно-организационные процедуры; м) процедуры применения мер административно-правового принуждения [41, 94-95].

Некоторые авторы предлагают принять федеральный закон «Об административных процедурах», который, комплексно регулируя данный вид управленческих отношений, распространял бы свое действие только на так называемые внешнеаппаратные административные процедуры [27, 14]. Если говорить об уровнях правового регулирования административных процедур, то предлагается создание, например, трехуровневой системы правовой регламентации этих отношений: первый уровень – федеральный закон об административных процедурах; второй уровень – федеральные законы, регламентирующие отдельные процедурные производства; третий уровень – нормативные правовые акты, принимаемые во исполнение федеральных законов, и административные регламенты органов исполнительной власти [16, 9].

Из приведенного анализа мнений российских ученых относительно сущности, содержания и значения административных процедур в системе исполнительной власти и публичного управления, становятся относительно ясными представления о главных чертах, принципах и модельных характеристиках будущего закона «Об административных процедурах».

Стремление законодателей создать качественный, с точки зрения, содержания и системы процедурных норм закон «Об административных процедурах» является своевременным и правильным шагом в направлении построения правового государства и, следовательно, в ограничении произвольного и неправомерного должностного поведения государственных служащих. К сожалению, принятый Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» охватывает только часть правоотношений, предусмотренных к регулированию в законе «Об административных процедурах», а проект закона, внесенный В. В. Похмелкиным отклонен Государственной Думой Федерального Собрания РФ в 2009 г. [1].

Список литературы:

1. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД «О проекте федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // СЗ РФ от 22 июня 2009 г. № 25 ст. 3027.
2. Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Утв. Приказом Министерства юстиции РФ от 14 сентября 2006 г. № 293 // Рос. газ. 2006. 22 сент.
3. Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников: Утв. Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 513 // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 39. С. 3-149.
4. Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов: Утв. Приказом Федеральной таможенной службы от 24 мая 2006 г. № 169 // Рос. газ. 2006. 11 окт.
5. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; закон о административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / В. Бергман, введ., сост. М.: Волтерс Клувер, 2007.
6. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008.
7. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Автореф. дис.... канд. юрид. наук, М., 2005.
8. Бутрин Д. Владимир Путин распределяет одеяла // Коммерсантъ. 2008. 15 февр.
9. Власенков В. В. Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы научно-практической конференции 21 апреля 2006 г. М.: Московский Университет МВД России, 2006. С. 88-92.

10. Выступление Владимира Путина на расширенном заседании Государственного Совета 8 февраля 2008 года // Рос. газ. 2008. 9 февр.
11. Глушко Е. К. Процедурные административные реформы // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е. К. Глушко, С. Ю. Данилов. М.: ТЕИС, 2007. С. 106-126.
12. Дегтярева Е. Л. Административные процедуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007.
13. Дмитрий Медведев: Главное для нашей страны – это продолжение спокойного и стабильного развития // Известия. 2008. 15 февр.
14. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
15. Замотаева Е. К. Виды процедур в конституционном праве // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е. К. Глушко, С. Ю. Данилов. М.: ТЕИС, 2007. С. 4-22.
16. Зюзин В. Л. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
17. Измайлов А. Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 163-170.
18. Коммерсантъ. 2008. 15 февр.
19. Коммерсантъ. 2008. 16 февр.
20. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
21. Махина С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.
22. Медведев Д. А. Из выступления на V Красноярском экономическом форуме // Рос. газ. 2008. 22 февр.
23. Никифоров М. Проблемы теории административных процедур: монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006.
24. Никольская А. А. Административные процедуры в системе

публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

25. Новиков А. В. Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2000.

26. Погорелко М. Ю. Законы об административных процедурах в зарубежных странах // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е. К. Глушко, С. Ю. Данилов. М.: ТЕИС, 2007. С. 127-139.

27. Помазуев А. В. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.

28. Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие / Пер. с нем. М.: Юристь, 2000.

29. Российская газета. 2008. 12 янв.

30. Салищева Н., Абросимова Е. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 4.

31. Соловцов С. Н. Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теории и практика правоприменения. Сборник статей к 75-летию Государственного арбитража - Арбитражного суда Свердловской области / Отв. ред., сост. И. В. Решетникова, М. Л. Скуратовский. Екатеринбург: Институт частного права, 2006. С. 435-448.

32. Старилов Ю. Н. Административные процедуры в системе реформирования государственного управления: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. / Ред. кол. М. Х. Рустамбаев и др. Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2008.

33. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1998.

34. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

35. Тихомиров Ю. Л. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.
36. Тихомиров Ю. Л. Об административных процедурах // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В. Я. Кикотя. М.: Моск. У-нт МВД России, 2003.
37. Тихомиров Ю. Л., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал рос. права. 2002. № 4. С. 3-13.
38. Точки над «и» // Рос. газ. 2008. 16 февр.
39. Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд Конституция. М.: Комплекс-Прогресс, 2001.
40. Хазанов С. Д. К проблеме формирования института административных процедур // Адм. право и процесс. 2005. № 4. С. 43-48.
41. Хазанов С. Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии: Материалы международного симпозиума, 10-11 сентября 2005 г. // Ред. кол. Рустамбаев М. Х. и др. Ташкентский государственный юридический институт, Нагойский университет. Ташкент: Изд-во ТТЮИ, 2005. С. 86-102.
42. Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М.: Изд-во ЭКОМ, 2000.

References:

1. Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the RF No. 2287-5 GD from June 11, 2009 "On the project of federal law No. 64090-3 "On Administrative Procedures" [Postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija RF ot 11 ijunja 2009 g. № 2287-5 GD «O proekte federal'nogo zakona № 64090-3 «Ob administrativnyh procedurah»]. SZ RF – *Collection of Laws of the Russian Federation* from June 22, 2009, no. 25, art. 3027.
2. Administrative regulation of the implementing the state function on the state registration of real estate rights and transactions with it: approved by the order of the Ministry of Justice of the RF No. 293 from September 14, 2006 [Administrativnyj reglament ispolnenija gosudarstvennoj funkcii po gosudarstvennoj registracii prav na nedvizhimoe imuwestvo i sdelok s nim]. *Rossijskaja gazeta* – *Russian newspaper*, September 22, 2006.
3. Administrative regulation of the Federal service on labor and employment on providing by the state assistance services to citizens in finding suitable employment, and to employers in recruiting the needed employees: approved by the order of the Ministry of Health Care and Social Development of the Russian Federation No. 513 from July 03, 2006 [Administrativnyj reglament Federal'noj sluzhby po trudu i zanjatosti po predostavleniju gosudarstvennomu uslugi sodejstvija grazhdanam v poiske podhodjavej raboty, a rabotodateljam v podbore neobhodimyh rabotnikov]. *BNA federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti* – *BNA of federal bodies of executive power*, 2006, no. 39, pp. 3-149.
4. Administrative regulation of Federal Customs service on providing state services of informing on legal acts in the field of Customs Affairs and consulting on the issues of Customs Affairs and other issues falling within the competence of customs bodies: approved by the order of Federal Customs service No. 169 from May 24, 2006 [Administrativnyj reglament Federal'noj tamozhennoj sluzhby po predostavleniju gosudarstvennoj uslugi po informirovaniju o pravovyh aktah v oblasti tamozhennogo dela i konsul'tirovaniju po voprosam tamozhennogo dela i inym voprosam, vhodjavim v kompetentsiju tamozhennyh organov]. *Rossijskaja gazeta* – *Russian newspaper*, October 11, 2006.
5. Bergman V. *German Administrative and procedural law: the law on administrative proceedings; the law on administrative litigation; the legislation on executing administrative decisions: translation from German* [Administrativno-processual'noe pravo Germanii: Zakon ob administrativnom proizvodstve; zakon o administrativno-sudebnom processe; Zakonodatel'stvo ob ispolnenii administrativnyh reshenij: per. s nem]. Moscow: Volters Kluver, 2007.

6. Barcic I. N. *Reform of public administration in Russia: legal aspect* [Реформа государственного управления в России: правовой аспект]. Moscow: Formula prava, 2008.
7. Berkutova O. S. *Administrative and procedural proceedings in the field of executive power: abstract of thesis of candidate of legal science* [Административно-процедурные производства в сфере исполнитель'ной власти]. Moscow: 2005.
8. Butrin D. Vladimir Putin allocates blankets [Владимир Путин распределяет одеяла]. *Kommersant* – *Businessman*, February 15, 2008.
9. Vlasenkov V. V. Role of administrative procedures in activity of executive authorities bodies on ensuring rights and legitimate interest of citizens [Роль административных процедур в деятельности органов исполнитель'ной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан]. *Zakon Rossijskoj Federacii «O milicii»: 15 let na zavite prav i svobod grazhdan: Materialy nauchno-prakticheskoy konferencii 21 aprelja 2006 g – Law of the Russian Federation "On Militia" – 15 years of protection the rights and freedoms of citizens: materials of scientifically practical conference on April 21, 2006*, Moscow: Moscow University of MIA RF, 2006, pp. 88-92.
10. Speech by Vladimir Putin at an extended meeting of the State Council on February 08, 2008 [Vystuplenie Vladimira Putina na rasshirennom zasedanii Gosudarstvennogo Soveta 8 fevralja 2008 goda]. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*, February 09, 2008.
11. Glushko E. K. Procedural and administrative reforms [Процедурные административные реформы]. *Pravovoe regulirovanie konstitucionnyh i administrativnyh procedur – Legal regulation of constitutional and administrative procedures: works of the department of constitutional and municipal law, editor in chief Glushko E. K., Danilov S. Ju.*, Moscow: TEIS, 2007, no. 2, pp. 106-126.
12. Degtjareva E. L. *Administrative procedures* [Административные процедуры]. Abstract of thesis of candidate of legal sciences, Rostov on Don: 2007.
13. Dmitrij Medvedev: the main for our country is continuation of calm and stable development [Дмитрий Медведев: Главное для нашей страны – это продолжение спокойного и стабильного развития]. *Izvestija – News*, February 15, 2008.
14. Efremov M. O. *Administrative procedures as a form of realization of public authorities bodies competence in interrelations with private persons: abstract of thesis of candidate of legal sciences*, [Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами]. Moscow: 2005.
15. Zamotaeva E. K. Types of procedures in constitutional law [Виды процедур в конституционном праве]. *Pravovoe regulirovanie konstitucionnyh i*

administrativnyh procedur – Legal regulation of constitutional and administrative procedures: works of the department of constitutional and municipal law, editor in chief Glushko E. K., Danilov S. Ju., Moscow: TEIS, 2007, no. 2, pp. 4-22.

16. Zjuzin V. L. *Administrative procedures: theory, practice and problems of legislative regulation in the RF*: abstract of thesis of candidate of legal sciences [Administrativnye procedury: teorija, praktika i problemy zakonodatel'nogo regulirovanija v RF]. Moscow: 2007.

17. Izmajlov A. Administrative procedures and process in the Russian Federation: the experience of reform process in separate fields of regulation [Administrativnye procedury i administrativnyj process v Rossijskoj Federacii: opyt reformennogo processa v otdel'nyh sferah regulirovanija]. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie – Comparative constitutional review*, 2005, no. 4, pp. 163-170.

18. *Kommersant* – *Businessmen*, February 15, 2008.

19. *Kommersant* – *Businessmen*, February 16, 2008.

20. Lazarev I. M. *Administrative procedures in the area of interrelation of citizens and their organizations with executive authorities bodies in the Russian Federation*: abstract of thesis of candidate of legal sciences [Administrativnye procedury v sfere vzaimootnoshenij grazhdan i ih organizacij s organami ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii]. Moscow: 2002.

21. Mahina S. N. *Administrative process: theory problems, perspectives of legal regulation* [Administrativnyj process: Problemy teorii, perspektivy pravovogo regulirovanija]. Voronezh: publ. house of VGU (Voronezh State University), 1999.

22. Medvedev D. A. From the speech at V Krasnojarsk economic forum [Iz vystuplenija na V Krasnojarskom jekonomicheskom forumе]. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*, February 22, 2008.

23. Nikiforov M. *The problems of theory of administrative procedures*: monograph [Problemy teorii administrativnyh procedur]. N. Novgorod: Nizhny Novgorod Legal Academy, 2006.

24. Nikol'skaja A. A. *Administrative procedures in the system of public administration (the problems of administratively-legal regulation)*: abstract of thesis of candidate of legal sciences [Administrativnye procedury v sisteme publichnogo upravlenija (problemy administrativno-pravovogo regulirovanija)]. Voronezh: 2000.

25. Novikov A. V. *Appeals of citizens (administratively-procedural legal aspects)*: abstract of thesis of candidate of legal sciences [Obrawenija grazhdan (administrativno-procedurnye pravovye aspekty)]. Voronezh, 2000.

26. Pogorelko M. Ju. Law on administrative procedures in foreign

countries [Zakony ob administrativnyh procedurah v zarubezhnyh stranah]. *Pravovoe regulirovanie konstitucionnyh i administrativnyh procedur – Legal regulation of constitutional and administrative procedures: works of the department of constitutional and municipal law*, editor in chief Glushko E. K., Danilov S. Ju., Moscow: TEIS, 2007, no. 2, pp. 127-139.

27. Pomazuev A. V. *Administrative procedures of access citizens to public information: abstract of thesis of candidate of legal sciences* [Administrativnye procedury dostupa grazhdan k publichnoj informacii]. Ekaterinburg: 2007.

28. Rihter I., Shuppert G. F. *Judicial practice on administrative law: workbook*, transl. from German [Sudebnaja praktika po administrativnomu pravu]. Moscow: Jurist", 2000.

29. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*, January 12, 2008.

30. Saliweva N., Abrosimova E. O On problems of forming institute of administrative procedure in the Russian Federation [O problemah formirovanija v Rossijskoj Federacii instituta administrativnoj procedury]. *Konstitucionnoe pravo: Vostochnoevropejskoe obozrenie – Constitutional law: East European review*, 2002, no. 4.

31. Solovcov S. N. Problematic issues related to legislative improvement of administrative procedures of settlement disputes [Problemnye voprosy, svjazannye s zakonodatel'nym sovershenstvovaniem administrativnyh procedur uregulirovanija sporov]. *Arbitrazhnye sudy: teorii i praktika pravoprimenenija – Arbitration courts: theories and practice of law-enforcement: collection of articles to 75th anniversary of State Arbitrage – Arbitration court of Sverdlovsk region*. Editor-in-chief Reshetnikova I. V., Skuratovskij M. L., Ekaterinburg: Institute for Private Law, 2006, pp. 435-448.

32. Starilov Ju. N. Administrative procedures in the system of public administration reforming: content, legal meaning, formation of legislation [Administrativnye procedury v sisteme reformirovanija gosudarstvennogo upravlenija: sodержanie, juridicheskoe znachenie, formirovanie zakonodatel'stva]. *Administrativnaja reforma v Respublike Uzbekistan: opyt i problemy pravovogo regulirovanija – Administrative reform in the Republic of Uzbekistan: experience and problems of legal regulation: materials of an international symposium on September 29-30, 2007*. Editorial board Rustambaev M. H. and others, Tashkent: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2008.

33. Starilov Ju. N. *Administrative justice: problems of theory* [Administrativnaja justicija: Problemy teorii]. Voronezh: publ. house of Voronezh State University, 1998.

34. Tihij R. S. *Issues of legal regulation of administrative procedures in the Russian Federation (regionally-legal aspect)*: abstract of thesis of candidate of legal sciences [Problemy pravovogo regulirovaniya administrativnyh procedur v Rossijskoj Federacii (Regional'no-pravovoj aspekt)]. Tjumen': 2005.
35. Tihomirov Ju. L. *Administrative law and procedure: complete course* [Administrativnoe pravo i process: polnyj kurs]. Moscow: 2001.
36. Tihomirov Ju. L. About administrative procedures [Ob administrativnyh procedurah]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava – Actual issues of administrative and administrative procedural law*: materials of international scientifically practical conference. Under edition Kikotja V. Ja., Moscow: Moscow University of the MIA RF, 2003.
37. Tihomirov Ju. L., Talapina Je. V. Administrative procedures and law [Administrativnye procedury i pravo]. *Zhurnal rossijskogo prava – The Russian law journal*, 2002, no. 4, pp. 3-13.
38. Dot the "i's" [Tochki nad «i»]. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*. February 16, 2008.
39. Federal law "On administrative procedures": initiative project with the developers' comments [Federal'nyj zakon «Ob administrativnyh procedurah»: Iniciativnyj proekt s kommentarijami razrabotchikov]. Exordial article of Jekshtajn K., Abrosimova E., Fund "Konstitutsija", Moscow: Kompleks-Progress, 2001.
40. Hazanov S. D. The problem of forming institute of administrative procedures [probleme formirovaniya instituta administrativnyh procedur]. *Administrationoe pravo i process – Administrative law and procedure*, 2005, no. 4, pp. 43-48.
41. Hazanov S. D. Legal regulation of administrative procedures in the Russian legislation: state and perspectives [Pravovoe regulirovanie administrativnyh procedur v rossijskom zakonodatel'stve: sostojanie i perspektivy]. *Verhovenstvo zakona v sfere publicjno-pravovyh otnoshenij. Smezhnye juridicheskie profesii – Legislation superiority in the field of public-legal relations. Interconnecting legal professions*: materials of international symposium on September 10-11, 2005. Editorial board Rustambaev M. H. and others, Tashkent State Institute of Law, Na-gojskij Universitet. Tashkent: publ. house TGJuI, 2005, pp. 86-102.
42. Shafhauzer R., Jekshtajn K., Vershinin S. *How to arrange the relationship of a citizen and an official? Administrative procedures through the example of Swiss legislation* [Kak uporjadochit' otnoshenija grazhdanina i chinovnika? Administrativnye procedury na primere zakonodatel'stva Shvejcarii]. Moscow: publ. house JeKOM, 2000.

ДВА ВОПРОСА КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-
ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
TWO CODIFICATION ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND TORT
LEGISLATION

Шергин Анатолий

Павлович,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник ФГКУ ВНИИ МВД РФ, sherginap@bk.ru

Shergin Anatolij

Pavlovich,

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

Излагаются принципиальные вопросы, подлежащие разрешению при дальнейшем совершенствовании административно-деликтного законодательства России, в том числе касающиеся проблемы разграничения административно-деликтного права и административно-юрисдикционного процесса (раздельная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности). Обосновывается формирование де юре и де факто самостоятельной отрасли права – административно-деликтного права.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтное законодательство, административно-деликтное право, кодификация административно-деликтного законодательства.

Sets before the principal issues to be solved in the further improvement of the administrative and tort legislation of Russia, including those relating to the problem of delimitation of administrative and tort law and administrative and jurisdictional procedure (separate codification of substantive and procedural norms of administrative responsibility). Here is substantiated the formation of de jure and de facto independent branch of law – administrative and tort law.

Key words: administrative responsibility, administrative and tort legislation, administrative and tort law, codification of administrative and tort legislation.

Административные правонарушения были и остаются наиболее распространенными видами противоправного поведения. Масштабы административной деликтности, разнообразие форм ее проявлений, причиняемый вред определяют необходимость противодействия административным правонарушениям, снижения порога их опасности для защищаемых законом интересов. В этих целях государство совершенствует законодательство об административной ответственности. Осуществлена уже его вторая кодификация, КоАП РФ 2001 года сменил первенца – КоАП РСФСР 1984 года. За десять лет его действия принято более ста сорока федеральных законов, существенно изменивших содержание всех разделов кодекса. Но, думается, возможности локальных корректив исчерпаны. В настоящее время поставлена задача на основе новых реалий, анализа применения действующего КоАП РФ осуществить третью кодификацию административно-деликтного законодательства. Ее решение предполагает дальнейшую проработку фундаментальных проблем правового регулирования административной ответственности, отраслевой идентификации административно-деликтных норм, роли административно-правовых запретов в современной российской правовой системе и др. Такая научная база важна для определения концепции нового административно-деликтного законодательства, выработки соответствующих нормативных моделей. В связи с этим представляется целесообразным обратить внимание на концептуальные проблемы, связанные с будущей кодификацией административно-деликтного законодательства, оценить имеющиеся доктринальные наработки и нормотворческий опыт.

Указанные проблемы необходимо рассмотреть с позиций системного подхода. Важность данного подхода обусловлена следующим. Право в целом представляет собой сложную систему, объединяющую множество подсистем различного уровня. Из всего их многообразия следует особо выделить такие подсистемы как отрасль права, правовые семьи, охранительные (деликтные) отрасли права. Отметим также, что структура права, составляющие ее подсистемы, их соотношение не остаются неизменными, равно как и регулируемые правовыми нормами общественные отношения. Динамика этих отношений определяет возникновение новых правовых общностей (так было и с нормами об административной ответственности, которые были ранее составной частью административного права). Для решения нормотворческих задач кодификационного уровня необходимо выяснить отраслевую принадлежность соответствующей совокупности правовых норм, ее места в общей структуре российского законодательства, связи с другими правовыми общностями

(правовыми семьями, отраслями и др.). С помощью системного подхода попытаемся обосновать свое видение данных проблем.

Во-первых, об отраслевой принадлежности норм об административной ответственности. Данная совокупность представляет собой самостоятельную отрасль российского права – административно-деликтного права. Этот вывод нами обоснован ранее [9; 7], поэтому целесообразно только напомнить основные ключевые позиции.

В основе отраслевой идентификации правовых норм лежит системный подход. Отрасли права упорядочивают регулирование автономных групп общественных отношений, обеспечивают применительно к ним определенный юридический режим правового регулирования [1, 162]. Они выполняют роль несущих конструкций в механизме правового регулирования, делают его предметным и целенаправленным. Отраслевая идентификация норм позволяет определить основные составляющие системы права, обособить соответствующие блоки действующего законодательства, облегчить его применение и юридическую квалификацию дел, отыскание и толкование правовых предписаний. Обособленность норм об административной ответственности базируется на признанных теорией права критериях самостоятельности отрасли права. Данная совокупность обладает своим предметом, методом правового регулирования, имеет свою обособленную нормативную базу.

Определяющим для формирования соответствующей отрасли права является наличие своего предмета правового регулирования.

Причем предмет – главное неправовое основание для обособления отрасли права [1, 170]. Право лишь отражает какие-то общественные потребности. Наличие административной деликтности как серьезной деструктивной системы обуславливает необходимость в защитной реакции государства, которая прежде всего выражается в установлении юридической ответственности за совершение административных правонарушений. Отношения, возникающие по поводу этих правонарушений, являются ничем иным как отношениями административной ответственности, которые получили в литературе название «административно-деликтных правоотношений» [2; 3], давших наименование соответствующей отрасли права. Следует подчеркнуть, что юридическим фактом, влекущим их возникновение, изменение и прекращение, является совершение административного правонарушения. Причем каждый из этих юридических фактов предельно детализирован в нормах Особенной части КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, и установление в действиях

лица признаков конкретного правонарушения является одной из основных обязанностей субъектов административной юрисдикции. Таким образом, предметом рассматриваемой отрасли права являются административно-деликтные отношения, в рамках которых реализуется административная ответственность. Данные отношения по своему содержанию и направленности наиболее близки к уголовно-правовым отношениям. Об этом свидетельствует схожесть основных институтов административно-деликтного и уголовного права, наличие значительного числа смежных составов административных правонарушений и преступлений в Особенных частях КоАП РФ и УК РФ (около ста составов). Такое обширное общее поле защиты посредством норм административно-деликтного и уголовного права – объективная реальность, позволяющая сделать вывод о том, что административно-деликтное право является составной частью семьи охранительного (деликтного) российского права. Данный вывод важен для сближения содержания КоАП РФ (точнее Административно-деликтного кодекса РФ) и УК РФ, проработки оптимальных моделей их интеграции.

Рассматриваемую отрасль права характеризует и присущий ей особый метод правового регулирования, т. е. совокупность правовых приемов воздействия на общественные отношения. Отраслевой метод зависит, прежде всего, от сочетания запретительного, обязывающего и дозволительного способов правового регулирования [1, 178]. Для административно-деликтного права доминирующим является первый из них. Именно запрет путем императивного определения законодателем опасных для общества деяний и угрозы применения административного наказания в случаях их совершения определяет суть метода регулирования административно-деликтного права.

Административно-деликтное право имеет не только свой предмет и метод правового регулирования, но и соответствующую организацию нормативного материала. В процессе развития права его структурные подразделения не остаются неизменными. На формирование отрасли права значительное влияние оказывают уровень зрелости, способ закрепления обособленной группы норм. Качественный скачок в организации норм об административной ответственности в виде кодексов союзных республик об административных правонарушениях в 1984-1985 годах завершил по существу нормативное оформление административно-деликтного права. Следует особо подчеркнуть, что КоАП РФ 2001 года демонстрирует новый уровень организации норм об административной ответственности, отражает потребность юрисдикционной защиты общественных отношений современной России, ставшей на

путь строительства правового демократического государства. Действующий КоАП РФ содержит не только нормы об административной ответственности, но и принципы, цементирующие единство всех норм административно-деликтного права (принцип презумпции невиновности, равенства перед законом и др.). Именно такая высокая степень организации этих норм позволяет делать вывод о самостоятельности, «суверенности» данной отрасли российского права.

Таким образом, административно-деликтное право – самостоятельная отрасль российского права, осуществляющая материально-правовое регулирование административной ответственности. Это положение следует особо подчеркнуть. Для определения направления будущих кодификационных работ важно, каков будет основной их вектор. Сохранится ли существующая смешанная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности, либо пробьет дорогу идея их отдельной кодификации. Данные нормы определяют, какие деяния являются административными правонарушениями, и административные наказания за их совершение. Административно-деликтное право является средством противодействия административной деликтности и входит в семью охранительного (деликтного) российского права. Именно эта концептуальная позиция должна, по нашему мнению, найти отражение в будущем проекте Административно-деликтного кодекса РФ. Разумеется, должна сохраниться преемственность с действующим законодательством об административной ответственности (нормами первых двух разделов КоАП РФ). Но это не означает косметической их переработки. Нужна серьезная аналитическая работа, тщательная ревизия действующих материально-правовых норм, изучение практики судей и других субъектов административной юрисдикции. При этом особое значение следует уделить обоснованности административно-правовых запретов, что определяет перевод фактического поведения в юридическую конструкцию «административное правонарушение». Такой перевод социального в юридическое получил наименование административной деликтолизации [8, 41-45]. Административная деликтолизация является тем инструментом, с помощью которого государство реализует свою политику в области противодействия административной деликтности, нормативно определяя, какие деяния относятся к административным правонарушениям. При этом административная деликтолизация должна осуществляться с учетом двухуровневой структуры действующего административно-деликтного законодательства. В последние годы стало меньше дублирования норм КоАП РФ в законах субъектов

Российской Федерации, но возникла проблема размежевания смежных составов административных правонарушений в федеральном и региональном законодательстве (например, нецелевое использование бюджетных средств, ответственность за которое предусмотрена ст. 15.14. КоАП РФ, и соответствующие статьи законов субъектов Российской Федерации). Поэтому важно в таких случаях четко определить отличительные признаки таких составов. Одним из способов решения этой задачи была бы подготовка модельных законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Во-вторых, о процессуальном регулировании административной ответственности. Напомним, что действующий КоАП РФ исходит из совместной кодификации материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях. Такое нормативное решение не представляется, по нашему мнению, оптимальным. Напомним, что предметом административно-деликтного права являются отношения собственно юридической ответственности за административные правонарушения. Этот вывод базируется на том, что применение материальных норм об ответственности осуществляется в рамках соответствующего вида юридического процесса. Таковой предполагает обслуживание материальных норм о юридической ответственности (гражданско-правовой, уголовной, административной). Именно эта роль лежит в основе парной структуризации действующего деликтного законодательства (соответствующей части ГК РФ – ГПК РФ, УК РФ – УПК РФ), которую следует распространить и на нормы об административной ответственности. Исходя из требований системности российского деликтного законодательства, можно утверждать, что формой реализации административно-деликтного права является административно-юрисдикционный процесс (административно-деликтный процесс).

Вывод о разграничении административно-деликтного права и административно-юрисдикционного процесса предполагает целесообразность раздельной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности. Углубленная разработка проблем административной ответственности должна основываться на теоретической концепции административно-деликтного права и признании административно-юрисдикционного процесса как самостоятельного вида юридического процесса. Совместная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности в одном нормативном акте, как это сделано в КоАП РФ, не лучший вариант организации нормативной ее основы. Одной из первоочередных задач, по нашему мнению, должна стать разработка двух

самостоятельных кодексов Российской Федерации: Административно-деликтного кодекса, регулирующего материальные отношения данного вида юридической ответственности; Административно-деликтного процессуального кодекса, регулирующего процессуальные отношения реализации административной ответственности. Данная идея не только нашла поддержку в научной литературе, но и реализована в авторских проектах названных кодексов Республики Казахстан [6], в принятии Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [4; 5], в законодательстве других государств. В будущем Административно-деликтном процессуальном кодексе РФ должны найти отражение действующие процессуальные нормы об административной ответственности. Вместе с тем в нем следует четко определить функции административно-деликтного процесса (административное преследование и защита прав участников процесса), участников процесса, стадии, доказательства и др.

Такое нормативное решение отвечало бы требованиям системности российского деликтного законодательства, способствовало более четкой нормативной регламентации административной ответственности.

Список литературы:

1. Алексеев С. С. Структура советского права: Монография. М.: Юрид. литература, 1975.
2. Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений: Дисс...докт. юрид. наук. СПб., 2002.
3. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение: Монография. Киев: Вища школа, 1979.
4. Круглов В. Л. Административный (административно-деликтный) процесс в Республике Беларусь: Монография. Минск: Амалфея, 2007.
5. Круглов В. Л. Административно-деликтное право: Автореферат дисс... докт. юрид. наук. М., 2008.
6. Татарян В. Г. Административно-деликтное законодательство государств-участников Содружества Независимых Государств: проблемы теории и законодательного регулирования: Монография. Астана. НМС Минюста РК. 2000.
7. Шергин А. П. Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. 2008. № 1.

8. Шергин А. П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. 2005. № 1.
9. Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9.

References:

1. Alekseev S. S. *Soviet law structure: monograph* [Struktura sovetskogo prava]. Moscow: Jurid. Literature, 1975.
2. Denisenko V. V. *Theory of administrative and tort relations: thesis of a doctor of law* [Teorija administrativno-deliktnyh otnoshenij]. St. Petersburg: 2002.
3. Koval' L. V. *Administrative and tort relation: monograph* [Administrativno-deliktnoe otnoshenie]. Kiev: Vishha shkola, 1979.
4. Kruglov V. L. *Administrative (administrative and tort) process in the Republic of Belarus: monograph* [Administrativnyj (administrativno-deliktnyj) process v Respublike Belarus']. Minsk: Amalfeja, 2007.
5. Kruglov V. L. *Administrative and tort law: abstract of thesis of a doctor of law* [Administrativno-deliktnoe pravo]. Moscow: 2008.
6. Tatarjan V. G. *Administrative and tort legislation of the states participants of the Commonwealth of Independent States: problems of theory and legislative regulation: monograph* [Administrativno-deliktnoe zakonodatel'stvo gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv: problemy teorii i zakonodatel'nogo regulirovanija]. Astana: Scientific and Methodological Council of RK Ministry of Justice, 2000.
7. Shergin A. P. Conceptual bases of Administrative and tort law [Konceptual'nye osnovy administrativno-deliktnogo prava]. *Nauchnyj portal MVD Rossii – Scientific portal of the Russian MIA*, 2008, no. 1.
8. Shergin A. P. We need a theory of administrative delictolization [Nuzhna teorija administrativnoj deliktolizacii]. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika – Law and State: theory and practice*, 2005, no. 1.
9. Shergin A. P. Problems of administrative and tort law [Problemy administrativno-deliktnogo prava]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1994, no. 8-9.

Уважаемые коллеги

Приглашаем Вас принять участие в работе VII Всероссийской научно-практической конференции *«Теория и практика административного права и процесса»*, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина, которая состоится 11-14 октября 2012 года в комплексе «Газпром-Ямал» (пос. Небуг Туапсинского района Краснодарского края).

Организаторы:

Небугский клуб административистов
Ростовский юридический институт МВД России
Краснодарский университет МВД России
ЗАО «Санар»

Информационная поддержка:

журналы «Административное право и процесс», «Актуальные вопросы публичного права», «Бизнес в законе», «Очерки новейшей камералистики», «Право и практика», «Пробелы в Российском законодательстве», «Черные дыры в Российском законодательстве», «Юрист-правоведь».

По итогам конференции издается сборник материалов.

Организационный сбор 2500 рублей.

Условия размещения участников конференции: одноместные номера в отеле «Молния» - 2000 рублей в сутки, включая трехразовое питание (шведский стол). Заявка на участие в конференции. Название темы доклада (выступления) просим сообщить до 20 сентября 2012 года; дату прибытия, а также вид транспорта (номер поезда, номер вагона и время прибытия на железнодорожную станцию Туапсе или номер рейса и время прилета в Краснодар) - до 25 сентября по электронной почте председателю оргкомитета конференции профессору Денисенко Виктору Васильевичу – profdenisenko@mail.ru

контактные телефоны для справок: 8-988-255-44-24; 8-918-506-17-86.

Требования к оформлению статей

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

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

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

а) УДК и ББК

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

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

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

д) пункты б)-г) на английском языке

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

- шрифт - Times New Roman

- основной текст - кегль 14

- межстрочный интервал 1,5

- все поля - 2 см

- отступ абзаца - 1 см

- ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

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

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

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

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

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

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

ЗАО "САНАР"
комплекс юридических услуг



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



ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU