

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Аннотация: 20 марта 2015 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (“Сорокинские чтения”).

В ходе состоявшегося обмена мнениями выступающие отметили важность научного наследия В.Д. Сорокина для развития административного и административно-процессуального права в России, теории административного процесса, высказали собственные мнения о возможных путях развития научных представлений о понятии и содержании административного процесса и административного судопроизводства, совершенствования административно-процессуального законодательства и законодательства об административной ответственности, повышения эффективности административной деятельности органов внутренних дел (полиции).

Annotation: the annual All-Russian scientific-practical conference devoted to memory of Doctor of Law, professor, Honoured Scientist of Russia V.D. Sorokin (“Sorokin reading”) took place in St. Petersburg University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation on March 22, 2015.

During the discussion speakers noted the importance of the scientific heritage of V.D. Sorokin for the development of Administrative and Administrative procedural Law in Russia, the theory of administrative case, expressed their own views on possible ways of developing scientific understanding of the concept and content of the administrative case and administrative legal procedure, of improving the administrative responsibility and administrative procedural legislation, administrative activities efficiency of the law enforcement agencies (police) on the realization of the modern legislation regulating the activities of the law enforcement bodies.

Ключевые слова: конференция памяти профессора В.Д. Сорокина, административное право, административный процесс, административная ответственность, административно-процессуальное право, административная деятельность органов внутренних дел.

Key words: conference in memory of professor V.D. Sorokin, Administrative Law, administrative case, administrative responsibility, Administrative procedural Law, administrative activities of the law enforcement agencies.

20 марта 2015 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась шестая по счёту ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (1924–2006 гг.). В этом году конференция получила официальный статус – “Сорокинские чтения”.

В работе конференции приняли участие А.А. Агеев, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству; А.Г. Авдейко, начальник Договорно-правового департамента МВД России. Среди участников конференции – руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих вузов страны: МГЮУ им. О.Е. Кутафина (С.А. Старостин), Кубанского (А.П. Солдатов), Оренбургского (Л.И. Носенко), Тюменского (В.Е. Севрюгин), Южно-Уральского (О.В. Гречкина) федеральных университетов, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) (Н.И. Побежимова), Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (Б.В. Россинский, И.Б. Кардашова, В.П. Уманская), РУДН (А.И. Зеленцов), Российского государственного университета правосудия (РГУП) (А.И. Стахов), Финансового университета при Правительстве РФ (М.А. Лапина), Саратовской государственной юридической академии (СГЮА) (Ю.Н. Мильшин, Ю.В. Соболева), Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск)

(В.Н. Андриянов), Российской таможенной академии (М.Н. Кобзарь-Фролова), Академии ФСИН России (Д.А. Гришин), Омской юридической академии (Ю.П. Соловей).

Традиционно на конференции были широко представлены вузы и научно-исследовательские учреждения МВД России, в числе которых Академия управления МВД России (А.В. Семенистый, А.В. Шевцов), ВНИИ МВД России (А.П. Шергин, Н.Ф. Попова, Ю.В. Степаненко), Московский (С.М. Зырянов) и Краснодарский (В.В. Денисенко) университеты МВД России, Омская академия МВД России (О.А. Дизер), Барнаульский (А.Г. Гришаков, Е.А. Федяев), Воронежский (Т.М. Занина, А.А. Караваев), Дальневосточный (Н.М. Тюкалова, Е.Н. Лихолет), Уральский (В.И. Майоров, А.В. Коркин) институты МВД России.

Среди участников конференции – зав. сектором административного и бюджетного права Института государства и права РАН С.В. Запольский, заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы А.Ю. Кинёв, практические работники органов внутренних дел.

Конференцию открыл А.А. Кудин, начальник Санкт-Петербургского университета МВД России, проф., заслуженный юрист РФ. В своём приветственном слове он отметил, что “Сорокинские чтения” проводятся шестой год подряд. В этом году они совпадают с фактически знаковыми для развития административно-правовой теории и правоприменительной практики событиями. Президентом РФ В.В. Путиным 8 марта 2015 г. подписан Закон о введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Таким образом, можно констати-

вать, что завершается почти 15-летняя эпопея создания законодательной основы обеспечения контроля за законностью деятельности публичной администрации, защиты прав граждан, физических и юридических лиц от ее неправомерных действий или административных ошибок.

Не менее значимо и другое событие. Большой группой депутатов Государственной Думы и ученых подготовлен проект № 630089-6 федерального закона “Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)”, который призван модернизировать законодательство об административных правонарушениях.

Оба этих документа, как было подчеркнуто, широко обсуждались и продолжают обсуждаться научной общественностью и практическими работниками. Узловые вопросы административно-деликтного и административно-процессуального законодательства будут и в центре внимания участников конференции. Это тем более очевидно, что в зале присутствует немало тех специалистов – ученых и практиков, которые принимали непосредственное участие в подготовке и Кодекса административного судопроизводства, и законопроекта Административного кодекса.

В заключение проф. В.А. Кудин выразил уверенность, что вопросы и проблемы, которые будут обсуждаться на конференции, те обобщения, выводы и предложения, которые прозвучат в выступлениях, способствуют как дальнейшему развитию административно-правовой науки, совершенствованию теории и практики административно-правового регулирования, так и формированию практических решений в сфере обеспечения законности и правопорядка.

С приветственным словом к участникам конференции обратился **первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Агеев**. Он подчеркнул, что с самого начала деятельности Государственной Думы шестого созыва на каждом заседании Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 60 до 70% вопросов посвящены законопроектам, связанным с внесением изменений в Кодекс об административных правонарушениях. На сегодняшний день в него внесено более 2500 поправок и еще более 400 поправок стоит на очереди.

Выступавший отметил, что стал инициатором проведения “круглого стола” в Государственной Думе по вопросам совершенствования законодательства об административных правонарушениях, который успешно прошел 3 марта 2014 г. На “круглом столе” была образована рабочая группа по подготовке новой редакции Кодекса об административных правонарушениях, которая активно работает уже почти целый год. Пожелав всем участникам конференции плодотворной работы, А.А. Агеев выразил уверенность, что итоги обсуждения будут востребованы и при работе над проектом новой редакции КоАП РФ.

К началу работы конференции были изданы ее материалы в трех частях, включающих более ста докладов и научных сообщений, сгруппированных в четыре логико-тематических блока:

“Теоретические проблемы развития административного права, административного процесса и административно-процессуального права” (часть I);

“Теоретические и прикладные проблемы административно-юрисдикционной деятельности” и “Правовое регулирование в сфере экономики и финансов” (часть II);

“Актуальные проблемы обеспечения безопасности и общественного порядка, совершенствования полицейской и иной правоохранительной деятельности” (часть III).

Доклады и научные сообщения охватывают широкий спектр актуальных проблем современного состояния и перспектив развития административно-правового регулирования в различных сферах публичного управления, совершенствования административно-правовых (материальных и процессуальных) средств обеспечения прав и законных интересов субъектов административно-правовых отношений, укрепления правопорядка и законности, противодействия административной деликтности.

Центральное место в докладах и развернувшихся научных дискуссиях заняли проблемы формирования и функционирования административной юстиции, современного понимания административного процесса и административно-процессуального права, проблемные вопросы развития административно-деликтного законодательства и перспективы модернизации КоАП РФ.

Ниже публикуется краткое содержание отдельных докладов и выступлений участников конференции.

А.А. Авдейко, начальник Договорно-правового департамента МВД России, заслуженный юрист РФ, выступил с докладом **“Некоторые вопросы модернизации законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях”**.

Кратко представив результаты проводимого МВД России мониторинга применения законодательства об административных правонарушениях, связанного с принятием в 2001 г. КоАП РФ, докладчик отметил, что после введения КоАП РФ в действие было принято свыше 350 федеральных законов, внесших более 2500 изменений в текст КоАП. Нередко вносимые в Кодекс изменения носят бессистемный, хаотичский характер, приводят к увеличению количества составов административных правонарушений, что усложняет деятельность правоприменительных органов и негативно влияет на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц. Далее был сформулирован ряд критических замечаний по проекту № 703192-6 федерального закона “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)”, внесенному рядом депутатов Государственной Думы.

Подчеркнуто, что принятие нового КоАП РФ возможно только единым документом, включающим как Общую, так и Особенную часть, регламентирующую порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе их рассмотрения. Законопроектом, отметил А.А. Авдейко, предусматривается, что внесение изменений в КоАП РФ должно осуществляться посредством принятия самостоятельных федеральных законов, в содержание которых не могут быть включены нормы, изменяющие, отменяющие, признающие утратившими силу положения других законодательных актов Российской Федерации (ч. 3 ст. 1.1 законопроекта). Данное нововведение не учитывает, что изменения, вносимые в КоАП, могут носить комплексный характер и часто направлены не только на совершенствование вопросов административной ответственности, но и на корректировку материальных норм, регулирующих общественные отношения в различных сферах жизнедеятельности, в том числе устанавливающих правила, запреты, а также содержание этих отношений.

Если проектируемая норма обусловлена желанием разработчиков законопроекта предусмотреть барьеры для “недружественного”, несогласованного, противоречивого вторжения в нормы КоАП, то данный вопрос может быть урегулирован путем внесения соответствующих изменений в Регламент Государственной Думы ФС РФ, принятый Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД.

При определении понятия административного правонарушения (ст. 3.1 законопроекта), одним из обязательных признаков которого называется причинение вреда охраняемым законом общественным отношениям (общественная вредность), не раскрывается, в чем именно проявляется общественная вредность деяния. Действующая редакция Особенной части КоАП РФ содержит перечень административных правонарушений, совершение которых причиняет вред охраняемым законом общественным отношениям, вследствие чего наступают общественно опасные последствия (например, ст. 5.7, 6.10, 7.27, 8.6, 9.7, ч. 2 ст. 10.10, ч. 1 и 3 ст. 11.1). В нее включены также административные правонарушения, формально посягающие на установленные нормативными правовыми актами правила поведения (например, ст. 11.7, 11.11, 12.11, 12.14). Таким образом, предлагаемое законопроектом понятие административного правонарушения не согласуется с Особенной частью КоАП РФ, что является еще одним аргументом о необходимости комплексного подхода к модернизации законодательства об административных правонарушениях.

Нововведение, направленное на возможность назначения предупреждения за все впервые совершенные административные правонарушения (ч. 3 ст. 4.4 законопроекта) во взаимосвязи с введением института назначения наказания ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи Особенной части КоАП РФ (ч. 3 ст. 2.6 законопроекта), теряет правовой смысл. В этом случае не ясно, какое наказание может быть назначено.

Раскрыв целый ряд иных спорных моментов законопроекта, докладчик отметил, что его принятие представляется преждевременным. По его мнению, модернизацию законодательства об административных правонарушениях, в частности КоАП РФ, следует проводить как комплексный, многосторонний процесс, направленный на пересмотр как административно-материальных норм, устанавливающих институт административной ответственности и предусматривающих административную ответственность за конкретные административные правонарушения, так и административно-процессуальных, регламентирующих порядок производства по делам об административных правонарушениях. В этих целях необходимо осуществить широкое общественное (научное и экспертное) обсуждение вопросов совершенствования законодательства об административных правонарушениях. Для чего нужно выработать концепцию соответствующего проекта федерального закона, ориентированную на обеспечение баланса конституционных принципов защиты прав и свобод граждан, с одной стороны, и простоты и оперативности (быстроты) процедуры привлечения виновных лиц к административной ответственности – с другой.

Вопросы запаздывания с принятием важнейших законодательных актов или, наоборот, неоправданной спешки при их подготовке в различном контексте затронуты в докладах целого ряда участников конференции.

Так, Ю.Е. Аврутин, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, в докладе

на тему «“Законотворческий зуд” и “доктринальная неопределенность”: что больше вредит модернизации административного и административно-процессуального законодательства?», раскрыв трудный, многолетний путь прохождения законопроекта “Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации” (КАС РФ), подчеркнул, что его удачное завершение связано в первую очередь с личностью субъекта законодательной инициативы, внесшего этот проект на рассмотрение Государственной Думы. Но это, с точки зрения докладчика, не означает, что проект КАС РФ, став федеральным законом, “избавился” от всех своих недостатков, связанных не только с законодательной техникой, но и с противоречивостью доктринальных трактовок ключевых категорий и институтов административной юстиции, включая административно-процессуальную терминологию. Видимо не случайно в законопроекте отсутствует норма, раскрывающая основные понятия, используемые в Кодексе, в том числе такие дискуссионные, как “административное дело”, “административный правовой акт”, “нормативный правовой акт”, “административные процедуры”.

По мнению проф. Ю.Е. Аврутина, “доктринальная неопределенность”, которая сопутствовала разработке КАС РФ, не могла не сказаться на его нормативных и технико-юридических конструкциях. И все же, отметил он, при всех недостатках Кодекс административного судопроизводства – это шаг вперед на пути движения России к правовой государственности, обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина.

Формируя судебные механизмы защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц от произвола чиновников, подчеркнул докладчик, следует более активно и последовательно создавать условия, во-первых, исключающие или сводящие к минимуму риск появления решений или действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной администрации, нарушающих права, свободы и законные интересы участников административно-правовых отношений; во-вторых, формирующие эффективные административно-юрисдикционные формы противодействия административной деликтности; в-третьих, развивающие эффективные альтернативные (неюрисдикционные) способы разрешения административных споров.

В этой связи ни одна из форм реализации механизма административно-правового регулирования, деятельности публичной администрации не может рассматриваться как главная, основная, самодостаточная с точки зрения осуществления надлежащего публичного управления во всем многообразии его проявления и обеспечения достойной жизни россиян. Как полагает проф. Ю.Е. Аврутин, все три формы – процессуальная в рамках административно-юрисдикционного процесса, исходя из его интегративного понимания; процедурная в рамках управленческого процесса и позитивных производств; процедурно-согласительная в рамках альтернативных (неюрисдикционных) вариантов разрешения споров – помимо чисто юридического имеют огромное социальное значение:

процедурная форма позитивных производств создает нормативный каркас надлежащего внутриаппаратного, а в определенных случаях и внешневластного осуществления публичного управления, минимизируя риски делегитимации публичной администрации вследствие ненадлежащего управления, нарушения законности, игнорирования прав и законных интересов физических и юридических лиц;

административно-юрисдикционный процесс создает, во-первых, процессуальный каркас обеспечения, “преду-

прежде и пресечение административной неправды” (М.К. Полибин), формируя полноценный механизм защиты государства и общества от противоправных юридических актов, решений и действий органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, во-вторых, процессуально-процедурный каркас противодействия административным деликтам и реализации административной ответственности;

альтернативные (неюрисдикционные) варианты разрешения споров, не имея властного содержания, предоставляют сторонам возможность на равноправной основе проявлять инициативу для разрешения возникших разногласий, приходя при этом к компромиссу или консенсусу.

Ряд концептуальных проблем были рассмотрены в докладе **Ю.Н. Старилова, зав. кафедрой административного и муниципального права Воронежского гос. ун-та, доктора юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ, “Реформе административно-деликтного законодательства необходима надлежащая концепция”**. Рассмотрев содержание появившихся в 2014 г. и получивших широкое распространение идей о модернизации российского законодательства об административных правонарушениях, которые сводятся не просто к каким-то конкретным улучшениям действующего КоАП РФ, а к разработке и принятию фактически нового кодекса или даже двух кодексов, регламентирующих материальные и процессуальные отношения в области установления и применения административной ответственности, докладчик подчеркнул следующее.

Когда речь идет о принятии нового кодекса (или новых кодексов) об административных правонарушениях, сразу же возникает множество вопросов о целесообразности проведения реформы административно-деликтного законодательства и аргументированности главных идей, положенных в основу такого законодательного процесса. Основные вопросы: пришло ли время для таких правовых инноваций, для глобальных обобщений в области законодательства об административных правонарушениях? И в каких материально-процессуальных юридических формах целесообразно развивать данный вид законодательства? А может быть, целесообразно дожидаться наступления реальных предпосылок для проведения указанных реформ административного деликтного законодательства?

Отвечая на эти вопросы, проф. Ю.Н. Старилов проанализировал результаты первой и второй кодификации административно-деликтного законодательства, отметил весьма осторожное отношение многих ведущих специалистов в области административной ответственности к идеям очередной модернизации данной отрасли российского законодательства. В качестве основного вывода он подчеркнул следующий: законодательство об административных правонарушениях (главным образом КоАП РФ) имеет недостатки и противоречия; оно постоянно находится в развитии; обновлению подвергаются не только Общая часть КоАП, но и иные его разделы. Однако указанные констатации вряд ли нужно сегодня класть в основу идеи кардинального обновления КоАП РФ с разделением его на два федеральных закона (Административный кодекс РФ и Административно-процессуальный кодекс РФ). Неясность современной административно-процессуальной терминологии, отсутствие четких конституционно-правовых основ административно-деликтного законодательства не позволяют в настоящее время проводить предлагаемые реформы. Главные проблемы КоАП РФ и сложности его применения возможно решать путем обычного обновления текста закона, не ломая его структуры и не разделяя на два законодательных акта. В будущем,

когда окажутся решенными многие обозначенные в докладе вопросы, а развитие Общей, Особенной и “процессуальной” частей КоАП достигнет сбалансированного юридического содержания и станет ясным, что дальнейшее соединение указанных частей в одном законе является неоправданным, может стать востребованной идея о разделении КоАП РФ на два законодательных акта.

Однако, подчеркнул проф. Ю.Н. Старилов, может получить развитие и абсолютно другая идея, а именно: придание административным правонарушениям “мелко-уголовных” характеристик и значений. Тогда не исключена перспектива появления реальных условий для коренного пересмотра назначения норм и самого предназначения административно-деликтного права; формируются предпосылки для осмысления норм КоАП с позиций “непреступных деяний”. Именно тогда станет очевидной большая близость законодательства об административной ответственности с уголовным правом по сравнению с правом административным; именно тогда может наступить время разработки нового федерального закона – *Административно-деликтного кодекса (или Кодекса о наказаниях за нарушения установленных порядков, или Кодекса непроступной деликтологии)*. Как видно, сегодня даже сложно придумать название для такого законодательного акта, да и вряд ли указанные названия можно признать в полной мере правильными и понятными. Но все эти возможные пути развития законодательства об административной ответственности – пока лишь в известном смысле спекуляции.

А.П. Шергин, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, в докладе “Процессуальные проблемы в контексте реформирования законодательства об административной ответственности” выделил в качестве ключевых вопросов совершенствования процессуального регулирования административной ответственности: 1) статус процессуальных норм, определяющих порядок реализации административной ответственности; 2) их нормативную организацию; 3) содержание этих процессуальных норм.

По мнению проф. А.П. Шергина, рассматриваемые процессуальные нормы тесно связаны с материально-правовыми нормами, определяющими основания и меры административной ответственности. В то же время они имеют свои предмет регулирования, принципы, функции, отличные от норм Общей и Особенной частей КоАП РФ. Процессуальные нормы, регулирующие порядок реализации административной ответственности, образуют самостоятельную правовую общность – “административно-юрисдикционный процесс”.

Совместная кодификация в действующем КоАП РФ материально-правовых и процессуальных норм, как полагает А.П. Шергин, – неудачное нормативное решение, которое породило немало проблем. Такой вариант диссонирует с традиционным подходом парной кодификации материально-правовых и процессуальных норм деликтного законодательства (ГК-ГПК, УК-УПК); не учитывает изменений в материально-правовом регулировании административной ответственности; привел к нарушению системности формирования и совершенствования норм процессуального блока действующего КоАП РФ; не создал надежных гарантий прав участников административно-юрисдикционного процесса. Выход видится в подготовке и принятии отдельного наряду с КоАП РФ Административно-юрисдикционного кодекса РФ, регулирующего порядок реализации норм об административной ответственности.

Нормативное обособление процессуальных норм об административной ответственности предопределено их сложным содержанием и разнообразием регулируемых ими отношений. Они определяют статус административно-юрисдикционного процесса, права и обязанности его участников, стадийность и содержание процессуальной деятельности и др. Основной алгоритм процессуальных норм: кто, какое правоприменительное действие, в каком порядке, форме и сроках осуществляет процессуальное действие. При подготовке проекта Административно-юрисдикционного кодекса важно определить оптимальный набор процессуальных действий, формы их осуществления. Но этому должна предшествовать разработка концепции данного закона.

Вопрос о необходимости проведения третьей кодификации административно-деликтного законодательства рассмотрел в своем докладе *“Третья кодификация административно-деликтного законодательства: время дискуссий, ожидания, разочарований и надежд”* В.В. Денисенко, профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского ун-та МВД России, доктор юрид. наук, проф. По его мнению, катализатором, резко активизировавшим дискуссию по данной проблематике и переведшим этот процесс из чисто теоретической в практическую плоскость, стало проведение 3 марта 2014 г. в Государственной Думе фракцией “Справедливая Россия” “круглого стола” на тему “Законодательство об административных правонарушениях: проблемы и перспективы развития” под председательством депутата А.А. Агеева. Хотя тогда и не удалось по объективным причинам сблизить противоположные позиции по ключевым вопросам, “круглый стол” отчётливо показал наличие проблемы и активного интереса к ней, основанного на желании её разрешения, а также широкого спектра позиций по перспективам развития административно-деликтного законодательства.

Появление 20 января 2015 г. на сайте “КонсультантПлюс” нового проекта № 703192-6 федерального закона “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)” не вызывает бури положительных эмоций, и не в последнюю очередь из-за той спешки, с которой этот проект был подготовлен. Раскрывая причины своих опасений, проф. В.В. Денисенко отметил, что новый Кодекс или кодексы должны разрабатываться не просто учёными, изъявившими желание участвовать в этом процессе, но и теми, кто действительно является специалистами в области административно-деликтного законодательства, в том числе и практическими работниками. Нужен солидный авторский коллектив, экспертиза ведущих юридических вузов и известных учёных-административистов, не участвовавших в подготовке проекта (проектов) Кодекса. Конечно же, запас прочности законопроекта должен быть таков, чтобы и после “доработки” его депутатами он соответствовал целям его принятия. В идеале нужен механизм, минимизирующий правку любого из кодексов на стадии принятия его депутатами.

Раскрыв юридические и политические основания первой и второй кодификации административно-деликтного законодательства, докладчик подчеркнул, что обусловленность третьей кодификации должна состоять не в замене одного текста на другой, а в разработке и принятии кодекса или кодексов, основанных на научно-разработанных принципах административно-деликтной политики, которые, с одной стороны, адекватно отражали бы современное и перспективное состояние административно-деликтных отношений, а с другой – позволяли законодателю чётко ограничивать деяния на преступные и административно-деликтные, исходя из

целей и интересов уголовной и административно-деликтной политики, способствовали эффективной реализации института административной ответственности. В заключение проф. В.В. Денисенко сформулировал ряд принципиальных вопросов, которые должны быть решены в ходе третьей кодификации административно-деликтного законодательства.

Активная дискуссия развернулась по концептуальным вопросам понимания административного процесса и административно-процессуального права.

Ю.В. Степаненко, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, профессор кафедры административного и информационного права Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своем выступлении провел *анализ некоторых современных тенденций административно-деликтного законодательства*. К факторам, превратившим КоАП РФ в трудноразрешимую проблему для всех субъектов права, по его мнению, относятся: бессистемность и хаотичность внесения в Кодекс поправок, чрезмерная интенсивность и нерациональность нормативного правового регулирования; увеличение количества составов административных правонарушений, в том числе путем их дробления, “клонирования”; деформирующаяся архитектура многих норм, их сложность; “криминализация” мер административной ответственности, ужесточение административных санкций, распространение в Кодексе безальтернативных санкций; появление новых видов наказаний при постепенном замещении иными мерами административной ответственности, прежде всего административным штрафом, такой морально-правовой меры наказания, как предупреждение; расширение перечня оснований и сферы применения административного ареста и административного приостановления деятельности; чрезмерное расширение перечней исключений из общих правил, связанных с особенностями применения мер административной ответственности или процедур их реализации в отдельных отраслях и сферах правового регулирования; увеличение количества органов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; “коммерциализация” административной ответственности юридических лиц, приобретение ею фискального характера, что нередко приводит подвергнутые административным штрафам организации к банкротству; введение в КоАП РФ норм, обладающих большим конфликтным потенциалом.

Указанные и другие тенденции и факторы в совокупности привели к тому, что КоАП РФ превратился в преимущественно карательный властный инструмент, практически лишенный правовых стимулов и во многом утративший свое предупредительно-воспитательное назначение, свою превентивную функцию. Прогрессирующая “инфляция” штрафов, ужесточение других наказаний поневоле заставили ощутить на себе психологический дискомфорт даже законопослушных граждан. Несправедливые, как считают многие граждане, нормы и их санкции, в свою очередь, порождают массовые проявления правового нигилизма, а в общественное сознание прочно внедряется правовой скептицизм.

Как полагает Ю.В. Степаненко, современный законодатель нередко игнорирует общественную практику и все чаще устанавливает, а не санкционирует новые правила. Отсюда при отсутствии сложившихся общественных отношений совершенно внезапно появляются новые правовые предписания, вслед за ними – запреты, охранительные нормы, а нередко и новый орган административной юрисдикции. По мнению докладчика, КоАП РФ необходим “капитальный”, а не “косметический” ремонт. В противном случае его даль-

нейшее “латание”, обусловленное нарастанием репрессивной составляющей в административной политике государства, может привести к коллапсу в административно-деликтном законодательстве и породить неверие граждан в социальную справедливость закона.

Б.В. Россинский, проректор по учебной работе, зав. кафедрой административного и финансового права Всероссийского гос. ун-та юстиции (РПА Минюста России), доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, рассмотрев *влияние административных наказаний в сфере дорожного движения на аварийность на автомобильном транспорте*, отметил следующее.

Процесс автомобилизации страны наряду с огромным значением для социально-экономического развития общества имеет и отрицательные стороны. Главная из них – аварийность на автомобильном транспорте. Принято считать, что основными причинами ДТП являются нарушения правил дорожного движения. В этой сфере ежегодно наказываются в административном порядке десятки миллионов человек (в 2014 г. – 72 млн). Подавляющее большинство из них составляют водители транспортных средств (в 2014 г. – 94%).

Анализ числа ДТП, совершенных почти за 50 лет на территории РСФСР и постсоветской России (с 1969 по 2014 г.), свидетельствует о постоянных колебаниях уровня аварийности. При этом количество и тяжесть административных наказаний за нарушения в области дорожного движения не оказывают существенного влияния на изменение общего числа дорожно-транспортных происшествий. Усиление административной ответственности, улучшение работы по выявлению совершенных нарушений, назначение соответствующих наказаний участникам дорожного движения не играют столь значительной роли в борьбе с аварийностью на автомобильном транспорте, которая многие годы приписывалась им. Очевидно, уровень аварийности определяется не просто числом нарушений правил дорожного движения, а скорее иными причинами, не относящимися к сфере дорожного движения, в частности связанными с экономической и политической ситуацией в стране.

Число административных наказаний в сфере дорожного движения за последние 12 лет удвоилось, одновременно постоянно растет доля наказаний водителей среди всех административных наказаний в данной сфере, приближаясь к 100%. Этому во многом способствуют технические средства, фиксирующие нарушения ПДД в автоматическом режиме. Только за семь лет число наказаний за нарушения, выявленные с их помощью, увеличилось в 140 раз (с 290 тыс. в 2008 г. до 40,6 млн в 2014 г.)! Если в 2008 г. автоматика обеспечила только 0,5% всех административных наказаний в данной сфере, то в 2014 г. – уже 56%. Практически все наказания за нарушения, зафиксированные в автоматическом режиме, – это наказания водителей, причем в основном водителей транспортных средств, принадлежащих физическим лицам. Показатели же аварийности то улучшаются, то ухудшаются, но ничего, по сути, не меняется!

Административно-юрисдикционная практика в области дорожного движения у нас в стране ориентирована прежде всего на участников дорожного движения, а не на должностных лиц организаций, призванных обеспечивать безопасность на автомобильном транспорте, и не на сами эти организации. Так, из 41 статьи гл. 12 “Административные правонарушения в области дорожного движения” КоАП РФ административная ответственность водителей, иных участников дорожного движения предусмотрена 38 статьями. В то же время лишь в 11 статьях говорится об ответственности

должностных лиц, в девяти из них – параллельно самих юридических лиц, причастных к вопросам обеспечения безопасности на автомобильном транспорте.

Между тем в других областях хозяйства широко реализуется административная ответственность юридических лиц и их должностных лиц. Необходимость назначения административных наказаний юридическим лицам связывается в основном с допускаемыми ими нарушениями в предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности. Думается, что и в сфере дорожного движения во многих случаях наказывать надо не столько участников дорожного движения, сколько юридических лиц, причастных к решению проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, и их должностных лиц. Вопрос этот требует пристального внимания при разработке нового варианта КоАП РФ.

А.Б. Зеленцов, профессор кафедры административного и финансового права РУДН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своем выступлении *“Судебное административное право: пролегомены”* остановился на трех проблемах, раскрытие которых в контексте КАС РФ может, по его мнению, служить введением в его теорию: 1) понятие судебного административного права как права административного судопроизводства; 2) судебное административное право как самостоятельный комплекс норм и его отраслевые признаки; 3) система судебного административного права и его соотношение с административно-процессуальным правом.

Профессор А.Б. Зеленцов подчеркнул, что понятие “судебное административное право” в своем генезисе неразрывно связано с институтом административной юстиции и с разработкой “судебной” концепции административно-процессуального права. В рамках этой концепции оно соотносится с *правом административной юстиции* как комплексом правовых норм, регулирующих ее предметную область, организационную структуру и процессуальную форму. Это понятие по своему содержанию шире категории “судебное административное право”, поскольку функцию административной юстиции могут осуществлять не только судебные органы, но и квазисудебные учреждения, действующие в системе исполнительной власти. *Судебное административное право* – это комплекс норм, регламентирующих организацию и деятельность судебных органов по разрешению споров о праве административном и отправлению административного правосудия.

Было отмечено, что административное судопроизводство – одна из форм осуществления судебной власти. В числе других форм ее осуществления в ст. 118 Конституции РФ обозначаются уголовное, гражданское и конституционное судопроизводства. Все эти судопроизводства получили *самостоятельное* правовое регулирование, а регламентирующие их комплексы норм признаны *отраслями права*: отрасли уголовно-процессуального, гражданского процессуального и конституционного судебного права.

В результате рекодификации действующего судебного административно-процессуального законодательства и принятия КАС РФ комплекс норм, регулирующих административное судопроизводство, приобрел качество *системного образования*, вполне законно претендующего в своем развитии на отраслевой статус. Анализ масштабов, границ и структуры этого правового комплекса, содержащего судопроизводственные и судопроизводственные нормы, дает основания рассматривать его как новую отрасль права – *судебное административное право* (САП). Эта отрасль по своему зна-

чению равноценна иным отраслям, регулирующим в своей совокупности осуществление судебной власти.

По мнению проф. А.Б. Зеленцова, САП отвечает всем признакам отрасли. В его предмет входят общественные отношения, возникающие по поводу отправления административного правосудия. С одной стороны, это – отношения, связанные с организацией системы органов административного правосудия, а с другой – отношения между судом и участниками административного судопроизводства в процессе разрешения административных споров. Оно имеет собственный императивно-диспозитивный метод. САП отвечает и другим критериям, которые используются в научной литературе для обоснования признаков отрасли права. В частности, соответствует таким критериям отрасли права, как:

а) критерий формирования самостоятельного правового режима, обуславливающего целесообразность обособления отрасли;

б) критерий социальной значимости цели и задач комплекса норм, регулирующих определенный вид общественных отношений;

в) критерий общественной потребности и государственного интереса в формировании отрасли права;

г) критерий обособления отрасли в научной и академической сфере, т.е. как науки и учебной дисциплины;

д) критерий формально-юридической (законодательной) обособленности отрасли от других отраслей. Соответствие САП этому критерию обеспечило принятие КАС РФ;

е) критерий определенной внутренней структуры, элементами которой являются институты или критерий системной организации В.Д. Сорокина.

Самыми крупными структурными компонентами САП как системы являются две её части: судопроизводственное административное право и судопроизводственное административное право или судебное-административное процессуальное право (САПП). В рамках этой системы можно выделить три подотрасли, критерий разграничения которых – *субъектный состав административных споров и вид суда*. К числу подотраслей относятся: 1) *подотрасль, регулирующая разрешение административных споров в общих судах с участием граждан и организаций в порядке КАС РФ*;

2) *подотрасль, регулирующая разрешение в арбитражных судах споров из административных и иных публичных правоотношений* (гл. 22-26 разд. III АПК РФ);

3) *подотрасль, регулирующая административное судопроизводство в военных судах по спорам военнослужащих с органами военного управления* (военное судебное административное право).

В рамках подотраслей могут быть выделены соответствующие институты и подинституты. Так, в соответствии с КАС РФ в общем суде можно выделить три основных института: а) институт производства по делам о защите нарушенных прав частных лиц (ч. 2 ст. 1 КАС РФ);

б) институт судебного санкционирования (обязательного судебного контроля за соблюдением прав – ч. 3 ст. 1 КАС РФ);

в) институт упрощенного (ускоренного) производства (гл. 33 КАС РФ).

В выступлении были раскрыты различные подходы к соотношению САП и административно-процессуального права (АПП). В качестве оптимального предложен интегративный подход, согласно которому административно-

процессуальное право суть целостная совокупность двух частей, включающая: а) право, которое регулирует отправление административной функции государства, обозначаемое как административно-процедурное или административно-исполнительное; б) судебное административно-процессуальное право, которое в качестве судопроизводственной части САП является одновременно и частью (подотраслью) административно-процессуального права. В этой системе именно *судопроизводственное административное право* выступает связующим звеном АПП и САП как новой отрасли, входящей в “мегаотрасль” судебного права. В методологическом плане использование категории “судебное административное право” в трактовке его как единства двух частей (судопроизводственное административное право и судебное административно-процессуальное право) позволяет связать *судебное право как суперотрасль* с административно-процессуальным правом, понимаемым, в свою очередь, как интегральное единство двух частей: административно-процедурного (административно-исполнительного) права и судебного административно-процессуального права.

Ю.П. Соловей, ректор частного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Омская юридическая академия”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в докладе на тему “*Конституционные основы административного процесса*” обратил внимание на то, что Законом РФ о поправке к Конституции РФ “О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации” от 5 февраля 2014 г. изменена редакция п. “о” ст. 71 Конституции РФ: теперь вместо “уголовно-процессуального”, “гражданского процессуального”, “арбитражно-процессуального” законодательства к предметам ведения Российской Федерации отнесено “процессуальное” законодательство. В то же время п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции никаких изменений не претерпел, по-прежнему относя “административное, административно-процессуальное” законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

С точки зрения докладчика, административно-процессуальное законодательство осталось в числе предметов совместного ведения по недосмотру авторов конституционных поправок, и возникшая коллизия упомянутых положений ст. 71 и 72 Конституции РФ должна разрешаться в пользу признания административно-процессуального законодательства, выступающего, несомненно, частью процессуального законодательства, предметом исключительного ведения Российской Федерации.

Таким образом, субъекты Федерации не вправе принимать административно-процессуальные законодательные акты. Данной конституционной новеллой законодатель подтвердил, что процесс, в том числе административный, как правовая категория – сфера исключительно судебная. Процессуальным является все то, что делается в суде и для суда, но не более того.

Докладчик подчеркнул, что на постсоветском пространстве подобная трактовка административного процесса уже получила свое законодательное воплощение. Достаточно упомянуть, например, Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики (2009 г.), имеющий общий предмет регулирования с Кодексом административного судопроизводства РФ, принятым 8 марта 2015 г. Хочется верить, что новая редакция п. “о” ст. 71 Конституции РФ положит конец бесплодным спорам о понятии и содержании административного процесса.

Понимание административного процесса как судопроизводства (в определенной степени – досудебного производства) позволяет наметить пути дальнейшего развития административного законодательства.

Так, первоочередной задачей представляется разработка проекта федерального закона (кодекса) об административном производстве (административных процедурах). Российский законодатель несколько пренебрег логической последовательностью правовых преобразований, поскольку следовало бы все же начать не с КАС РФ, а именно с названного Федерального закона, задающего стандарты и ориентиры судебной деятельности по контролю за публичной администрацией. Примеров подобного рода достаточно: Закон Азербайджанской Республики об административном производстве (2005 г.), Закон Республики Армения об основах администрирования и административном производстве (2004 г.), Закон Республики Беларусь об основах административных процедур (2008 г.), Закон об административном производстве Эстонской Республики (2001 г.) и т.д. Необходимо также подчеркнуть, что в соответствии с п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административные производства (административные процедуры) вполне могут являться объектом законодательного регулирования не только Российской Федерации, но и ее субъектов.

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ, в своём выступлении *“О принципах административного процесса”* отметил, что административный процесс в целом и все составляющие его производства как деятельность по разрешению индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления базируются на определенных принципах, определяющих основы данной процессуальной деятельности. Принцип – это не абстрактная категория административного процесса, а элемент, основа административно-процессуальной деятельности. Реализация каждого из принципов происходит в рамках конкретного административного производства.

Учитывая, что административные производства, входящие в административный процесс, можно объединить в три группы (правотворческие, правонаделительные, правоохранительные), в научных исследованиях наряду с общими принципами выделяют также принципы, обусловленные видовой спецификой административных производств.

Например, в отношении *нормотворческих* производств выделяют принципы “судебного нормоконтроля”, “пропорциональности голосования”, “согласительного начала”. К *правонаделительным* производствам применяются принципы “заинтересованности масс”, координации процедур (принцип “одного окна”), обращения по почте или Интернету, переадресации в компетентный орган, возможности судебного обжалования действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. *Правоохранительные* (юрисдикционные) производства характеризуются принципами “незаинтересованности субъекта, ведущего дело (рассматривающего спор)”, презумпции невиновности, состязательности.

В свою очередь, анализируя процессуальную деятельность по разрешению конкретной категории дел в сфере государственного управления, можно обнаружить принципы, характеризующие особенности отдельно взятого административного производства.

Так, к отличительным принципам *производства по делам о поощрениях* относятся следующие:

- 1) добровольность;
- 2) обоснованность;
- 3) участие общественности;
- 4) единодушие в оценках;
- 5) несостязательность;
- 6) заочное рассмотрение наградных вопросов;
- 7) неоспоримость.

В свою очередь, к числу принципов, отражающих административно-охранительную (юрисдикционную) природу *дисциплинарного производства* и учитывающих специфику дисциплинарной ответственности, следует отнести:

- 1) обязательность возбуждения дисциплинарного производства при совершении дисциплинарного проступка;
- 2) свободу выбора вида дисциплинарного взыскания;
- 3) достаточность доказательств, подтверждающих виновность лица в совершении дисциплинарного проступка.

Указанные принципы поощрительного и дисциплинарного производства, отражающие их особенности, входят в число принципов административного процесса как вида юридического процесса.

Таким образом, можно вести речь о закреплённых в административно-процессуальном законодательстве принципах административного процесса, вытекающих из общих принципов права, проявляющих свою сущность в административном процессе в целом или отражающих особенности его подсистем, либо отдельных административных производств.

Учитывая сказанное, к числу общих (универсальных) принципов административных производств, входящих в административный процесс, могут быть отнесены только следующие: 1) законности; 2) охраны интересов личности и государства; 3) гласности; 4) объективной (материальной) истины; 5) национального языка; 6) самостоятельности в принятии решения.

Если согласиться с мнением о том, что составной частью административного процесса следует рассматривать также административное судопроизводство, которое является процессуальной формой судебного порядка рассмотрения административно-правовых жалоб и споров, то самостоятельной подсистемой принципов административного процесса после вступления в силу КАС РФ будут являться закреплённые в нем принципы административного судопроизводства.

А.И. Стахов, зав. отделом административно-правовых исследований РГУП, доктор юрид. наук, проф., в своём выступлении *“К вопросу о понимании и соотношении современного административного и административно-процессуального права в России”* отметил, что научно обоснованное разделение административного и административно-процессуального права по предмету, методу, структуре и источникам в качестве самостоятельных, взаимосвязанных отраслей системы права Российской Федерации обуславливает необходимость модернизации действующего КоАП РФ, а также проведение кодификации массива федерального законодательства, сформировавшегося в административно-правовой сфере. Свое видение этих процессов проф. А.И. Стахов обосновал следующим образом.

Во-первых, на основании и во исполнение ст. 72 Конституции РФ предлагается отграничить административное и административно-процессуальное законодательство от других отраслей публичного законодательства и разделить

их между собой посредством разработки и принятия двух кодифицированных федеральных законов: 1) “Об основах административного законодательства в Российской Федерации”; 2) “Об основах административно-процессуального законодательства в Российской Федерации”.

Под административным законодательством предлагается понимать совокупность законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Федерации, содержащих нормы, в которых закрепляются:

типизированные административно-правовые меры, применяемые публичной администрацией, судебными органами, иными уполномоченными органами, организациями, должностными и другими лицами;

основания применения административно-правовых мер в установленной сфере деятельности публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, должностных и других лиц;

перечень органов и должностных лиц публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, и лиц, наделяемых полномочиями по применению административно-правовых мер;

административно-правовой статус органов и должностных лиц публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, лиц, наделяемых полномочиями по применению административно-правовых мер.

Административно-процессуальное законодательство предлагается рассматривать как совокупность законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Федерации, в которых содержатся нормы, регламентирующие порядок процессуального взаимодействия публичной администрации, судебных органов, физических лиц и организаций по административным и судебно-административным делам, иным специальным основаниям. Иными словами, речь идет о нормативных правовых актах, определяющих в рамках административного или судебно-административного дела, иным специальным основаниям цикличность, целенаправленность, последовательность, нормативную продолжительность во времени (срочность), вид, характер, порядок документального оформления действий и решений публичной администрации и судебных органов по применению административно-правовых мер, а также взаимное процессуальное положение публичной администрации, судебных органов, физических лиц и организаций.

Во-вторых, в целях проведения кодификации сформировавшегося административного законодательства представляется целесообразным провести модернизацию КоАП РФ, в результате которой принять Кодекс Российской Федерации об административной ответственности, в котором закрепить общие начала административной ответственности, особенности административной ответственности отдельных категорий физических и юридических лиц, составы административных правонарушений, связанные с нарушениями федерального законодательства, и соответствующие им применяемые меры административной ответственности, а также подведомственность и подсудность по делам о данных правонарушениях, исходные начала регулирования административной ответственности субъектами Федерации.

В-третьих, в целях проведения кодификации отдельных массивов сформировавшегося административно-процессуального законодательства, регламентирующего исполнительный административный процесс, предлагается:

1) провести систематизацию процедур по делам об административных правонарушениях, предусмотренных действующим КоАП РФ, в комплексе с унификацией и систематизацией процедур по контролю и надзору за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в результате которых принять Кодекс Российской Федерации об административной юрисдикции, в котором закрепить применяемые публичной администрацией процедуры выявления и пресечения административных правонарушений, назначения и исполнения административных наказаний; процедуры выявления и пресечения правонарушений, официально не признаваемых административными, но влекущих возникновение административных правоотношений; сделать акцент на разработку норм института деятельного раскаяния хозяйствующих субъектов, а также процедур восстановления нарушенного правового положения, устранения причиненного вреда;

2) разработать и принять Кодекс Российской Федерации об административном санкционировании, в котором унифицировать и систематизировать разрешительные, регистрационные и удостоверительные процедуры, применяемые в сфере обеспечения личной, общественной и государственной безопасности.

Н.Ф. Попова, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юрид. наук, проф., в своём выступлении *“Особенности привлечения к административной ответственности государственных служащих”* раскрыла различия в привлечении к административной ответственности государственных гражданских служащих по сравнению с военнослужащими и государственными служащими правоохранительной службы. Она отметила, что военнослужащие и служащие правоохранительной службы, указанные в ст. 2.5 КоАП РФ, привлекаются к ответственности в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в этих органах, и дисциплинарными уставами. Статьей 2.5 (ч. 2) КоАП РФ определен круг правонарушений, за совершение которых эти лица несут административную ответственность на общих основаниях с другими гражданами.

Согласно ст. 28.9 КоАП РФ постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть, орган или учреждение по месту военной службы (службы) или месту прохождения военных сборов лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

Далее Н.Ф. Попова обратилась к судебной статистике и выяснила, что за первое полугодие 2014 г. к административной ответственности было привлечено 2175 военнослужащих, из них восемь получили предупреждение, 1839 лицам назначен административный штраф, пяти – конфискация, 316 военнослужащих лишены специального права, а 692 – права управления транспортным средством.

Гражданские служащие за совершение административных правонарушений привлекаются к административной ответственности в порядке, установленном в КоАП РФ. Выступавшая привела некоторые данные судебной статистики по этому вопросу.

Так, за несоблюдение должностными лицами органов государственного и муниципального контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) (ст. 19.6.1) в первом полугодии 2014 г. предупреждение получили 133 служащих, а штраф был наложен на 67 долж-

ностных лиц. К сожалению, в Отчете о деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за данный период не указано, какое количество из них составляли государственные служащие. Отдельной строкой в названном Отчете указано количество гражданских служащих, привлеченных к административной ответственности по ст. 5.59 “Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан”: 183 федеральных государственных гражданских служащих (к двум из них было применено предупреждение, а к 181 – штраф) и 105 государственных гражданских служащих субъектов Федерации (всем был назначен штраф).

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ установил возможность применения административного наказания в виде дисквалификации и к гражданским служащим. Однако, как показывает практика, данный вид наказания применяется крайне редко. Так, за первое полугодие 2014 г. за нарушение законодательства об организации предоставления государственных услуг (ст. 5.63), за ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.9), несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) (ст. 19.6.1) ни один государственный служащий не был подвергнут дисквалификации. А именно эти статьи содержат те составы административных правонарушений, по которым, как представляется, наиболее вероятно привлечение к ответственности гражданских служащих.

Как видно из изложенного выше, административная ответственность за допускаемые гражданскими служащими административные деликты наступает в редких избирательных случаях. В КоАП РФ отсутствует полноценный самостоятельный институт административной ответственности гражданских служащих, а нормативное регулирование в этой области носит неполный характер. О необходимости закрепления в законодательстве Российской Федерации гражданского служащего как специального субъекта административной ответственности не раз высказывались ученые.

А.И. Попов, врио начальника кафедры государственно-правовых дисциплин и гражданско-правовых дисциплин Рязанского ф-ла Московского ун-та МВД России им. В.Я. Кикотя, канд. юрид. наук, в своем выступлении *осветил проблемы, возникающие при определении предмета административно-договорного регулирования.*

Было отмечено, что исследование регулятивных свойств административного договора – перспективное направление как в теории административного договора, так и в административно-правовой науке в целом. Рассмотрение регулятивной сущности административного договора должно осуществляться посредством изучения понятия и особенностей механизма административно-договорного регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Однако первостепенным вопросом в рамках административно-договорного регулирования является вопрос определения круга отношений, на которые возможно воздействовать посредством административного договора, т.е. формулирование его предмета.

Проблема наличия среди административно-правовых отношений тех, которые могут быть урегулированы административным договором, не до конца изучена и однозначно определена. Предмет административно-договорного регулирования есть частный случай предмета административно-правового регулирования. Это означает, что не все общественные отношения, являющиеся предметом админи-

стративно-правового регулирования, входят в состав административно-договорного регулирования, а только лишь те из них, на которые возможно воздействовать посредством договора.

Теоретически административным договором можно урегулировать лишь те административно-правовые отношения, которые номинально не урегулированы нормами административного права с предельной полнотой детализации. Это означает, что отдельные общественные отношения в сфере государственного управления ввиду установленной правом возможностью прибегать к регулированию альтернативными способами саморегуляции могут быть опосредованы административным договором.

При этом отмечено, что предметом административно-договорного регулирования могут являться не все административно-правовые отношения, а лишь те из них, в которых предусмотрена возможность выбора варианта поведения со стороны органа публичной администрации (дискреционные полномочия).

Возможность административно-договорного регулирования в сфере государственного управления – исключение из общего правила о необходимости регулирования управленческих отношений посредством издания административного акта. Использование административно-договорных форм должно быть прямо предусмотрено компетенцией соответствующего субъекта.

Таким образом, предметом административно-договорного регулирования могут быть только те административные правоотношения, регулирование которых (1) посредством административного договора прямо разрешено нормативными правовыми актами и (2) осуществляется посредством диспозитивного воздействия, что само по себе представляет возможность участникам данных правоотношений самостоятельно определять средства правового воздействия.

О.О. Лебедева, адъюнкт кафедры административного права СПбУ МВД России, в докладе на тему *“О формах реализации принудительных мер административного предупреждения и мер административного пресечения”* обратила внимание участников конференции на то, что применение мер административного принуждения может осуществляться как в процедурной, так и в процессуальной форме.

Меры административного предупреждения и пресечения, способ принудительного воздействия которых закрепляется диспозицией правовой нормы, их устанавливающей, реализуются уполномоченными должностными лицами непосредственно, т.е. в виде правоохранительных актов управления, которые представляют собой материально-правовую процедуру применения меры принуждения.

Принудительные меры указанных видов, закреплённые санкцией правовой нормы, применяются путём принятия и исполнения индивидуальных (юрисдикционных) актов управления в рамках административного производства, входящего в структуру административного процесса, как составная часть производства по применению отдельных мер административного предупреждения и мер административного пресечения.

Кроме того, КАС РФ регулирует порядок рассмотрения и разрешения не только административных дел “о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций”, но и “других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений”.

К последним следует отнести дела о применении в форме административного судопроизводства отдельных мер административного предупреждения согласно п/п. 4 п. 8 ч. 3 ст. 1 КАС РФ.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что процессуальная форма применения отдельных мер административного предупреждения и пресечения, способ принудительного воздействия которых закрепляется санкцией правовой нормы, их устанавливающей, может быть представлена как административным производством, так и административным судопроизводством.

С.А. Высоцкий, старший инспектор дорожно-патрульной службы отдельной роты ДПС, соискатель кафедры административного права СПбУ МВД России, в своём выступлении предложил *пути совершенствования дисциплинарной и административной ответственности сотрудников ГИБДД как административно-правовых средств обеспечения законности их контрольно-надзорной деятельности.*

Основанием дисциплинарной ответственности сотрудников ГИБДД является нарушение ими служебной дисциплины – дисциплинарный проступок, определение которого закреплено в ч. 1 ст. 49 Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г. Перечисленные в этом определении признаки (варианты) противоправности позволяют выделить две группы дисциплинарных проступков сотрудников органов внутренних дел:

1) “внутриорганизационные”, нарушающие требования служебного распорядка, затрагивающие исключительно интересы представителя нанимателя и не повлёкшие нарушения прав граждан и юридических лиц;

2) “должностные”, связанные с исполнением должностных обязанностей, направленных на реализацию внешневластных функций государственного органа. Исполнение данных обязанностей должно быть основано на строгом и неуклонном соблюдении принципов законности и уважения прав и свобод человека и гражданина.

С точки зрения С.А. Высоцкого, существующая система дисциплинарных взысканий, применяемая в отношении сотрудников органов внутренних дел, в основном ориентирована на реагирование на так называемые “внутриорганизационные” дисциплинарные проступки. Однако эти взыскания не позволяют “компенсировать” вред, причинённый сотрудником ОВД личности, обществу и государству в результате совершенного им правонарушения, посягающего на права граждан и организаций, установленный порядок управления.

Для решения данной проблемы необходимо, во-первых, увязать применение отдельных видов дисциплинарных взысканий с совершением конкретных видов (групп) нарушений служебной дисциплины, во-вторых, разграничить дисциплинарную и административную ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации при исполнении должностных обязанностей в ходе реализации внешневластных функций государственного органа, в том числе повлёкших нарушение прав граждан и юридических лиц, установленного порядка управления.

В этой связи было предложено ст. 50 Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” дополнить частью 6 следующего содержания: “*К сотруднику органов внутренних дел, совершившему дисциплинарный проступок, выразившийся в нарушении законодательства Российской Федерации при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав, направленных на реализацию внешневластных функций органов внутренних дел, применяются следующие дисциплинарные взыскания: предупреждение о неполном служебном соответствии либо увольнение со службы в органах внутренних дел*”.

Закрепление данной нормы позволит исключить возможность многократного совершения сотрудником органов внутренних дел (прежде всего сотрудниками ГИБДД) таких нарушений служебной дисциплины.

Кроме того, закреплённый в ст. 2.5 КоАП РФ подход к привлечению сотрудников органов внутренних дел к административной ответственности изжил себя и требует корректировки в сторону расширения перечня административных правонарушений, за которые сотрудники органов внутренних дел должны нести административную ответственность на общих основаниях, по сути, привлекаться как к дисциплинарной, так и к административной ответственности. По мнению С.А. Высоцкого, целесообразно часть вторую ст. 2.5 КоАП РФ дополнить статьями 5.59, 5.61, 19.1.

Обзор материалов конференции подготовили:
Владимир Юрьевич Ухов, начальник кафедры административного права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук (E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru);
Андрей Иванович Каплунов, профессор той же кафедры СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ (E-mail: and-kaplunov@yandex.ru);
Юрий Ефремович Аврутин, профессор той же кафедры СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ