

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Краткая аннотация: 15 марта 2011 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная памяти 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, высказали собственные мнения о возможных путях развития научных представлений о понятии и содержании административного процесса и административно-процессуального права, совершенствования административного и административно-процессуального законодательства, дали оценки вступившему в силу Федеральному закону “О полиции” и его роли в реформировании МВД России.

Annotation: 15 march 2011 year in Saint-Petersburg university Ministry of the internal affairs of Russian Federation take place yearly All-Russian science-practical conference, dedicated to the memory of doctor of juridical science, professor, Honoured Science Worker of Russian Federation V.D. Sorokin.

In the process of exchanging opinions all speakers give high appreciation science heritage V.D. Sorokin to development of administrative and administrative process law in Russia, express opinions about possible ways of development science conceptions about notion and content administrative process and administrative process law, optimization administrative and administrative process legislation, exchanged ideas and assessments of the recently consummated Federal Law “About The Police” and its role in the reformation of the Russian Interior Ministry.

Ключевые слова: конференция памяти профессора В.Д. Сорокина, административное право, административный процесс, административно-процессуальное право, реформирование МВД России, Федеральный закон “О полиции”.

Key words: conference in memory of Professor V.D. Sorokin, administrative law, administrative process, administrative process law, reformation of the Russian Interior Ministry, Federal Law “About The Police”.

15 марта 2011 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась очередная ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина.

Почтить светлую память В.Д. Сорокина, видного ученого-административиста и теоретика в Санкт-Петербург были ведущие ученые из различных научных учреждений и вузов России. В работе конференции приняли участие руководители и представители из числа профессорско-преподавательского состава кафедр административно-правовых дисциплин вузов МВД России, участвовавшие в прошедшем накануне заседании рабочей группы учебно-методической секции административно-правовых дисциплин ЦОКР МВД России, кафедр административного права и административной деятельности органов внутренних дел, адъюнкты и курсанты Санкт-Петербургского университета МВД России, профессорско-преподавательский состав различных вузов Санкт-Петербурга и России, практические работники. К дню проведения конференции был издан сборник тезисов докладов и выступлений участников конференции в двух частях. Ниже публикуется краткое содержание отдельных докладов и выступлений.

Конференцию открыл В.А. Кудин, начальник Санкт-Петербургского ун-та МВД России, генерал-лейтенант милиции, канд. юрид. наук, доц., заслуженный юрист РФ. В своем выступлении о роли административно-правовой науки в реформировании МВД России он отметил, что милиционно-полицейская реформа с момента подписания Президентом РФ семи указов переходит в практическую

плоскость – начинается этап формирования органов полиции и комплектования их личным составом с учетом требований, установленных Федеральным законом “О полиции”, и обратил внимание на следующее.

Первое. Ученые Санкт-Петербургского университета МВД России принимали непосредственное участие в разработке концептуальных идей Федерального закона “О полиции” и предложений по их реализации в тексте Закона. Вместе с тем в Законе четко не определен статус сотрудника полиции. Несмотря на то что последний согласно Закону замещает “должность федеральной государственной службы” в органах внутренних дел, такой вид должностей государственной службы в перечне должностей, установленных ч. 2 ст. 8 Федерального закона “О системе государственной службы Российской Федерации” от 27 мая 2003 г., не предусмотрен. В нем речь идет о “должностях правоохранительной службы”, типовые перечни которых утверждаются Президентом РФ. Решение этой проблемы напрямую связано с необходимостью скорейшего принятия Федерального закона “О правоохранительной службе”.

Второе. Федеральный закон “О полиции” – это только начало процесса дальнейшего формирования и совершенствования нормативной основы деятельности органов внутренних дел, в том числе обновления подзаконной нормативной базы, без которой невозможно обеспечить реализацию большинства новелл вышеуказанного Закона.

Третье. Формирование правовой основы деятельности полиции и органов внутренних дел в целом требует внесения серьезных коррективов в учебный процесс образовательных учреждений системы МВД России. Особое внимание

при подготовке специалистов для органов внутренних дел будет уделено изучению закрепленной в Федеральном законе “О полиции” партнерской модели взаимоотношений полиции и общества. Детально должна быть изучена нормативная основа “деятельности полиции, ограничивающей права и свободы граждан”. Сотрудники полиции твердо должны знать эти полномочия и не выходить за установленные законом рамки.

Четвертое. Важнейшая составляющая реформирования МВД России – дальнейшее совершенствование социальных гарантий сотрудников полиции, в том числе реформа системы денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел, разработка программы, направленной на обеспечение сотрудников органов внутренних дел жильем.

Как представляется, проведение всего комплекса мероприятий по реформированию МВД России позволит сделать службу в полиции престижной, превратить последнюю в дееспособную правоохранительную структуру и инструмент социального обслуживания общества, вернуть доверие к полиции как государственному институту.

Л.Л. Попов, зав. кафедрой административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РСФСР, посвятив выступление Федеральному закону “О полиции” и правам человека, отметил следующее.

1. Федеральный закон “О полиции” – чрезвычайно важный правовой акт, направленный на совершенствование правоохранительной системы страны, теории и практики государственного управления и административного права.

2. Главное достоинство указанного Закона – отражение в нем основополагающего положения Конституции РФ (ст. 2): человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а обязанность государства – признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы. Отсюда вытекает и назначение полиции, впервые в истории правового регулирования деятельности органов внутренних дел сформулированное в ст. 1 Закона “О полиции”.

3. Идея о том, что назначение милиции состоит в социальном обслуживании населения в сфере правопорядка, как заметил Л.Л. Попов, была высказана им еще в советские времена, но ее приняли “в штыки”, она не была поддержана ни руководством, ни практическими работниками. И только спустя десятилетия эта идея в конституционной формулировке, наконец-то, нашла отражение в Федеральном законе “О полиции”. В этом принципиальном положении отражены буква и дух данного Закона. Теперь признание, соблюдение и защита прав и свобод граждан должны стать краеугольным камнем всей деятельности каждого сотрудника полиции.

Ю.Е. Аврутин, советник начальника Санкт-Петербургского ун-та МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, в выступлении “*Новеллы и противоречия в законодательном закреплении основных направлений деятельности полиции в Российской Федерации*” обратил внимание на то, что Федеральный закон “О полиции” удивительным образом “соткан” из новелл и противоречий содержательного и технико-юридического характера, что характерно и для ст. 2 “Основные направления деятельности полиции”.

Впервые в практике правового регулирования деятельности милиции (полиции) закрепляя не задачи, а *основные направления деятельности*, законодатель акцентирует внимание в первую очередь на иерархии тех социальных ценностей, охрана и защита которых возлагаются на полицию, на

тех организационно обеспеченных функциях полиции, которые необходимы и вместе с тем достаточны для реализации ее социального предназначения.

Основные направления деятельности полиции, по сути, и есть эти функции. Часть 1 ст. 2 указанного Закона выделяет 12 направлений деятельности полиции – в два раза больше, чем количество задач, возлагавшихся ранее на милицию. Суть законодательных новелл заключается не в удвоении возлагаемых на полицию функций, а в учете содержательных и организационных аспектов полицейской деятельности, что нашло отражение в закреплении таких ее направлений, которые:

во-первых, вытекают из социального назначения полиции (защита личности, общества, государства от противоправных посягательств);

во-вторых, отражают суть и специфику полицейской деятельности (предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; розыск лиц; обеспечение правопорядка в общественных местах);

в-третьих, раскрывают особенности правоприменительной, контрольно-надзорной и юрисдикционной составляющих полицейской деятельности (производство дознания по уголовным делам; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности);

в-четвертых, закрепляют сложившиеся (охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; осуществление экспертно-криминалистической деятельности) или относительно новые (государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц) реалии деятельности полиции.

Е.Ю. Грачева, проректор по учебной и воспитательной работе МГЮА им. О.Е. Кутафина, зав. кафедрой финансового права, доктор юрид. наук, проф., свое выступление посвятила актуальным проблемам правового регулирования финансового контроля.

Реализация стратегической задачи формирования рынка объективно обусловила принципиальные изменения в правовом регулировании и организации осуществления финансового контроля, включая изменения его целей, задач и принципов.

В рыночных условиях происходит не упрощение, а усложнение финансовой деятельности, как следствие – усложнение и финансового контроля, который может быть определен как контроль со стороны уполномоченных государством органов и организаций за законностью действий в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан.

Одним из важнейших направлений государственного финансового контроля является обеспечение публичных интересов в бюджетной сфере. Публичные интересы при осуществлении бюджетного контроля состоят в следующем: выявление всех материальных и финансовых резервов для достижения стоящих перед обществом целей и задач в усло-

виях рынка; определение доходов бюджета по отдельным налогам и другим платежам; установление расходов бюджета по целевому назначению; осуществление бюджетного регулирования в целях сбалансированности бюджетов разного уровня и др. Все это требует совершенствования бюджетного законодательства, включая легальное закрепление понятия бюджетного контроля, его целей, задач, принципов осуществления в соответствии с требованиями Лимской декларации Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ), определения полномочий бюджетных контрольных органов, уточнения оснований привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

С.А. Старостин, профессор кафедры административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, в выступлении *“Административная реформа закончилась. Что дальше?”* отметил, что под “административной реформой” принято понимать преобразования в системе органов исполнительной власти с целью создания реально действующей единой системы исполнительной власти, работающей эффективно и в интересах общества. Объектом реформы стали федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, государственные организации при органах исполнительной власти, иные системы управления, обладающие государственно-властными полномочиями.

Наиболее активно административная реформа стала осуществляться с 2005 г., когда была утверждена Концепция административной реформы. Изначально ее мероприятия были рассчитаны на период с 2006 по 2008 г., но позже, в 2008 г., когда стало понятно, что эти мероприятия не будут выполнены, сроки Концепции были продлены до конца 2010 г.

Целями административной реформы тогда были названы: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В Концепции указаны показатели достижения целей административной реформы, а также задачи, которые необходимо при этом решить. Их анализ дает основания полагать, что ни одна из целей административной реформы сегодня не достигнута. Более того, реформы затронули в основном только систему федеральных органов исполнительной власти.

В таких условиях удивляет молчание Президента РФ и Председателя Правительства РФ: необходимо дать оценку ответственному за проведение реформы должностным лицам и, видимо, продолжить реформы, хотя бы потому, что очень многое все-таки удалось сделать.

П.И. Кононов, судья арбитражного суда Кировской области, доктор юрид. наук, проф., в докладе о понимании административного процесса высказал собственную позицию по вопросу о соотношении понятий “административный процесс” и “административное судопроизводство”.

С его точки зрения, данные понятия нельзя отождествлять, поскольку они являются разноуровневыми и, несмотря на то что связаны между собой, обозначают разные виды правоприменительной деятельности и юридического процесса.

Административный процесс – это деятельность несудебных, т.е. административно-публичных, органов по разреше-

нию подведомственных им индивидуальных юридических дел, как спорных, так и бесспорных.

Административное судопроизводство – это деятельность судов по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений, которые либо уже были первоначально рассмотрены административно-публичными органами, либо были ими возбуждены и переданы в суды для принятия окончательных решений по этим делам. Иными словами, административное судопроизводство – это вторичное или последующее рассмотрение судами дел, возникших из материальных административных правоотношений, окончательное или промежуточное решение по которым было принято компетентными административно-публичными органами.

В рамках административного процесса административно-публичные органы, т.е. органы публичного управления, разрешают отнесенные к их подведомственности дела, возникающие в ходе их текущей административной, управленческой деятельности, и принимают по результатам разрешения таких дел первичные решения, которые затем могут быть оспорены заинтересованными лицами в судах, а в некоторых случаях, например при привлечении к административной ответственности, требуют дальнейшего рассмотрения в судах. Но в любом случае такие дела поступают в суд уже после возбуждения их соответствующими административно-публичными органами. После поступления такого дела в суд последний возбуждает новое дело, но отнюдь не административное, а возникшее из административных правоотношений, т.е. из правоотношений, сложившихся между административно-публичным органом, с одной стороны, и физическим лицом или организацией – с другой, и полностью или частично рассмотренное в административном порядке. Именно это дело разрешает суд, но не первичное административное. Суд не является субъектом административных, управленческих отношений. Он в рамках административного судопроизводства лишь дает юридическую оценку этим отношениям и принимает соответствующее решение.

Таким образом, административный процесс – это властная правоприменительная деятельность только административно-публичных органов по разрешению подведомственных им текущих административных дел, а административное судопроизводство – это властная правоприменительная деятельность судов по рассмотрению возбужденных ими дел, возникших на основе и в связи с первичным разрешением административно-публичными органами текущих административных дел.

Вместе с тем названные виды юридического процесса не следует противопоставлять. Они дополняют друг друга и в системе позволяют обеспечивать законность функционирования исполнительной власти.

О.В. Прохорова, зам. начальника кафедры административного права Санкт-Петербургского ун-та МВД России, канд. юрид. наук, и А.И. Каплунов, профессор той же кафедры, доктор юрид. наук, говоря о структуре административного процесса, отметили, что ее первичным элементом является производство, т.е. установленный нормами административно-процессуального права порядок рассмотрения и разрешения однородной категории индивидуальных конкретных дел.

Решение вопроса о перечне производств, входящих в структуру административного процесса, зависит от того, что понимается под административным процессом как видом юридического процесса. В настоящее время есть основание говорить о *трех основных подходах* к пониманию админи-

стративного процесса: *управленческом* (В.Д. Сорокин), *судебном* (Ю.Н. Старилов) и *комплексном*, или *широком*, объединяющем оба названных подхода (Н.Г. Салищева).

При характеристике структуры административного процесса, по мнению авторов, за основу следует взять “управленческий” подход по следующим причинам:

первая – отнесение административного судопроизводства сторонниками судебной концепции к административному процессу спорно, поскольку административный процесс – это составная часть управленческого процесса, процессуальная форма осуществления государственного управления;

вторая – обусловлена неопределенностью термина “административные процедуры”, используемого при характеристике одной из составных частей административного процесса в рамках комплексного (широкого) подхода, что “размывает” границы и понятие административного процесса.

Авторы разделяют мнение В.Д. Сорокина о структуре административного процесса, который включает в него производства, имеющие уже основательное законодательное закрепление, а именно: по принятию нормативных актов государственного управления, по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций, лицензионное, регистрационное, по делам о поощрениях, по административно-правовым жалобам и спорам, по делам об административных правонарушениях, по дисциплинарным делам, исполнительное. С их точки зрения, включение в структуру административного процесса дополнительно к перечисленным “производства по применению отдельных мер административного предупреждения и административного пресечения” не противоречит критериям, характеризующим процесс как юридическую категорию.

В.Е. Севрюгин, зав. кафедрой административного и финансового права Тюменского госун-та, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в выступлении, посвященном вопросу административной ответственности за коррупционные правонарушения, отметил, что к последним, исходя из смысла и содержания Федерального закона “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г., относятся коррупционные правонарушения и коррупционные преступления. При этом в Федеральном законе отсутствуют их определения и разграничение между ними. К тому же понятие “коррупционное правонарушение” не соответствует давно устоявшейся типологии правонарушений на гражданские (деликты), административные, дисциплинарные (проступки) и уголовные (преступления).

С точки зрения В.Е. Севрюгина, под коррупционным правонарушением следует понимать деяние (действие или бездействие), нарушающее нормы той отрасли права, которая охраняет регулируемые частным или публичным отраслями права общественные отношения, совершенные виновно (умышленно или по неосторожности) и причиняющие вред частным либо публичным интересам. В зависимости от того, нормами какой отрасли права, предусматривающими юридическую ответственность за конкретное деяние, охраняется нарушенное служебно-правовое отношение, коррупционное правонарушение может квалифицироваться, соответственно, как гражданское, административное, дисциплинарное или уголовное.

Анализ действующего законодательства об административной ответственности позволяет причислить к административным коррупционным правонарушениям, обладающим признаками коррупции, правонарушения, ответственность

за которые установлена не только КоАП РФ, но и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

К числу коррупционных в действующем КоАП РФ следует отнести административные правонарушения, предусмотренные: 1) гл. 5 (ст. 5.16–5.20; 5.45–5.48; 5.50; 5.52); 2) гл. 7 (ст. 7.27); 3) гл. 15 (ст. 15.14, 15.21); 4) гл. 19 (ст. 19.28, 19.29). К другим видам административных правонарушений коррупционной направленности могут быть отнесены, например, коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм. В КоАП РФ требуется введение самостоятельной главы, предусматривающей административную ответственность за коррупционные правонарушения.

В отраслевой теории права и на практике весьма сложно отграничить административное коррупционное правонарушение от коррупционного преступления, гражданско-правовое коррупционное правонарушение – от преступления, коррупционный дисциплинарный проступок – от административного коррупционного правонарушения.

Коррупционные правонарушения на службе обычно проявляются в таком использовании своего должностного статуса для получения благ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание (например, совмещение государственной службы с работой в коммерческих организациях; в случаях учреждения коммерческих структур с использованием средств государственных предприятий, на которых должностные лица работают, участие в руководстве этими коммерческими структурами, обеспечение коммерческим структурам привилегированного положения и т.п.). Систематизации таких видов коррупционных правонарушений будет способствовать принятие на федеральном уровне Дисциплинарного кодекса государственных гражданских служащих Российской Федерации, в котором необходимо закрепить единый перечень дисциплинарных коррупционных правонарушений и взысканий за их совершение.

Российское антикоррупционное законодательство является весьма пробельным и находится еще в стадии становления. Предусмотренные Национальным планом противодействия коррупции и антикоррупционными законами меры требуют внесения соответствующих изменений и дополнений в КоАП РФ, уголовное, гражданское и трудовое законодательство.

А.С. Дугенец, зам. начальника ВНИИ МВД России по научной работе, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своем выступлении остановился на необходимости актуализации безопасности дорожного движения.

По данным ГИАЦ МВД России, за 2010 г. в Российской Федерации произошло 199 431 дорожно-транспортное происшествие, в результате которых погибли 26 567 человек, а 250 635 – получили ранения различной степени тяжести.

180 происшествий в стране имели особо тяжкие последствия, в них пострадал 1291 человек. В Санкт-Петербурге подобных происшествий было четыре с тремя погибшими и 49 ранеными.

С большим сожалением приходится констатировать, что за прошедший год произошло 20 262 ДТП с участием детей, в которых 898 детей погибли, а 21 149 детей получили ранения.

Приведенные цифры убедительно призывают актуализировать вопросы обеспечения безопасности дорожного движения, приобретающие в последние годы политическое, экономическое, социальное и, конечно же, демографическое значение.

Дорожно-транспортные происшествия, по экспертным оценкам, наносят экономике России значительный ущерб, составляющий в последние четыре года 2,2 – 2,6% валового внутреннего продукта страны (в 2004 г. ущерб составил 369 млрд. руб., в том числе в результате гибели и ранения людей – 227,7 млрд. руб.).

Важное значение для решения рассматриваемых проблем имеет должная реализация мер, предусмотренных Федеральной целевой программой “Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах” распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2005 г.

Проведение в жизнь программных мероприятий подтвердило эффективность программно-целевого подхода в условиях Российской Федерации в работе по снижению ущерба от ДТП, который превышает 2% валового продукта.

Изложенные обстоятельства, анализ и поиск путей исправления ситуации должны быть в центре внимания административно-правовой общественности. Вероятно, стоит подумать о необходимости проведения научно-практических конференций по рассмотренной весьма важной и актуальной в современной России проблеме. Научным руководителям и консультантам, адъюнктам и соискателям образовательных учреждений МВД России в качестве объекта предстоящих диссертационных исследований следует чаще выбирать общественные отношения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения как характеризующиеся особой актуальностью и имеющие научную и практическую перспективу.

В.И. Майоров, проректор по учебной работе, зав. кафедрой конституционного и административного права Южно-Уральского госун-та, доктор юрид. наук, проф., в своем докладе особое внимание уделил необходимости проведения анализа составов административных правонарушений в области дорожного движения с позиции теории административного права.

На основе междисциплинарного исследования проблем безопасности дорожного движения им были выделены научные категории, требующие обязательного учета при существенной характеристике административных правонарушений в области дорожного движения: дорожно-транспортное происшествие, аварийная ситуация, последствия дорожно-транспортного происшествия и др.

Отдельно докладчиком проведено разграничение составов уголовных преступлений и административных правонарушений в области дорожного движения, отмечены теоретические и практические сложности квалификации соответствующих правонарушений.

Б.В. Россинский, проректор по учебной работе, зав. кафедрой административного и финансового права Российской правовой академии Минюста России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в выступлении об административном наказании собственника (владельца) транспортного средства отметил, что КоАП РФ установлена административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств за нарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами. В принципе нет никаких особых проблем при использовании материалов съемки для доказывания факта административного правонарушения, если идентификационные характеристики транспортного средства (главное – его государственный регистрационный номер) запечатлены на снимке. Возможно использование в качестве доказательств

по делу об административном правонарушении документов, к которым относятся, в частности, материалы фото- и киносъемки, видеозаписи, показания специальных технических средств. Однако многие транспортные средства управляются по доверенности. В результате же автоматической фотодокументации нарушения по государственному регистрационному номеру транспортного средства устанавливается его собственник (владелец), который не виновен в совершении зафиксированного нарушения. При этом нередко собственник (владелец) не знает, кто управлял транспортным средством, или не хочет назвать водителя-нарушителя. Решение данной проблемы возможно путем возложения ответственности за нарушения в области дорожного движения на собственника (владельца) транспортного средства.

Основополагающим положением законодательства об административных правонарушениях является то, что “лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина” (ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ). При этом административным правонарушением признается лишь противоправное, виновное действие (бездействие) лица, за которое установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ).

Многими авторами утверждается, что при назначении наказания собственнику (владельцу) транспортного средства за правонарушение, которое выявлено с применением технических средств, происходит объективное вменение вины, недопустимое в публично-правовых отношениях. В этом случае устанавливается административная ответственность без вины. Между тем вина здесь, по нашему глубокому убеждению, есть.

При автоматической фиксации нарушения, совершенного лицом, управляющим транспортным средством, в случае, если это лицо не установлено, действие собственника (владельца) данного транспортного средства следует рассматривать как доверие транспортного средства по неосторожности лицу, совершившему нарушение Правил дорожного движения. Ведь многие граждане доверяют управление транспортным средством, не разбираясь, кому они передают источник повышенной опасности, не задумываясь о своей возможной ответственности за неправомерное поведение другого лица. В этом видится их вина в форме неосторожности.

Иными словами, к административной ответственности за административное правонарушение в области дорожного движения в случае его фиксации работающим в автоматическом режиме специальным техническим средством должен привлекаться либо водитель, совершивший зафиксированное нарушение, если он установлен, либо собственник (владелец) транспортного средства, доверивший транспортное средство по неосторожности лицу, нарушившему Правила дорожного движения.

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского ун-та МВД России, доктор юрид. наук, и А.Н. Кузбагаров, начальник кафедры гражданского права того же университета, доктор юрид. наук, проф., раскрыли материально-правовые и процессуальные особенности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, выявленные путем автоматической фото- видеofиксации. Так, А.И. Каплунов в числе таких особенностей, в частности, назвал следующие:

1) с помощью автоматической фото- видеofиксации в Российской Федерации выявляются административные

правонарушения, предусмотренные ст. 12.9 “Превышение установленной скорости движения” КоАП РФ;

2) к административной ответственности привлекаются специальные субъекты – собственники (владельцы) транспортных средств, но не лицо, фактически управлявшее этим транспортным средством в момент автоматической фото-видеофиксации (т.е. водитель);

3) производство по делам данной категории осуществляется в упрощенном порядке: “протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении”;

4) при вынесении постановления по делу об административном правонарушении на основании материалов автоматической фото- видеофиксации вина лица, его совершившего, не устанавливается;

5) собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если докажет, что “в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц” (ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ).

Для правильного применения положения ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ необходимо четко определить перечень случаев, когда транспортное средство может находиться во владении или в пользовании другого лица, применительно к двум категориям собственников (владельцев) транспортных средств – физическим и юридическим лицам. Такое владение или пользование будет основанием для привлечения к административной ответственности этого “другого лица”, а не лица, на имя которого зарегистрировано данное транспортное средство.

В свою очередь, А.Н. Кузбагаров раскрыл содержание терминов “владение” и “пользование” применительно к транспортному средству и определил возможный перечень “других лиц”, “во владении” или “в пользовании” которых помимо собственника или владельца (физического или юридического лица) может находиться транспортное средство в момент автоматической фото- видеофиксации.

С.В. Игнатьева, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского ун-та МВД России, доктор юрид. наук, свое выступление посвятила правовой природе валютных правоотношений, поскольку в научных исследованиях, посвященных проблемам данных правоотношений, содержатся противоречивые выводы относительно правовой природы этих отношений, что свидетельствует о необходимости их дальнейшего теоретического осмысления.

С.В. Игнатьева отметила, что валютные правоотношения могут иметь и гражданско-правовой, и финансово-правовой, и международно-правовой характер.

Принципиальная особенность валютных правоотношений состоит в том, что в одном и том же материальном поведении сочетаются права и обязанности, имеющие разное происхождение. Часть из этих прав и обязанностей возникает в условиях свободного волеизъявления и юридического равенства, их содержание определяется юридическими действиями (сделкой, чаще договором). Другая часть устанавливается юридическими актами (законом или иными правовыми актами) и носит публично-правовой характер.

Ключевые понятия валютных правоотношений – “валютная операция” и “валютная сделка”. Следует различать понятия “сделка”, “валютная операция” и “гражданско-правовой договор”. Определение соотношения этих понятий имеет важное теоретическое и практическое значение.

Необходимость выявить содержание понятия “сделка” по валютному законодательству заключается в том, что ответственность за нарушения гражданско-правовой сделки и валютной операции не совпадает. Соответственно, при ее применении требуется выяснить, какая именно сделка (договор в целом или сделка по его исполнению) недействительна, установить основания и характер ее недействительности.

Акцентируется, что термин “сделки” в контексте законодательства о валютном регулировании рассматривается как аналогичный термину “валютные операции”, но не понятию сделки, используемому в гражданском праве.

Классификация валютных операций на виды в зависимости от их соотношения со сделками позволит правильно определить режим правового регулирования отдельных видов валютных операций и тем самым избежать необоснованного привлечения к ответственности за нарушение валютного законодательства.

С.Н. Бочаров, начальник кафедры административного права Московского ун-та МВД России, канд. юрид. наук, проф., в выступлении, посвященном классификации административных правонарушений в сфере частной детективной и частной охранной деятельности (далее – ЧДОД), с учетом позитивной социально-правовой характеристики такой деятельности, высказал идею необходимости ее соответствующей правовой защиты от различных дестабилизирующих факторов и угроз.

Множественность управленческих отношений в сфере ЧДОД и неоднородность совершаемых здесь административных правонарушений обуславливают, по его мнению, необходимость их систематизации, дающей возможность глубже вникнуть в суть указанных явлений, выработать действенные меры борьбы с ними. Кроме того, подобная классификация имеет познавательное значение, выступает научной основой совершенствования законодательства об административной ответственности и способна в итоге повысить эффективность негосударственной правоохранительной деятельности.

Правонарушения в сфере ЧДОД предлагается дифференцировать по следующим критериям: родовому объекту (собственность, предпринимательская деятельность, порядок управления, институты государственной власти, общественный порядок и безопасность); источнику угроз (внешние, внутренние); форме выражения деяния (физическая, вербальная, конклюдентная); способу его совершения (непосредственные, опосредованные); виду субъекта ответственности (физическое, юридическое, должностное лицо); количеству субъектов ответственности (единичный, множественный); способу правовой фиксации юридического установления (непосредственно указан в норме, бланкетная, отсылочная норма); наличию квалифицирующих признаков состава правонарушения (есть либо нет); наличию совокупности деяний (охватывает одно либо более деяний).

Н.Н. Цуканов, начальник кафедры административного права и управления в органах внутренних дел Сибирского юридического ин-та МВД России, канд. юрид. наук, доц., изложил мнение о возможности одновременного привлечения лица к административной и уголовной ответственности за одно и то же действие (бездействие).

Им было отмечено, что принцип “non bis in idem” (никто не должен дважды нести наказание за одно преступление) отражает правило, согласно которому юридическим основанием уголовной ответственности служит наличие состава преступления, а административной ответственности – административного правонарушения, т.е. исключается возможность назначения уголовного или административного наказания прежде, чем будет решен вопрос о том, содержит ли данное действие (бездействие) состав преступления или административного правонарушения (например, 7.27 КоАП РФ и ст. 158 УК РФ).

В то же время одно и то же действие (бездействие) лица может содержать элементы объективной стороны различных составов преступления и административного правонарушения. Это ярко проявляется в случаях, когда состав административного правонарушения носит формальный характер, а преступления – материальный (например, ст. 14.1 КоАП РФ и ст. 171 УК РФ). В подобных случаях если уголовное дело возбуждается во время производства по делу об административном правонарушении (либо до его начала), то последнее подлежит прекращению (не может быть возбуждено) на основании п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, и двойная ответственность невозможна. Если же производство по делу об административном правонарушении (состав которого носит формальный характер) завершилось в установленном порядке, а уже затем были выявлены обстоятельства, требующие квалификации соответствующих действий (бездействий) по уголовному законодательству, законность назначенного административного наказания не должна подвергаться сомнению, а вынесенное постановление о назначении административного наказания не может быть отменено. Возникает ситуация, при которой одно и то же действие (бездействие) лица может влечь его привлечение одновременно к административной и уголовной ответственности.

С.А. Белов, доцент кафедры государственного и административного права юридического ф-та Санкт-Петербургского госун-та, канд. юрид. наук, остановился на актуальности и перспективах кодификации административного законодательства в России.

В современной отечественной литературе по административному праву стало общим утверждение, что полноценная и масштабная систематизация административного законодательства невозможна ввиду значительного разнообразия и непохожести разных видов административных правоотношений. Большинство административистов признают возможность лишь очень ограниченного выявления общего нормативного регулирования во всем массиве административного законодательства.

Между тем несистематизированность административного законодательства порождает многочисленные практические проблемы. Административное право проигрывает гражданскому в конкуренции за отдельные институты и области правового регулирования, что зачастую оборачивается спорами, правовой неопределенностью и применением к административным правоотношениям не свойственного для них правового регулирования.

В качестве примера С.А. Белов привел несколько ситуаций. Недееспособное лицо обращается в орган исполнительной власти с требованием предоставить информацию о деятельности органа опеки и попечительства в отношении контроля за его опекуном. Формальных оснований для отказа в предоставлении такой информации у органа нет: положения о недееспособности установлены ст. 29 ГК РФ, а со-

гласно п. 3 ст. 2 ГК РФ эти положения на административные отношения не распространяются.

Такая же ситуация возникает в случае, если гражданин призывного возраста обращается в военный комиссариат через представителя, ссылаясь на то, что ст. 185 ГК РФ предоставляет любому лицу право письменно уполномочить другое лицо представлять его перед третьими лицами.

Подобные казусы появляются вследствие явной нехватки административному законодательству той цельности и системности, которые характерны для гражданского законодательства. Аргумент относительно разнообразия видов административных отношений явно бьет мимо цели: Гражданский кодекс насчитывает сегодня более полутора тысяч статей, регулирующих довольно разные вопросы – от договора поставки электроэнергии до вопросов наследования или патентного права. ГК РФ создает систему правовых институтов, что вовсе не исключает дополнительного регулирования в специальных законах. Административный кодекс мог бы таким же образом систематизировать условия и виды административной деятельности.

Необходимо установить общие условия возникновения административной правосубъектности (как для частных лиц, так и для государственных органов – в отношении порядка и условий наделения их публичной компетенцией), а также реализации властных полномочий – издания административных актов, особенно индивидуальных, и т.п. Подобная законопроектная работа стала бы стимулом для развития и административной доктрины. Пришлось бы, наконец, определиться, существует ли административный договор как правовое явление и каковы должны быть законодательные требования к его содержанию.

А.И. Стахов, профессор кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Минюста России, доктор юрид. наук, доц., рассмотрел вопрос о систематизации федерального административно-процессуального законодательства.

Изучив сложившиеся в юридической науке подходы, выступавший предложил считать *административно-процессуальной нормой формально определенное государством общеобязательное правило, устанавливающее вид, характер, последовательность и срочность ряда взаимосвязанных типичных действий и решений административных органов, направленных на обеспечение исполнения материальных норм административного и других отраслей публичного права гражданами и организациями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами*. Сформулированный подход к пониманию административно-процессуальной нормы позволяет разделить отечественное федеральное административно-процессуальное законодательство на следующие составные части: *федеральные административно-процессуальные законы; административно-процессуальные акты Правительства РФ; административно-процессуальные акты федеральных органов исполнительной власти*.

Из комплексного анализа указанных частей федерального административно-процессуального законодательства предлагается выделить два основных способа систематизации данного законодательства: 1) научно обоснованное моделирование и легализация (регламентация) отдельных видов административных производств; 2) научно обоснованное моделирование и легализация административных процедур – *процедурная регламентация*.

По сравнению с регламентацией административных производств процедурная регламентация представляется более простым и поэтому более мобильным способом систематизации отечественного административно-процессуального законодательства. С точки зрения А.И. Стахова, процедурная регламентация может и должна иметь, как минимум, два уровня: 1) подзаконный и 2) законодательный. *Подзаконная процедурная регламентация* уже сейчас осуществляется посредством административных регламентов, утверждаемых федеральными органами исполнительной власти. На данном уровне процедурной регламентации, по сути, моделируются и легализуются административные процедуры в отдельных сферах реализации исполнительной власти, распределенных указами Президента РФ между федеральными органами исполнительной власти. В рамках *законодательной процедурной регламентации* представляется необходимым принимать специальные кодифицированные федеральные законы по систематизации и унификации однородных ведомственных административных процедур (например, федеральные законы об административных процедурах, основы законодательства РФ, кодексы РФ). Проведение в жизнь предложенной комплексной (двухурвневой) процедурной регламентации позволит обеспечить единообразие, слаженность и оперативность деятельности органов исполнительной власти, утраченные в постсоветский период.

А.Н. Добров, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Восточно-Сибирского ин-та МВД России, канд. юрид. наук, обратил внимание на соотношение понятий “регистрация” и “учет”.

При рассмотрении указанных понятий следует исходить из того, что регистрация по отношению к учету всегда первична, а в ряде случаев осуществляется именно в целях учета.

Учет – занесение в базу данных сведений о субъектах, их статусах, правах, обязанностях и совершенных ими действиях. Можно выделить:

а) простой учет (справочный), который ведется для справочных целей, его данные юридически незначимы. Правила такого учета могут быть произвольными, в том числе официальными, но изменение данных учета не будет проводить ни к каким юридическим последствиям;

б) регистрационный учет (официальный) характеризуется юридической значимостью учетных данных, соблюдением определенного нормативными актами порядка регистрационного учета. Обычно официальность такого учета обеспечивают реестры (регистры, кадастры).

Такая процедура также сопровождается выдачей заявителю правоустанавливающего документа (свидетельства) об официальном признании и подтверждении государством законности существования материальных объектов и юридических фактов.

Таким образом, регистрация и учет – две разные процедуры.

Регистрация осуществляется уполномоченными на то органами исполнительной власти (регистрирующими органами); имеет преюдициальную функцию, т.е. служит условием реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц; носит заявительный (уведомительный) характер; преимущественно осуществляется на платной основе; подтверждением регистрации являются свидетельство или иной документ строгой отчетности.

Учет – один из видов контрольной деятельности органов исполнительной власти и состоит прежде всего в фиксации фактов, событий, процессов и другой информации. Он не носит легализующего характера и не влечет за собой никаких правовых последствий в отношении объекта учета. Учет – скорее одна из целей регистрации, но не может заменять собой регистрацию.

О.А. Дизер, зам. начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, канд. юрид. наук, доц., обратил внимание на необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации об административной ответственности за нарушение правил оборота продукции эротического характера, которая является одним из направлений ограждения граждан от тех или иных факторов асоциального характера в сфере общественной нравственности.

На федеральном уровне оборот эротической продукции ограничен Законом РФ “О средствах массовой информации” и не решает в полной мере задач ограждения граждан от столкновения с продукцией эротического характера в повседневной жизни и защиты несовершеннолетних от несвоевременного знакомства с подобного рода материалами.

Статьей 63 Закона Омской области “Кодекс Омской области об административных правонарушениях” предусматривается административная ответственность за розничную продажу продукции средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах эротического характера, с нарушением определенных органами местного самоуправления требований к расположению специально предназначенных для этого помещений. Однако результативность применения рассматриваемого состава административного правонарушения практически нулевая.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что эффективность системы по противодействию правонарушениям в сфере оборота продукции сексуального характера зависит от наличия ее работающих звеньев, которыми являются нормативный правовой акт, регламентирующий правила оборота продукции сексуального характера и устанавливающий административную ответственность за их нарушение; экспертная комиссия по оценке характера распространяемой и демонстрируемой продукции; специализированное подразделение полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности; административно-юрисдикционный орган. Отсутствие хотя бы одного из этих элементов неизбежно влечет определенные организационные и практические сложности в деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере общественной нравственности и, как следствие, негативно сказывается на состоянии защищенности указанных общественных отношений в том или ином регионе.

Ю.Е. Черепанова, преподаватель кафедры административного права Санкт-Петербургского ун-та МВД России, обратила внимание на значимость информационного статуса органов исполнительной власти.

Информационная сфера в настоящее время оказывает важнейшее влияние на жизнь общества в целом и деятельность органов исполнительной власти России, в частности. Вопрос значимости информационного статуса для субъектов административно-правовых отношений впервые был поднят Ю.А. Тихомировым. Сформулированные им критерии в совокупности с выводами информационного права помогли выделить для субъектов административного права информа-

ционные статусы **пользователя, владельца, хранителя**, а также **конфидента** информации.

Анализ Указа Президента РФ “Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации” от 19 июля 2004 г. (в ред. от 31 января 2011 г.) позволил, как указала Ю.Е. Черепанова, прийти к выводу: МВД России, как и любой другой орган исполнительной власти, не изменяя своего административно-правового статуса, может выступать в различных информационных статусах, в том числе вступая одновременно в отношения с различными субъектами.

Следовательно, информационный статус субъекта административных правоотношений следует считать динамической характеристикой субъекта, изменяющейся в зависимости от условий, специфики и содержания такого правоотношения и определяющей совокупность его прав и обязанностей в конкретный момент. В свою очередь, изменение информационного статуса органа исполнительной власти оказывает влияние, в частности, на формулируемые им требования по защите информации (требования к доступности, целостности и конфиденциальности информации могут существенно отличаться для ее владельца, хранителя, пользователя или конфидента) и, соответственно, на избрание тех или иных способов и средств ее защиты.

А.М. Сильников, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского ун-та МВД России, рассмотрел особенности и новеллы правового регулирования полномочий полиции по применению специальных средств в Федеральном законе “О полиции”, в числе которых указал следующие.

1. Нормы, устанавливающие основания и порядок применения отдельных специальных средств принуждения и служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, содержащиеся ранее в подзаконных нормативных актах, включены в текст Федерального закона “О полиции”, их статус приведен в соответствие с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

2. Внесены изменения в наименования специальных средств, которые в большей степени отражают их целевое назначение и технические особенности, в частности: термин “наручники” заменен на “средства ограничения подвижности”, “светозвуковые средства отвлекающего воздействия” переименованы в “световые и акустические специальные средства”, в отдельный вид выделены “световозмущающие устройства” (например, фонарь когерентного излучения “Поток”), “средства сковывания движения” (например, пеленающие устройства выброса сетей).

3. В положении ч. 3 ст. 19 вышеуказанного Закона, где указано, что “сотрудник полиции при применении... специальных средств... **обязан стремиться к минимизации любого ущерба**” (выделено мною. – А.С.), реализован принцип гуманизации методов работы полиции, в том числе в

отношении лиц, совершающих уголовно наказуемые деяния. Однако в качестве критерия оценки правомерности вреда, причиненного гражданам и организациям при применении сотрудником полиции специальных средств, данное положение может распространяться только на случаи, когда специальные средства применяются в качестве ответных действий в связи с совершением лицом административного правонарушения.

При контркриминальном применении сотрудником полиции специальных средств правомерность причинения ущерба будет определяться нормами уголовного законодательства, устанавливающими пределы необходимой обороны (ст. 37 УК РФ), причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление (ст. 38 УК РФ), крайней необходимости (ст. 39 УК РФ).

Ю.В. Москвина, ст. инспектор отделения по исполнению административного законодательства отдела ГИБДД УВД по г. Северодвинску Архангельской области, обратила внимание на алгоритм действий водителя – участника дорожно-транспортного происшествия согласно п. 2.6 Правил дорожного движения.

На практике п. 2.6 Правил вызывает неоднозначное понимание со стороны водителей – участников ДТП, должностных лиц ГИБДД и суда из-за отсутствия в норме уточнения количества водителей, чьи действия регламентированы этой нормой.

Так, в соответствии с указанным пунктом поставлены необходимые условия для оставления водителями места ДТП и прибытия на ближайший пост ДПС: отсутствие пострадавших в ДТП; взаимное согласие водителей в оценке обстоятельств случившегося; составление и подписание схемы ДТП.

Тем не менее неразрешенным остается вопрос: может ли водитель, являющийся единственным участником ДТП, руководствоваться п. 2.6 ПДД РФ? 70% опрошенных водителей считают, что может. Однако такое мнение часто не соответствует пониманию этой нормы правоприменителями, так как “взаимное” согласие предполагает двоих участников.

Разночтения п. 2.6 Правил можно устранить, конкретизировав количество участников ДТП, добавив в него после слов “дорожно-транспортного происшествия” словосочетание “с участием двух транспортных средств”, т.е., исключая возможность применения п. 2.6 ПДД к одному водителю – участнику ДТП, трем и более участникам ДТП.

Обзор материалов конференции подготовили:

Владимир Юрьевич Ухов, начальник кафедры административного права Санкт-Петербургского ун-та МВД России, доктор юрид. наук (E-mail: spb-u-mvd.kaf-ar@yandex.ru);

Андрей Иванович Каплунов, профессор той же кафедры Санкт-Петербургского ун-та МВД России, доктор юрид. наук (E-mail: and-kaplunov@yandex.ru)