

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Краткая аннотация: 21 марта 2014 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая 90-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина.

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 суждения 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 90-years anniversary of doctor of law, professor, honoured scientist of Russia V.D. Sorokin took place in St. Petersburg University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation on March 21, 2014.

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.

21 марта 2014 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась пятая по счёту ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (1924–2006 гг.).

Конференция, можно назвать её “Сорокинские чтения”, в этом году приурочена к 90-летию со дня рождения Валентина Дмитриевича и привлекла внимание многих крупных учёных и практикующих юристов, специализирующихся на вопросах административного права и административного процесса. В работе конференции и обсуждении её тематики приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих вузов страны: МГУ им. М.В. Ломоносова (А.А. Дёмин), МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (Л.Л. Попов, С.А. Старостин, Г.А. Кузмичёва), Санкт-Петербургского (П.А. Курындин), Кубанского (А.П. Солдатов), Оренбургского (Л.И. Носенко), Тюменского (В.Е. Севрюгин), Южно-Уральского (В.И. Майоров, О.В. Гречкина) государственных университетов, Сибирского (Н.Н. Цуканов) федерального университета, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Н.И. Побезимова), Финансового университета при Правительстве РФ (М.А. Лапина), Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск) (В.Н. Андриянов), Российской таможенной академии (М.Н. Кобзарь-Фролова), Российской правовой академии Минюста России (Б.В. Росинский, И.Б. Кардашова, А.И. Стахов, В.П. Уманская),

Академии ФСИН России (Е.А. Алтухова), 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.Н. Гугунский, А.В. Шевцов), ВНИИ МВД России (А.П. Шергин, Ю.И. Попугаев, Н.Ф. Попова, Ю.В. Степаненко), Московский (С.Н. Бочаров, С.А. Соиников, С.М. Зырянов, Д.Н. Шурухнова, Е.О. Бондарь) и Краснодарский (В.В. Денисенко) университеты МВД России, Нижегородская (Н.В. Макарейко) и Омская (О.И. Бекетов, В.В. Головки) академии МВД России, Барнаульский (А.Г. Гришаков, Е.А. Федяев), Воронежский (Т.М. Занина, И.П. Долгих), Дальневосточный (Н.М. Тюкалова, Е.Н. Лихолет, Т.А. Карпенко), Казанский (Р.Р. Алиуллов, В.С. Романюк), Ростовский (А.А. Михайлов), Уральский (А.В. Коркин) институты МВД России.

Среди участников конференции – зав. сектором административного права Института государства и права РАН С.В. Запольский, заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы А.Ю. Кинёв, представители судейского корпуса А.Е. Березий и П.И. Кононов, практические работники органов внутренних дел.

Конференцию открыл А.А. Кочин, первый зам. начальника СПбУ МВД России, генерал-майор полиции, доктор пед. наук, проф. В своём приветственном слове он отметил, что ко дню проведения конференции был издан сборник статей, отражающих содержание докладов и выступлений

участников конференции, в трёх частях, а не двух, как это было в предыдущие годы. Кроме того, вышел мартовский (3-й) номер журнала “Административное право и процесс” за 2014 г., специально посвящённый юбилейной дате – 90-летию со дня рождения В.Д. Сорокина. Выступающий выразил уверенность, что вопросы и проблемы, которые будут обсуждаться на конференции, те обобщения, выводы и предложения, которые прозвучат в выступлениях, будут способствовать дальнейшему развитию административно-правовой науки, совершенствованию административного и административно-процессуального законодательства и практики его реализации, в том числе в сфере обеспечения законности и правопорядка.

Ниже публикуется краткое содержание отдельных докладов, выступлений и материалов конференции.

Л.Л. Попов, зав. кафедрой административного права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РСФСР, акад. РАЕН, в своём докладе *“Материальные и процессуальные проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях”* отметил следующее.

1. Сегодня нет, пожалуй, в праве острее проблемы, чем связанной с законодательством об административных правонарушениях. КоАП РФ 2002 г. исчерпал возможность его дальнейшего расширения. Создаётся впечатление, что Государственная Дума только тем и занимается, как внесением изменений и дополнений в КоАП. Их принято более 400 и готовится ещё более 600. Количество правовых запретов для граждан и юридических лиц зашкаливает. Если не остановить эту тенденцию, наше государство может превратиться в полицейское по типу европейских государств XVIII–XIX вв.

2. Что делать? Первое, что нужно сделать, – это переработать КоАП РФ 2002 г.: а) попытаться сократить количество запретов в отношении граждан; б) в значительной мере заменить административную ответственность должностных лиц дисциплинарной ответственностью; в) отдельным законом расширить полномочия субъектов Федерации в установлении административной ответственности и передать им из КоАП РФ большую часть запретов (правонарушений), разгрузив тем самым федеральный Кодекс.

3. В определение понятия административного правонарушения ввести признак общественной опасности. Это позволит законодательно превращать в правонарушения только те деяния, которые действительно представляют для государства и общества общественную опасность.

4. Дополнить названные в ст. 3.1 КоАП РФ цели административного наказания целью воспитания нарушителей и иных граждан, нуждающихся в этом, т.е. вернуть в данную статью то, что в ней было в КоАП РСФСР 1985 г.

5. Далее, в новом КоАП РФ должен быть усилен раздел, посвящённый предупреждению правонарушений, их профилактике. Без этого никакая борьба с валом административных правонарушений не поможет.

6. Не может быть признано правомерным и огромное количество (более 80) органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Причём сотрудников, занимающихся этой работой, сотни тысяч, многие из которых просто не готовы к этой, по сути, юридической деятельности. В этой связи возможно использование опыта Великобритании, где подобного рода дела рассматривают административные присутствия судов общей юрисдикции.

7. Безусловно, для укрепления законности, защиты прав граждан и организаций необходим Административно-деликтный процессуальный кодекс РФ. Многие страны, в том числе государства СНГ, такой кодекс имеют.

8. Целесообразно создать в стране центр, управление, отдел, например, при Минюсте РФ, который аккумулировал бы общегосударственную статистику по административной практике, т.е. о количестве возбуждённых дел по административным правонарушениям и количестве граждан, должностных лиц и организаций, привлечённых к административной ответственности. Без этой статистики что-либо совершенствовать, оценивать эффективность административной и судебной юрисдикции невозможно.

9. Работа по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере предстает большая и трудная, требующая немало времени. Но начинать её надо. И чем скорее – тем лучше для граждан, общества и государства.

А.П. Шергин, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, выступил с докладом *“Тенденции современной административной политики”*. Он обратил внимание не только на административную деликтность как возрастающую угрозу для существующего правопорядка, устойчивого развития государства, но и на необходимость выработки стратегии деятельности государства по сдерживанию административных правонарушений на социально приемлемом уровне. Потребность в выработке и реализации административной политики Российской Федерации диктует сам ход формирования правового демократического государства. Административная политика отражает отношение государства к административной деликтности, путям и средствам борьбы с этой угрозой правопорядку. Целью административной политики является организация деятельности (постановка задач, определение стратегии, выбор средств и способов) по сдерживанию административной деликтности. Формы ее закрепления различны: директивные документы, концепции и др. Основной формой закрепления административной политики являются нормы административно-деликтного законодательства, посредством которых осуществляется административная деликтолизация деяний (нормативное признание их административными правонарушениями).

Докладчик обратил внимание на отставание норм об административной ответственности от потребностей противодействия административной деликтности, которая стала более опасной, разнообразной, затрагивающей практически все стороны общественных отношений. Прошедший 3 марта 2014 г. в Государственной Думе “круглый стол” “Законодательство об административных правонарушениях: проблемы и перспективы развития” не только констатировал несовершенство данного законодательства, неэффективность локальных его изменений, но и указал на необходимость третьей кодификации норм об административной ответственности, отражающей потребности противодействия современной административной деликтности. Большинство участников “круглого стола” высказались за необходимость подготовки двух взаимосвязанных федеральных кодексов: Кодекса об административной ответственности и Административно-юрисдикционного кодекса. С учетом данной нормотворческой задачи в докладе рассмотрены тенденции современной административной политики, критически оценено ее влияние на противодействие административной деликтности и предложены пути корректировки государственной политики в этой сфере.

По мнению проф. А.П. Шергина, основными тенденциями современной административной политики являются:

1) расширение административно-юрисдикционной защиты общественных отношений, в особенности в сфере экономики, охраны природных объектов, общественной безопасности, что обусловило значительное увеличение объема нормативного материала, повышение нагрузки судей, наделение юрисдикционными полномочиями должностных лиц значительного числа органов исполнительной власти. Причём дополнение КоАП РФ шло в основном за счёт материально-правовых норм, устанавливающих противоправность и наказуемость деяний, новеллизация же процессуальных норм КоАП РФ осуществлялась преимущественно по остаточному принципу и бессистемно;

2) ужесточение административной ответственности, что выразилось прежде всего в резком многократном увеличении размеров административных штрафов, значительно превышающих средний размер заработной платы по стране, в расширении сферы применения административного ареста, в коммерсализации административной ответственности. Такая нормотворческая и правоприменительная практика основана на фетишизации роли наказаний. Последние являются лишь одним из факторов, влияющих на выбор поведения (правомерного или неправомерного). Об этом свидетельствует анализ многолетней правоприменительной практики: очередное повышение размеров административных штрафов, как правило, существенно не меняет состояния реальной административной деликтности (отдельные всплески – скорее результат временной активизации деятельности правоохранительных органов). Установленные в последнее время повышенные размеры административного штрафа не учитывают современных социальных и экономических реалий. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П прямо указал на то, что штрафы, превышающие средний размер заработной платы в стране, не соответствуют конституционным положениям о защите собственности. По этой же причине проблематично взыскание наложенных административных штрафов в “астрономических” размерах, что обесценивает всю работу многочисленных субъектов административной юрисдикции;

3) недооценка процессуального регулирования административной ответственности. Действующая процессуальная модель явно не рассчитана на применение усложнённого (в том числе в результате декриминализации) административно-деликтного законодательства. И, пожалуй, самое главное – процессуальный раздел КоАП РФ не обеспечивает надёжной защиты прав и законных интересов участников административно-юрисдикционного процесса, на что неоднократно обращали внимание как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, так и многочисленные исследователи;

4) действующий порядок назначения административных наказаний не предоставляет достаточных стимулов для предупреждения правонарушений. Такими стимулами являются установление повышенной ответственности за рецидив правонарушения и правовые льготы виновному при наличии смягчающих обстоятельств. В отношении первого законодатель изменил свою первоначальную позицию и все чаще стал устанавливать повышенную ответственность лиц, к которым ранее применялось административное наказание за аналогичное правонарушение. Иначе обстоит дело с правовыми льготами, идеи гуманизации в административно-деликтном законодательстве (в отличие от уголовного закона) прививаются значительно медленнее. Институты условного осуждения, назначения более мягкого наказания, чем предусмотре-

но законом за данное правонарушение, назначения наказания ниже низшего предела не известны действующему КоАП РФ. И эти правовые льготы, на которые может на определённых условиях рассчитывать лицо, совершившее преступление, не применимы к лицу, совершившему административное правонарушение. Целесообразно прислушаться к мнению судей и других исследователей о необходимости включения данных институтов в КоАП РФ. На такую позицию встал, по существу, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П.

Указанные обстоятельства свидетельствуют, что современная административная политика не в полной мере соответствует имиджу правового государства, оказывает недостаточное влияние на организацию противодействия административной деликтности. Основные причины: недооценка опасности административной деликтности, бессистемность формирования законодательства об административной ответственности, отсутствие официального документа о государственной политике в области противодействия административной деликтности. В заключение проф. А.П. Шергиным обоснованы задачи, которые следует решить в ходе третьей кодификации административно-деликтного законодательства.

Б.В. Россинский, проректор по учебной работе, зав. кафедрой административного и финансового права РПА Минюста России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своём докладе остановился на вопросе *о вине юридического лица*. Свои идеи он рассматривал параллельно с анализом взглядов В.Д. Сорокина на эту проблему.

Исходя из анализа практики назначения административных наказаний юридическим лицам, Б.В. Россинский не согласился с точкой зрения тех представителей научного сообщества, а также судей и должностных лиц органов исполнительной власти, которые опровергают наличие при этом объективного вменения. Он отметил, что пророческие слова В.Д. Сорокина сбылись в полном объёме: к сожалению, административная ответственность юридических лиц строится фактически на объективном вменении.

Профессор Б.В. Россинский полагает, что в процессе производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц в обязательном порядке необходимо доказывать вину субъекта или субъектов правонарушения. Но в качестве такой вины следует определять не абстрактную, так называемую вину юридического лица, а вину должностного лица или нескольких должностных лиц, допустивших нарушения тех или иных правил и норм. При этом было подчеркнуто, что речь не идёт о целесообразности назначения наказания должностным лицам вместо юридических лиц, а лишь предлагается определять вину юридических лиц через вину их должностных лиц.

По мнению докладчика, институт административной ответственности юридических лиц состоялся и играет важную роль в развитии социально-экономических процессов в стране. Поворот назад, по крайней мере в обозримой перспективе, невозможен, ибо административная ответственность юридических лиц в современных условиях есть мощный рычаг государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

В этой связи им была предложена новая редакция ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ: *“Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлена вина одного или нескольких его должностных лиц в нарушении правил и норм, регулирующих деятельность данного юридического лица, за которое настоящим*

Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность”.

Ю.П. Соловей, ректор ЧОУ ВПО “Омская юридическая академия”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своём выступлении *“Пути совершенствования российского законодательства об административной ответственности”* обосновал необходимость разработки нового кодифицированного законодательного акта, который пришёл бы на смену КоАП РФ и имел бы более ёмкое и точное наименование – Кодекс Российской Федерации об административной ответственности (КоАО РФ). Нет веских аргументов в пользу принятия отдельных законодательных актов, посвящённых исключительно производству по делам об административных правонарушениях, например, предлагаемых некоторыми учёными административно-процессуального (или административно-процессуального деликтного) и административно-деликтного исполнительного кодексов. Во-первых, потому, что объем соответствующих правовых норм не настолько велик, чтобы сводить их в кодекс, тем более, в два кодекса. Во-вторых, по преобладающему в административно-правовой теории мнению содержание понятия “административный процесс” вовсе не сводится только к производству по делам об административных правонарушениях. Наконец, в-третьих, что самое главное, и гражданам, и правоприменителям удобнее пользоваться законодательным актом, в котором сосредоточены как материальные, так и процессуальные нормы.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ “права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом...”. Кроме того, “регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина”, а также “процессуальное законодательство” в соответствии со ст. 71 Конституции РФ относятся к ведению исключительно Российской Федерации. Очевидно, что ст. 1.3.1 КоАП РФ наделяет субъектов Федерации правом (пусть и ограниченным) принимать законы об административных правонарушениях вопреки упомянутым конституционным положениям. Отсюда – КоАО РФ должен стать единственным законодательным актом в стране, регулирующим все материально- и процессуально-правовые вопросы административной ответственности. Представляется также важным, чтобы все нормы об ответственности в административном порядке, сохраняющиеся сегодня в ряде федеральных законов (например, в Налоговом кодексе РФ), были в переработанном виде перенесены в КоАО РФ.

Необходимо, по мнению выступающего, законодательно смоделировать административно-наказательную деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц таким образом, чтобы вместо административно-юрисдикционного (судебного) она приобрела административно-надзорный характер. Для этого в КоАО РФ следовало бы реализовать основные принципы теории, так называемой формальной строгости административного наказания (правильнее – взыскания), по сравнению с наказанием, назначаемым в судебном порядке.

С.А. Старостин, профессор кафедры административного права и процесса МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юрид. наук, в своём докладе на тему *“О процессуально-правовом аспекте административной ответственности”* обратил внимание участников конференции на отсутствие правовой модели развития законодательства об административной ответственности.

Многие из сегодняшних проблем мы связываем с теоретическими вопросами. Многие смешивают две разные

по содержанию проблемы: проблему административной ответственности, ее эффективности и проблему административной юстиции. Существуют два различных по своему существу вида процессуальной деятельности: привлечение к административной ответственности и обжалование действий публичной администрации.

Часть из этих вопросов снимет проект кодекса административного судопроизводства, ч. 6 ст. 1 которого устанавливает, что его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Иными словами, административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти при привлечении ими к административной ответственности граждан или юридических лиц предметом регулирования кодекса не являются.

Важной проблемой остаётся реализация административной ответственности. Исторически сложилось, что нормы об административной ответственности были предметом регулирования в основном органов государственного управления, но не законодателя. Только совсем недавно они были кодифицированы. Отсюда многие проблемы, важнейшая из которых – несовершенство материальных и в особенности процессуальных аспектов административной ответственности. Очевидно, что совершенствование процессуальной формы реализации административной ответственности обеспечит совершенствование реализации материальных норм.

Были отмечены гипертрофированность Особенной части КоАП РФ, сложившаяся наказательная тенденция реформирования Кодекса при явном забвении стимулирующих, поощрительных и профилактических норм.

Совсем иначе обстоит дело с процессуальными нормами (разд. 4 “Производство по делам об административных правонарушениях” КоАП РФ). Однако в этом разделе также множество проблем, требующих немедленного разрешения. В основном это пробелы процессуального характера, которые восполнялись в эти годы постановлениями пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также в ведомственном порядке (инструкциями, положениями, правилами).

В Особенной части КоАП РФ в зависимости от двух категорий субъектов административной юрисдикции должны быть установлены два вида санкций: строго определённые санкции по делам об административных правонарушениях, которые подведомственны должностным лицам органов исполнительной власти, и альтернативные санкции по делам, которые должны быть подведомственны исключительно судьям.

Следовательно, в самостоятельном административном процессуальном кодексе обязательно должны быть две главы, посвящённые производству по делам об административных правонарушениях, осуществляемому должностными лицами органов исполнительной власти и судьями (судопроизводство по делам об административных правонарушениях).

Что же касается юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти (должностных лиц), то необходимо установить упрощённый порядок привлечения виновных лиц к административной ответственности. Должны быть закреплены: право должностного лица назначать строго определённое, безальтернативное административное наказание, а также право лица, уже привлечённого к административной ответственности, обжаловать постановление о назначении административного наказания в судебном порядке.

Первая процедура – это, по сути, упрощённая форма досудебного производства, и она должна быть максимально формализована. Процедура оспаривания постановлений о назначении административных наказаний лицами, уже привлечёнными к административной ответственности, повлечёт за собой необходимость введения должностных лиц в число участников производства по делам об административных правонарушениях (гл. 25 “Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности” КоАП РФ).

Ю.И. Попугаев, первый заместитель начальника ВНИИ МВД России, канд. юрид. наук, доц., в своём докладе *“Административно-деликтное законодательство: реалии и перспективы”* охарактеризовал состояние действующего законодательства об административных правонарушениях, его отдельные дефекты, негативно влияющие на правоприменительную деятельность.

Процесс административно-деликтной законотворческой практики последних лет весьма динамичен. Так, с момента вступления КоАП РФ в силу – с 1 июля 2002 г. – рассмотрено или находится на рассмотрении свыше 1000 законопроектов, из них принят 341 законодательный акт о внесении в него изменений и дополнений, около 500 отклонено. При этом отдельными законодательными актами предусмотрено свыше 800 изменений и дополнений в статьи Особенной части по конкретным составам правонарушений и наказаниям за их совершение¹. Успевать своевременно отслеживать и соответствующим образом осмысливать такие значительные изменения затруднительно, на наш взгляд, не только обычному гражданину, но и юристу-правоведу.

Проведённый сравнительно-правовой анализ констатирует излишнюю противоречивость ряда административно-деликтных норм, их конкуренцию как внутриотраслевую, так и межотраслевую, с нормами уголовного законодательства.

Существенно возросла репрессивная составляющая административных наказаний, перечень которых по ныне действующему законодательству расширился. Имеет место несоразмерность целого ряда административных наказаний общественной опасности административных правонарушений. Неоправданно и недопустимо существующее положение, при котором максимальный размер (срок) административных наказаний превышает минимальный размер (срок) одноименных и идентичных по характеру правоограничений (лишений) наказаний, предусмотренных уголовным законом.

Статья 3.5 КоАП РФ допускает установление по общему правилу для граждан штрафа в размере до 5 тыс. руб., а для должностных лиц – до 50 тыс. руб. При этом за отдельные виды административных правонарушений установлены штрафы в размере, соответственно, до 300 тыс. руб. и до 600 тыс. руб. Таким образом, максимальный размер административного штрафа для физических лиц на два порядка превышает минимальный размер аналогичного уголовного наказания. КоАП РФ насчитывает более 450 составов административных правонарушений, санкции которых превышают 5 тыс. руб.

Существующее положение, при котором за административное правонарушение устанавливается наказание, по своему характеру и размеру (сроку) равное уголовному наказанию или даже превосходящее его, существенно нарушает принципы справедливости и равенства граждан перед законом. Фактически одинаковые правовые последствия

претерпевают лица, совершившие административное правонарушение и преступление, что, безусловно, представляется несправедливым.

Одинаковые (сходные, по существу) наказания, предусмотренные за совершение преступления и административного правонарушения, применяются к лицам, совершившим эти деяния, в условиях разных процедур и неодинаковых процессуальных гарантий законности и обоснованности их применения. Такое положение нельзя признать приемлемым, поскольку оно противоречит принципу равенства перед законом.

В научном сообществе активно обсуждаются идеи о введении института уголовного проступка и об установлении уголовной ответственности юридических лиц. Реализация этих идей позволила бы существенно разгрузить КоАП РФ, переполненный соответствующими составами, в особенности смежными, с повышенной общественной опасностью, с серьёзными санкциями.

Даже если эти идеи и не получат своего логического воплощения, то наряду с необходимостью обстоятельной ревизии материально-правовых норм законодательства об административных правонарушениях следует одновременно оптимизировать и процессуальную составляющую этого законодательства. В особенности в направлении значительного повышения процессуальных прав и гарантий участников административно-деликтного процесса, соблюдения основополагающих принципов права, включая конституционный принцип состязательности процесса в рамках судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Раздел 4 “Производство по делам об административных правонарушениях” КоАП РФ требует существенной переработки в плане более чёткого выделения своего процессуально-деликтного предмета, уточнения задач, принципов и структурного построения. Должны быть чётче прописаны основания и порядок применения административно-процессуальных мер, в том числе в случаях обнаружения признаков правонарушения, когда его отраслевая принадлежность неочевидна и требует как раз выяснения именно в рамках административного расследования. Например, таких мер, как освидетельствование, изъятие и др., с учетом согласованности с полномочиями сотрудников, предусмотренными соответствующими нормами Закона о полиции.

С.М. Зырянов, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор кафедры административного права Московского ун-та МВД России, доктор юрид. наук, в своём выступлении *“Проблемы законодательства об административных правонарушениях”* привёл несколько примеров того, что отечественное законодательство об административных правонарушениях оказалось “заложенным” противоречий, заложенных в Конституции РФ.

Так, множество нареканий в научной среде вызвали законодательные новеллы, устанавливающие повышенную административную ответственность за некоторые совершаемые в городах Москва и Санкт-Петербург нарушения Правил дорожного движения (ст. 12.16, 12.17, 12.19, 12.28 КоАП РФ), правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 18.8, 18.10, 18.15, 18.16 КоАП РФ), правил регистрации российских граждан по месту пребывания или по месту жительства и миграционного учёта (ст. 19.15, 19.15.1, 19.15.2, 19.27 КоАП РФ), поскольку они входят в противоречие с положениями ч. 2 ст. 6 Конституции РФ, в соответствии с которыми каждый гражданин обладает на территории Российской Федерации всеми правами и свободами

¹ По информации ИПС “Закон” Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ на 31 января 2014 г.

дами и несёт равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ (принцип единства правового пространства).

Однако единство правового пространства невозможно в федеративном государстве, в котором субъекты федерации осуществляют собственное нормативное правовое регулирование. Можно привести ещё ст. 12.17.1, 14.15.1 КоАП РФ, устанавливающие временно действующие особенности привлечения к административной ответственности за правонарушения, совершенные на территории города Сочи, для чего были даже созданы дополнительные условия, повышающие предельные размеры административных штрафов в ст. 3.5 КоАП РФ. Допустимо ли устанавливать различную по размерам, видам санкций ответственность в зависимости от места совершения правонарушения? Очевидно, это несправедливо, но, к сожалению, законно.

Второе конституционное противоречие связано с требованием ч. 3 ст. 55 Конституции РФ об установлении ограничений прав и свобод человека федеральным законом. Прямое следование этому принципу требует признать неконституционными все региональные законы, ограничивающие права и свободы, устанавливающие разрешительные режимы, вводящие запреты и предусматривающие административную ответственность за их нарушение, только потому, что эти законы не являются федеральными. В то же время п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению, что допускает установление (в том числе) административных запретов и санкций за их нарушение законами субъектов Федерации.

С этим же связано ещё одно противоречие, с которым субъекты Федерации столкнулись в связи с введением в действие федеральных законов, регламентирующих деятельность российской полиции. Оказалось, что дела об административных правонарушениях в области общественного порядка и общественной безопасности, предусмотренных в полном соответствии с Конституцией РФ и ст. 1.3.1 КоАП РФ законами субъектов Федерации об административных правонарушениях, не могут быть возбуждены никем, так как данное полномочие не может быть возложено на полицию. В то же время субъекты Федерации не могут создавать собственные правоохранительные органы, дублирующие полициеские функции. Следствием этой коллизии стал поток законопроектов, направляемых в Государственную Думу региональными законодательными собраниями.

Указанные противоречия нуждаются в скорейшем разрешении. Без этого невозможно дальнейшее развитие законодательства об административных правонарушениях.

Ю.Е. Аврутин, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, в выступлении на тему *«Нужна ли сегодня “управленческая” концепция административного процесса В.Д. Сорокина?»* подчеркнул, что значение концептуальных идей В.Д. Сорокина определяется соответствием не модным идеям или политическим лозунгам, а глубинным нравственно-духовным основаниям развития российской государственности и ее правовой системы. Аргументируя свою позицию, выступающий отметил, что в истории России было немало периодов, когда власть служила не для охраны и защиты человеческой личности, а для ее подавления, что не в последнюю очередь связано с игнорированием или недооценкой принципа правовой упорядоченности государственного управления. В этой связи, отстаивая идею о том, что процессуальный, или процессуально-процедурный характер присущ (должен быть присущ!) любой

деятельности органов управления, В.Д. Сорокин, по сути, отстаивал идею о *научном характере государственного управления*, которому должны быть чужды волюнтаризм, бессистемность, административный произвол.

Обеспечение прав граждан на надлежащее государственное управление сегодня все чаще связывают с *административным судопроизводством*, рассматривая в качестве процессуальной формы только судебный порядок рассмотрения административных дел. Административное судопроизводство, как это вытекает из ст. 1 проекта кодекса административного судопроизводства РФ, связано с судебной защитой уже нарушенных или оспариваемых прав. Сколько же дел должно быть рассмотрено, чтобы в условиях нашей инфантильной бюрократии это повлияло на формирование *надлежащего государственного управления, на сокращение числа нарушений прав и свобод граждан?* Да и где уверенность в том, что административное судопроизводство как процессуальная форма рассмотрения споров о праве может сказаться на деятельности публичной администрации в таком масштабе, чтобы государственное управление без его глубокой внутренней модернизации стало качественным и эффективным?

Поэтому, подчеркнул проф. Ю.Е. Аврутин, формируя судебные механизмы защиты прав и законных интересов от чиновничьего произвола, следует более активно и последовательно создавать условия, 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. Для этого необходимо четкое нормирование внутриорганизационной и внешневластной деятельности на основе нормативно установленных, апробированных отечественной и зарубежной практикой, понятных и должностным лицам, и гражданам процедур, делающих само государственное управление надлежащим, открытым для общественного контроля.

С этих позиций “управленческая” концепция В.Д. Сорокина, если ее и далее развивать именно как управленческую, связанную с юридически значимыми процедурами *позитивных производств*, может получить “второе дыхание”, если попытаться соединить ее с *теорией и практикой системной регламентации административной (управленческой) деятельности органов исполнительной власти*. В этом случае доктринальные суждения о содержании и стадиях (этапах) тех или иных позитивных производств могли бы дополняться перечнем конкретных административных процедур, складывающихся в административные регламенты, которые в современной административно-правовой теории рассматриваются как правовые формы государственного администрирования.

Более того, “идея” от регламентов, мы сможем расширить наши представления о перечне позитивных производств, включив в их число, например, тарифное производство или различные виды разрешительных производств, связанных с оборотом оружия или привлечением и использованием иностранной рабочей силы, а также производства, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы, различные виды наградных производств.

Сегодня, по мнению Ю.Е. Аврутина, все более очевидно, что сложность и многоплановость внутриорганизационной и внешневластной деятельности публичной администрации едва ли может быть “втиснута” в один процесс, как бы ни была привлекательна идея об одном универсальном административном процессе. В этих условиях возникает необходи-

мость определиться с понятийным аппаратом административно-процессуального права и ответить на ряд вопросов. Если, например, административный процесс – это судебный процесс, тогда как называть то, что сегодня понимается под административным процессом? как называть процессуально-процедурный порядок рассмотрения административных правонарушений судебными и внесудебными органами? к какой сфере – сфере функционирования судебной власти или сфере функционирования исполнительной власти – отнести производство по делам об административных правонарушениях?

Представив ответы на эти вопросы, проф. Ю.Е. Аврутин, завершая выступление, подчеркнул следующее. В ч. 6 ст. 1 проекта кодекса административного судопроизводства РФ записано, что его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Поэтому у нас появляются дополнительные легитимные возможности уйти от “многоликости” современных трактовок понятия “административный процесс”, подойти к его осмыслению через категорию “форма” – процессуальная или процедурная.

Мы снимем много спорных вопросов, если под процессуальной формой будем понимать только судебный порядок рассмотрения дел, получив в качестве научной “преференции” возможность увидеть в судебном порядке разрешения дел, вытекающих из административных и иных публичных отношений, *правовые начала, свойственные именно процессуальной деятельности: принципы правосудия, основополагающие идеи судопроизводственной деятельности, закреплённой в Конституции РФ.*

Мы снимем много вопросов, если производство по делам об административных правонарушениях будем, как предлагает проф. Ю.Н. Стариков, называть своим именем: “административное производство по разрешению дел о правонарушениях”. Тем самым, в частности, покончим с далеко не лучшей, идущей из нашего тоталитарного прошлого традицией деятельность судов общей юрисдикции по разрешению дел об административных правонарушениях считать административной, так же как аналогичную деятельность должностных лиц публичной администрации считать управленческой.

Мы, наконец, снимем много вопросов, если в позитивных производствах перестанем искать административный процесс и акцентируем внимание на их управленческой природе, заключённой в административной процедуре (процедурах) как “технологических” нормах, определяющих условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов. Этот порядок применительно к позитивным административным производствам и выступает в качестве правовой (организационно-правовой) формы управленческого процесса. “Управленческая” концепция В.Д. Сорокина, за исключением некоторых нюансов, прекрасно вписывается в эту идею.

В.Е. Севрюгин, зав. кафедрой административного и финансового права Тюменского гос. ун-та, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, выступил с докладом на тему *“О доктрине административного процесса и административно-процессуального права в трудах профессора В.Д. Сорокина (К 90-летию со дня рождения)”*, в котором отметил, что теория административного процесса, доктринально не развивавшаяся в России до середины XX в., так и остановилась бы на уровне понимания административного процесса в качестве процессуальной деятель-

ности, приспособленной для рассмотрения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления, если бы не возник новый подход к его толкованию в научных трудах проф. В.Д. Сорокина.

Появление оригинальных трудов В.Д. Сорокина и защита им докторской диссертации по проблеме административного процесса в середине 60-х годов прошлого века дали мощный импульс новому направлению развития административного процесса и административно-процессуального права в отечественном правоведении. Впервые в административно-правовой науке В.Д. Сорокин предложил рассматривать обособившуюся группу однородных административно-процессуальных норм, обслуживающих реализацию функций исполнительной власти, в качестве самостоятельной отрасли права, определив, тем самым, доктринальное развитие административного процесса и административно-процессуального права в XXI в. и, как минимум, на столетие вперёд.

В.Е. Севрюгин подробно остановился на характеристике основных свойств и признаков административного процесса, разработанных В.Д. Сорокиным. В заключение он отметил, что творческое наследие выдающегося учёного-правоведа В.Д. Сорокина, воспринятое его благодарными многочисленными учениками и последователями, продолжает жить и верно служить благу отечественной правовой науки.

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, заслуженный работник высшей школы РФ, в своём докладе *“О роли трудов В.Д. Сорокина в формировании научных взглядов об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства”* отметил, что проблематика, посвящённая административному процессу и административно-процессуальному праву, до сих пор остаётся предметом научной дискуссии по двум причинам:

первая (и главная) – отсутствие единодушия среди учёных-административистов по вопросу о понятии и структуре административного процесса, видах включаемых в него производств;

вторая (обусловлена первой) – сложностью определения границ административно-процессуального законодательства и его места в системе российского права.

Характеризуя первую из указанных причин научной дискуссии, докладчик подчеркнул, что начиная с 2004 г. есть основание говорить *о трёх основных подходах* к пониманию административного процесса: *управленческом, судебном и комплексном*, – и остановился на их краткой характеристике².

В ходе критического анализа *судебного подхода*, согласно которому административный процесс сводится к административному судопроизводству, а административно-процессуальное законодательство – к нормам, регламентирующим его, выступающий обратил внимание, что такой подход представляет собой не совсем корректную с точки зрения конституционных норм “подгонку” теории административного процесса и административно-процессуального права под определённую модель административного судопроизводства. В предложенном сторонниками судебного подхода понимании административного процесса от “управленче-

² См. подробнее: Каплунов А.И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 28–35.

ской” концепции “не осталось и следа”, даже производству по делам об административных правонарушениях в административном процессе места не нашлось.

Комплексный подход к пониманию административного процесса, который в настоящее время может называться “широким”, получил своё выражение в обновлённом мнении проф. Н.Г. Салищевой и охватывает **административные процедуры, административную юрисдикцию и административное судопроизводство**. Однако в отношении административных процедур данный подход нуждается в уточнении, поскольку может привести к излишней “процессуализации” организационных отношений и включению в административный процесс как процессуальных, так и внепроцессуальных административных процедур.

По мнению А.И. Каплунова, авторская концепция *управленческого понимания* административного процесса, разработанная В.Д. Сорокиным, в целом выдержала испытание временем, поскольку определяется не социально-политическими условиями жизни общества, а сущностными характеристиками права как регулятора общественных отношений и особенностями административно-правового типа регулирования управленческих отношений. Попытки увязать актуальность управленческого подхода только с советским периодом российской государственности либо оценивать его актуальность в связи с принятым и закреплённым в Конституции РФ политико-правовым решением о создании административного судопроизводства, либо опытом ряда зарубежных стран являются не убедительными.

Административный процесс обеспечивает реализацию прежде всего административно-правового типа регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, в котором доминирует предписание (обязанность, функциональная обязанность). Административный процесс связан с исполнением субъектом государственного управления (органами исполнительной власти и их должностными лицами) возложенных на него обязанностей (включает процессуальные формы принятия субъектом управления властных решений при исполнении возложенных обязанностей). Поэтому субъектами административно-процессуальной деятельности являются преимущественно должностные лица органов исполнительной власти.

С принятием кодекса административного судопроизводства (КАС РФ) мы действительно должны посмотреть на административный процесс не только как на деятельность по разрешению индивидуальных конкретных дел, осуществляемую субъектом государственного управления, но и на деятельность суда (судей) по обеспечению законности деятельности субъекта государственного управления (на что обращают внимание сторонники судебного и комплексного подходов), поскольку оба эти вида процессуальной деятельности являются “каналами” реализации административно-правового типа регулирования управленческих отношений.

Рассматривая существующие мнения ученых-административистов о содержании и месте административно-процессуального законодательства в системе российского права, докладчик сделал вывод, что предложенная В.Д. Сорокиным структура административного процесса позволяет рассматривать административно-процессуальное законодательство, т.е. процессуальные нормы, регламентирующие административные производства, входящие в структуру административного процесса, в качестве самостоятельной отрасли российского права. Этот подход может быть взят за основу при определении границ административно-процессуального законодательства и предмета административно-процессу-

ального права как самостоятельной отрасли российского права, а в дальнейшем скорректирован с учётом принятия КАС РФ.

П.И. Кононов, судья коллегии по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, Второго арбитражного апелляционного суда, доктор юрид. наук, проф., изложил свои взгляды *о соотношении понятий “административный процесс” и “административное судопроизводство”*, отметив следующее.

Под *административным процессом* необходимо понимать самостоятельный вид правоприменительного процесса, включающего в себя деятельность несудебных, т.е. административно-публичных органов (их должностных лиц), по разрешению подведомственных им административных дел как конфликтного, так и неконфликтного характера.

Административное судопроизводство можно определить как вид судебного процесса, представляющего собой деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению дел, возникших из административных, а также иных материальных правоотношений, реализованных полностью или частично в ходе разрешения административно-публичными органами (их должностными лицами) в рамках административного процесса соответствующих административных дел.

Таким образом, в ходе административного судопроизводства рассматриваются дела, возникшие из административных дел, которые либо уже были разрешены административно-публичными органами (их должностными лицами) полностью или частично, либо были ими возбуждены и переданы в суды для их последующего разрешения в рамках соответствующих судебных дел. Иными словами, административное судопроизводство включает в себя два вида процессуальной судебной деятельности:

1) пересмотр в порядке судебного контроля (административной юстиции) в рамках возбуждаемых судебных дел административных дел, полностью или частично разрешённых административно-публичными органами (их должностными лицами) в рамках соответствующего административного производства, входящего в структуру административного процесса;

2) разрешение в порядке непосредственного судебного правоприменения в рамках возбуждаемых судебных дел административных дел, возбуждённых административно-публичными органами (их должностными лицами) и переданных ими в суды.

Суд не является субъектом административно-процессуальных отношений, возникших в ходе рассмотрения органом публичной администрации (ее должностным лицом) административного дела. Он в рамках административного судопроизводства и возбуждаемого и рассматриваемого им судебного дела лишь проверяет законность разрешения указанного административного дела либо завершает его разрешение.

Т.А. Коломеец, декан юридического фак-та, зав. кафедрой административного и хозяйственного права Запорожского национального ун-та (Украина), доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист Украины, в своём докладе *“Творческое наследие профессора В.Д. Сорокина и его влияние на развитие украинской административно-правовой науки”* отметила, что вклад В.Д. Сорокина является неопределимым для развития не только российской административно-процессуальной науки, но и украинской. Базовые положения современной украинской административно-про-

цессуальной науки сформированы прежде всего с учетом положений, разработанных В.Д. Сорокиным как в советский период, так и после образования независимых государств. Нет ни одного специализированного учебного, научного источника, подготовленного украинскими учёными, в котором не было бы ссылок на труды В.Д. Сорокина. Несмотря на то что и до настоящего времени в украинской административно-правовой науке понимание административного процесса является одним из дискуссионных вопросов, все же большинство ее представителей (например, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.В. Кивалов, Л.Р. Биля-Тиунова и т.д.) восприняли именно управленческое его понимание, предложенное в своё время В.Д. Сорокиным, и детализировали его с учетом нормотворческих и правоприменительных реалий современного времени. Неотъемлемая составляющая современного украинского правового доктринального базиса для нормотворчества и правоприменения – положения, сформулированные В.Д. Сорокиным относительно структуры административного процесса (О.В. Кузьменко, А.И. Миколенко считают ее “наиболее оптимальной”), принципов административного процесса и их классификации (восприняты и детализированы А.И. Миколенком, Р.С. Мельником, Р.В. Миронюком и др.), критериев для классификации административных производств и моделей их характеристики и др. Фундаментальные исследования В.Д. Сорокина об уникальности предмета, метода регулирования административно-процессуального права как самостоятельной отрасли национального права (с присущими “трем критериями дифференциации процессуальных отраслей”) были позитивно оценены и определены в качестве базовых доктринальных положений украинскими учёными в исследовании особой “обслуживающей” роли административно-процессуальных норм (например, работы О.И. Харитоновой), обосновании существования административно-процессуального права как самостоятельной отрасли отечественного права (например, труды О.В. Кузьменко, А.И. Миколенко, Р.С. Мельника, А.Т. Комзюка, Н.М. Тищенко, С.Г. Стеценка и др.).

Безусловно, кардинальные реформационные процессы, связанные с пересмотром сущности, назначения административного права, административного процесса, заимствованием многочисленных европейских отраслевых правовых аналогов, в современных украинских реалиях не могли не повлиять на использование в дальнейшем в научных исследованиях, нормотворчестве, правоприменении фундаментальных доктринальных положений, сформулированных В.Д. Сорокиным. Безусловно, с учетом времени их содержание может быть подвергнуто модификации, однако они вполне могут служить в сочетании с новейшими украинскими правовыми научными положениями, разработанными с учетом потребностей современного времени, составляющей современного доктринального фундамента для новейшего украинского нормотворческого процесса, обеспечивая определенным образом его результативность.

А.А. Дёмин, доцент кафедры административного права МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. юрид. наук, в своём выступлении на тему *“Административно-процессуальное законодательство должно быть признано самостоятельной отраслью в системе российского законодательства”* отметил следующее. Отраслевое строение российского законодательства отражено в Классификаторе правовых актов, утверждённом Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511. Пунктом 3 данного Указа обязанности по развитию Классификатора правовых актов возложены на Государственно-правовое управление Президента РФ. Представляет-ся, такую базу данных обязано вести Министерство юстиции

РФ, которому вменена регистрация нормативных правовых актов.

Указанный Классификатор не улучшил законодательное признание отраслевой структуры как российского законодательства, так и системы права. Так, если гражданское право как отрасль права в Классификаторе представлено довольно полно, то административного права в нем нет. Частично оно представлено только законодательством об административно-правовых режимах и административных правонарушениях, что не равнозначно ни отраслевому строению материального российского права, ни тем более процессуальному законодательству. Представляется, такое положение не соответствует степени важности административного права и административного процесса для законодательства и правовой системы Российской Федерации.

Гражданский процесс (позиции 180.040.060), арбитражный процесс (позиции 180.050.000 и след.), уголовный процесс (позиции 180.060.000 и след.) в Классификаторе правовых актов представлены, но перспектива принятия закона об административном судопроизводстве Российской Федерации требует уже сейчас думать о месте административного процесса в системе законодательства.

Совершенно несоответствующими традиционным процессуальным отраслям являются получившие признание и регулирование в Классификаторе бюджетный процесс (позиция 080.050.060), землеустроительный процесс (позиция 110.020.050) или даже “Активные воздействия на гидрометеорологические и другие геофизические процессы” (позиция 110.100.040). Указанные области деятельности государственного аппарата вообще не являются процессуальными, они относятся к материальному административному праву. Термин “процесс” по отношению к ним, как отражающий философское понимание процесса, но не юридического, должен быть заменён при помощи соответствующей редакции Классификатора.

А.А. Дёмин отметил, что поддерживает критику “управленческой концепции” процессуального права. Широкое понимание административного процесса “оказывается в методологическом тупике: нельзя не признать административно-процессуальной форму деятельности суда по осуществлению административной юрисдикции; однако нельзя и отнести его к субъектам исполнительно-распорядительной деятельности, которая трактуется в рамках этого подхода не иначе как правоохранительная деятельность административных органов”³. В этом свете, по существу, ревизии должны подвергнуться вообще представления о соотношении материального и процессуального права, в общей теории государства и права.

Профессор В.Д. Сорокин глубоко аргументированно и доходчиво обосновывал то, что административно-процессуальное право обладает всеми признаками отрасли права⁴ (предметом, системной организацией, взаимодействием с другими отраслями права) и даже более специфично, нежели ряд других, признанных отраслей права.

Н.И. Побежимова, профессор кафедры административного права и процесса РАНХиГС при Президенте РФ, канд. юрид. наук, заслуженный работник высшей школы

³ Зеленцов А.Б., Кононов А.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 4.

⁴ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Учеб. Изд. 2-е, перераб. и доп. СПб., 2008. С. 73, 74, 86.

РФ, в своём выступлении на тему *“Модернизация и интеграция административного права”* обратила внимание, что наряду с проблемами, затрагивающими науку административного права, возникают вопросы, касающиеся административного права как ведущей публичной отрасли права.

В России и за рубежом административное право нередко называют “правом исполнительной власти”, “управленческим правом”, “правом государственного управления”. До настоящего времени остаётся спорной проблема деления права на отрасли, за основу которого берётся либо предмет и метод, либо набор нормативных актов.

В России представители теории государства и права при характеристике отраслей права, их роли и места в правовой системе, способности влиять на содержание других отраслей выделяют, во-первых, главные, профилирующие отрасли, среди которых наряду с государственным правом называется и административное право, а также гражданское, уголовное, гражданское процессуальное и уголовно-процессуальное право; во-вторых, неглавные, специальные самостоятельные отрасли права.

Более того, отрасли права, входящие в первую из вышеназванных групп отраслей, относят к фундаментальным отраслям права. Такого рода классификация отраслей права содержится в трудах ведущих представителей теории государства и права – С.С. Алексеева, В.В. Лазарева и др. Трудно и, видимо, невозможно возражать им, когда они утверждают, что материальные отрасли права связаны с процессуальными, а всякое материальное право имеет свои необходимые, присущие только ему процессуальные формы, подчёркивая тем самым неразрывность связи процессуального права с материальным на том основании, что процессуальное право закрепляет процессуальные формы, которые необходимы для его существования.

С учетом изложенного представляется совершенно обоснованным выделение наряду с административным правом в качестве самостоятельной отрасли права административно-процессуального права, которое преподаётся в качестве самостоятельной дисциплины во многих вузах России.

В процессе реализации Конституции РФ неоднократно поднимался вопрос об административном судопроизводстве, о необходимости развития не только административного законодательства, но и законодательства административно-процессуального и законодательства об административном судопроизводстве.

В то же время в России наблюдается определённый разрыв между уровнем развития административно-правовой науки и уровнем развития административного законодательства. Так и не решён до конца вопрос о создании административных судов. А ведь от уровня развития законодательства во многом зависит климат государственных связей и, что особенно важно, уровень защищённости человека и гражданина, интересы которых требуют защиты, включая и судебную, от посягательств на их права и свободы. Сложности, связанные с принятием добротных законов, во многом зависят и от научных разработок их со стороны учёных и выработки по ним единого подхода, единой концепции, общей согласованной позиции по спорным вопросам, которых так не хватает представителям науки административного права.

Н.Ф. Попова, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, профессор кафедры административного и информационного права Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юрид. наук, в своём выступлении представила анализ норм КоАП РФ, которые регулируют

процессуально-правовой статус потерпевшего в производстве по делу об административном правонарушении.

Потерпевшему предоставлены широкие права, которые позволяют ему защитить свои интересы. Права потерпевшего распространяются на законного представителя юридического лица, законного представителя и представителя физического лица (ст. 25.4, 25.5 КоАП РФ) в части, касающейся участия в процессе разбирательства по делу об административном правонарушении. В 2006 г. в ст. 24.7 Кодекса был расширен перечень лиц, которым возмещаются расходы в связи с участием в производстве по делу. В этот перечень ныне входят потерпевшие и их законные представители.

В то же время в выступлении было обращено внимание на тот факт, что в КоАП РФ закреплено неравенство в праве получения некоторых процессуальных документов между лицом, в отношении которого ведётся производство, и потерпевшим (копии постановления по делу и копии решения по жалобе на постановление по делу). Причём последний документ вручается ему по его просьбе только в случае подачи им жалобы (ст. 30.8). Аналогичное замечание можно сделать относительно ходатайства лица, в отношении которого ведётся производство, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица (ст. 29.5). Потерпевший таким правом не обладает.

Отмечалось, что помимо процессуальных прав потерпевший должен быть наделён процессуальными обязанностями, позволяющими субъекту административной юрисдикции решать задачи производства по делам об административных правонарушениях. Законодатель в ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ прямо указывает на необходимость разъяснения потерпевшему его прав и обязанностей, однако не определяет в полном объёме обязанности потерпевшего в ст. 25.2. А ведь гл. 25 КоАП РФ называется “Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности”. Высказанное замечание касается и определения обязанностей других участников производства. Н.Ф. Попова поддерживает предложение М.А. Вербицкой о том, что “во избежание двусмысленности в понимании статуса потерпевшего целесообразно в КоАП РФ закрепить обязанности данного участника производства по делам об административных правонарушениях” в ст. 25.2.

В производстве по делу об административном правонарушении, о признании потерпевшим не принимается специальное решения в виде отдельного постановления или определения. Статус гражданина или юридического лица в качестве потерпевшего записывается в протоколе об административном правонарушении либо в постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и указанным лицам разъясняются их права и обязанности. Однако некоторые учёные-административисты (Д.Н. Бахрах, Е.С. Герман) предлагают дополнить ст. 25.2 КоАП РФ частью, содержащей основания и процедуру признания лица потерпевшим, по аналогии с УПК РФ. Н.Ф. Попова солидарна с их мнением.

В заключение был сделан вывод о необходимости дополнения ст. 25.2 КоАП РФ двумя частями, содержащими в концентрированном виде обязанности потерпевшего, а также основания и процедуру признания лица потерпевшим; устранения в КоАП РФ неравенства в правах между лицом, в отношении которого ведётся производство, и потерпевшим в отношении получения некоторых процессуальных документов (копии постановления по делу и решения по жалобе) и праве ходатайствовать о рассмотрении дела по месту жительства потерпевшего.

Ю.В. Степаненко, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, профессор кафедры административного и информационного права Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юрид. наук, заслуженный юрист РФ, выступил с докладом на тему *“Транспортная безопасность: проблема терминологии”*. По его мнению, при разработке законопроекта необходимо в первую очередь разобраться в дефинициях. Чёткие и однозначные понятия способствуют формированию прочной методологической основы для их адаптации в объективном праве и использования в правоприменительной практике.

Правовой основой устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса является Федеральный закон “О транспортной безопасности” от 9 февраля 2007 г. Однако, как только этот Закон был обнародован, он сразу же стал “возмутителем спокойствия” в правовом регулировании безопасности на транспорте. Дело в том, что законодатель использовал в наименовании Закона предельно абстрактный собирательный термин и тем самым ввёл в нормативный оборот заведомо многозначительное понятие без раскрытия его точного содержания. На поверку это обобщающее понятие оказалось не вполне соответствующим юридическому содержанию нового законодательного акта. В результате, несмотря на наличие, казалось бы, базового отраслевого закона (с точки зрения терминологии, а не содержания), в действующих законодательных актах о транспорте продолжают жить своей жизнью и относительно мирно сосуществовать различные виды транспортной безопасности.

В науке одно и то же понятие может иметь существенно различающиеся дефиниции, по-разному отражающие его содержание. Но когда одно из таких доктринальных определений получает законодательное (легальное) закрепление, правоприменительная практика обязана следовать только ему. Это означает, что законодательная дефиниция (по возможности) должна быть безукоризненной, чего не получилось в случае с понятием “транспортная безопасность”.

Представляется, что Закон “О транспортной безопасности” следовало бы назвать по-другому – Закон “Об антитеррористической безопасности на транспорте”. И тогда бы наличие в кодифицированных и отраслевых законах о транспорте различных видов транспортной безопасности было бы оправданным.

Имеется и другой путь решения проблемы конкуренции понятий. Известно, что Закон “О транспортной безопасности” охватывает только социальный компонент этой области общественных отношений, оставляя за пределами своего действия угрозы техногенного и природного характера. Поэтому можно внести в указанный Закон изменения (правда, они будут весьма существенными), предусмотрев в нем четыре блока: 1) антитеррористическую безопасность (защиту); 2) техногенную (технично-технологическую) безопасность; 3) защиту и ликвидацию последствий от чрезвычайных ситуаций природного характера; 4) защиту от противоправных проявлений общеуголовного и административно-деликтного характера.

Только при таком подходе все разновидности транспортной безопасности окажутся в сборе и будут охвачены одним законодательным актом. Не исключено, что наличие базового закона о транспортной безопасности в таком виде может послужить основанием для отмены многих законодательных актов об отраслевых видах безопасности. Тем самым правовое поле в этой области будет оптимизировано, из-за унификации понятийного аппарата снизится накал терминологических споров, появится отчётливость в задачах и функциях субъектов обеспечения транспортной безопасности.

В.И. Майоров, проректор по учебной работе Южно-Уральского гос. ун-та, доктор юрид. наук, проф., обратил внимание *на специфику административной юрисдикции*, которая состоит в том, что она осуществляется во внесудебном порядке должностными лицами (в том числе должностными лицами органов внутренних дел), обладающими квазисудебными полномочиями. Производство по делам об административных правонарушениях состоит в возбуждении и рассмотрении уполномоченными органами дел об административных правонарушениях, а также применении к виновным лицам мер административной ответственности. Эта деятельность строго регламентируется законом.

При наличии фактов нарушения Правил дорожного движения используется весь арсенал мер административного принуждения, хотя административно-принудительные меры не связаны непосредственно с нарушением ПДД, а направлены на его предупреждение и могут являться предметом анализа правоприменительной деятельности. Следовательно, административно-юрисдикционная деятельность подразделений, обеспечивающих безопасность дорожного движения, представляет собой вид охранительной деятельности органов государственного управления, является элементом более широкого понятия – правоприменительной деятельности и проявляется в трёх основных формах ее реализации: соблюдении, исполнении (использовании) и применении. До настоящего времени превентивные возможности административной юрисдикции в сфере дорожного движения полностью не реализованы.

В административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности дорожного движения имеются существенные недостатки. К ним относятся:

- несовершенство законодательства;
- отставание правоприменительной деятельности от потребностей практики;
- недостаточное организационное и научно-методическое обеспечение правовой деятельности органов внутренних дел по безопасности дорожного движения;
- острая потребность в информационных справочных материалах, необходимых, полезных и доступных для всех участников дорожного движения, сотрудников ГИБДД и других правоохранительных органов, соприкасающихся с проблемами безопасности дорожного движения;
- недостаточное освещение в научной литературе результатов исследований о концептуальных основах и наиболее характерных случаях расследования дорожно-транспортных происшествий;
- отсутствие чётко установленных единых критериев эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности дорожного движения, методов ее измерения и оценки.

Анализ перечисленных недостатков позволяет сделать вывод, что цели, задачи, принципы и приоритетные направления правового обеспечения административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения подлежат корректировке, направленной на качественное улучшение функционирования органов внутренних дел, коренное изменение стиля и методов их деятельности, повышение ответственности и профессионализма, определение новых подходов к решению современных проблем безопасности.

С.Н. Бочаров, начальник кафедры административного права Московского ун-та МВД России, канд. юрид. наук, проф.; **С.А. Сойников, зам. начальника той же кафедры, доктор юрид. наук, доц., рассмотрели *актуальные вопросы административно-правового регулирования материальной ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания.***

Федеральный закон “О материальной ответственности военнослужащих” от 12 июля 1999 г. регламентирует условия, размеры и порядок возмещения причинённого государству ущерба. Действие указанного Закона охватывает лиц, проходящих военную службу по призыву и по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба. Однако анализ сущностных признаков военной службы позволяет усмотреть ее значительное сходство со службой в полиции и других подразделениях органов внутренних дел, а также в иных правоохранительных структурах, сотрудники которых имеют специальные звания. Общими для них являются: характер государственной службы и ее направленность, единоначалие, субординация; служебная дисциплина; основные параметры оснований и порядка привлечения к административной ответственности; обязанность сотрудников беречь предоставленное для выполнения служебных обязанностей государственное имущество; финансирование из государственного бюджета; ношение форменной одежды; использование вооружения, специальных средств, боевой техники и многое другое. Это, по мнению выступающих, делает вполне уместным постановку вопроса о возможности распространения административно-правового института материальной ответственности на указанные категории лиц, проходящих государственную правоохранительную службу.

При этом важно отметить, что на сотрудников органов внутренних дел, под которыми законодатель понимает граждан, взявших на себя обязательство по прохождению федеральной государственной службы в органах внутренних дел в должностях рядового или начальствующего состава и имеющих специальное звание рядового или начальствующего состава, в отличие от категории работников органов внутренних дел, распространяется не Трудовой кодекс РФ, а законодательство о соответствующей разновидности государственной службы, предполагающее осуществление не трудовых, а государственно-служебных правоотношений, определяющих содержание соответствующего административно-правового института. Очевидно, что решение изложенных вопросов потребует комплексного анализа и системного подхода, что в итоге положительно скажется на статусе государственных служащих в целом и статусе сотрудников органов внутренних дел (полиции), в частности.

Н.В. Макарейко, докторант кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, канд. юрид. наук, доц., обратил внимание на *использование потенциала органов внутренних дел (полиции) по обеспечению экономической безопасности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности*, в рамках которой реализуется значительный объем полномочий органов внутренних дел (полиции).

Проводимые преобразования в сфере административной юрисдикции повлекли за собой сокращение полномочий ОВД (полиции), что особенно отразилось на объеме их полномочий в сфере экономики. Такое положение предопределено проведением административной реформы, вектор которой направлен на ограничение вмешательства государ-

ства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства. Вместе с тем подобное решение повлекло за собой ненадлежащую защиту прав, законных интересов граждан в сфере предпринимательской деятельности, так как качество контроля в экономической сфере было существенно снижено.

Ограничение полномочий сотрудников органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях в сфере экономики (ст. 28.3 КоАП РФ) привело к росту числа экономических правонарушений, снизило результативность профилактической работы в этой сфере, ограничило возможность использования накопленного опыта органов внутренних дел. Эта посылка в полной мере касается и полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях органами внутренних дел в экономической сфере (ст. 23.3 КоАП РФ). Учитывая количество составов об административных правонарушениях в сфере экономики, предусмотренных гл. 7, 14 – 16 КоАП РФ, можно утверждать, что в данном случае речь идёт о крайне незначительном объёме дел об административных правонарушениях.

В этой связи можно констатировать игнорирование опыта сотрудников органов внутренних дел (полиции), который был накоплен за долгий период деятельности в сфере экономики, что негативным образом сказывается на обеспечении экономической безопасности. Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать внесение дополнений в ст. 23.3, 28.3 КоАП РФ, что позволило расширить полномочия органов внутренних дел (полиции) в сфере обеспечения экономической безопасности. Наряду с этим целесообразно расширить полномочия по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27 КоАП РФ). Вместе с тем закономерным видится расширение использования возможностей органов внутренних дел по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях. Учитывая, что наиболее часто в качестве административных наказаний за правонарушения в сфере экономики применяются наказания в виде административного штрафа, то важным шагом, направленным на повышение исполняемости названного вида административного наказания, было бы привлечение сотрудников полиции для его принудительного исполнения.

В.В. Катунин, адъюнкт кафедры административного права СПбУ МВД России, в выступлении на тему “*Модернизация органов внутренних дел Российской Федерации как институционально-функциональный процесс совершенствования их деятельности*” обратил внимание на то, что проходящую модернизацию органов внутренних дел Российской Федерации можно охарактеризовать как попытку адаптировать организационное построение, задачи и функции в первую очередь полиции к кардинально изменившимся в течение последнего десятилетия условиям ее деятельности. Процессы демократизации, возросшая активность и зрелость институтов гражданского общества, формирование эффективного государственного управления предполагают внесение существенных корректив в организацию и содержание деятельности полиции.

По мнению выступающего, *модернизация органов внутренних дел* – это необходимое направление проводимой реформы, вызванной как внутренними, так и внешними факторами, с целью создания полицейской системы, которая отвечает современным запросам общества и государства, политически нейтральна, неавторитарна, профессионально эффективна, ответственна и отзывчива обществу. Модернизация имеет множество векторов, соответствующих

основным, узловым проблемам текущего и перспективного совершенствования деятельности МВД России. Ведущим вектором являются обновление законодательства, регламентирующего функционирование всех иерархических уровней системы МВД, разработка инновационных технологий отбора, обучения, воспитания и расстановки личного состава, оптимизация организационных структур и всего алгоритма функционирования органов внутренних дел в штатных и нештатных (особых, чрезвычайных) ситуациях.

О.О. Чуйкина, адъюнкт кафедры административного права СПбУ МВД России, в своём выступлении *“О принудительных мерах административного предупреждения, применяемых сотрудниками органов внутренних дел”* отметила, что для решения возложенных на органы внутренних дел задач сотрудники ОВД наделены широкими полномочиями, среди которых важную роль занимает применение принудительных мер административного предупреждения. На основе анализа действующего законодательства О.О. Чуйкина предложила перечень принудительных мер административного предупреждения, разделив их на две группы в зависимости от цели их применения. Поставила под сомнение включение в данную группу мер административного принуждения: прохождение обязательного медицинского осмотра, обязательные профилактические прививки, контрольные и надзорные проверки, формирование банков данных о гражданах и другие административно-правовые меры.

Например, гл. 4 Федерального закона “О полиции” к числу мер государственного принуждения отнесено формирование и ведение банков данных о гражданах (ст. 17). Формирование банков данных связано с обязанностью определённых лиц предоставлять необходимые сведения о себе, но исполнение этой обязанности не выступает в качестве способа обеспечения исполнения лицом других юридических обязанностей. В данном случае формирование банков данных – не мера принудительного воздействия, а регулятивная норма, направленная на сбор и обработку информации о лицах, необходимой для выполнения возложенных на полицию обязанностей. По мнению докладчика, включение полномочий по формированию и ведению банков данных в систему мер административного принуждения необоснованно расширяет сферу применения последнего.

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 Каплун, профессор той же кафедры СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, заслуженный работник высшей школы РФ (E-mail: and-kaplunov@yandex.ru);

Юрий Ефремович Аврутин, профессор той же кафедры СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ (E-mail: axx2006@mail.ru)