

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Краткая аннотация: 5 марта 2010 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**.

Почтить светлую память видного ученого-административиста и теоретика в Санкт-Петербург прибыли ведущие ученые из различных научных учреждений и вузов России. В работе конференции приняли участие руководители и профессорско-преподавательский состав кафедр административно-правовых дисциплин из 23 вузов МВД России, участвовавшие в прошедшей накануне учебно-методической секции административно-правовых дисциплин ЦОКР МВД России, а также представители различных вузов Санкт-Петербурга и России, практические работники.

В ходе состоявшегося обмена мнениями все выступающие дали высокую оценку научного наследия В.Д. Сорокина для развития административного и административно-процессуального права в Российской Федерации и 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.

Annotation: 5 March 2010 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**.

Honour blessed memory eminent scientist of administrative law and theory of law in Saint-Petersburg arrived chief scientist from different science institutions and institutions of higher education of Russia. In the work of conference take part leaders and professorial staff chair of administrative law discipline from 23 institutions of higher education Ministry of the internal affairs of Russian Federation, that take part in past the day before educational methodical section of administrative law discipline C.O.K.R. Ministry of the internal affairs of Russian Federation, and also representatives of institutions of higher education from Saint-Petersburg and Russia, practical workers.

In the process of exchanging opinions all speakers give high appreciation science heritage V.D. Sorokin to development of administrative and administrative process law and express personal opinions about possible ways of development science conceptions about notion and content administrative process and administrative process law, optimization administrative and administrative process legislation.

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

Key words: conference memory V.D. Sorokin, administrative law, administrative process, administrative process law, administrative activity agencies of the internal affairs.

5 марта 2010 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**.

Почтить светлую память видного ученого-административиста и теоретика в Санкт-Петербург прибыли ведущие ученые из различных научных учреждений и вузов России. В работе конференции приняли участие руководители и профессорско-преподавательский состав кафедр административно-правовых дисциплин из 23 вузов МВД России, участвовавшие в прошедшей накануне учебно-методической секции административно-правовых дисциплин ЦОКР МВД России, а также представители различных вузов Санкт-Петербурга и России, практические работники. К дню проведения конференции был издан сборник тезисов докладов и выступлений участников конференции в двух частях.

Конференцию открыл **начальник Санкт-Петербургского университета МВД России, генерал-лейтенант ми-**

лиции, канд. юрид. наук, доц., заслуженный юрист РФ В.А. Кудин. В своем выступлении он отметил вклад Валентина Дмитриевича Сорокина в развитие науки административного и административно-процессуального права и подготовку специалистов для органов внутренних дел.

Ниже публикуется краткое содержание докладов на **пле-нарной части** и отдельных выступлений на **секции “Теоретические проблемы развития административного права, административного процесса и административно-процессуального права”**.

Л.Л. Попов, начальник кафедры административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, посвятив свое выступление сущности административного надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, отметил, что в теории права отсутствует единое понимание контроля и надзора, их различий. По мнению одних ученых-юристов, надзор – это контроль, других – надзор представляет собой вид контроля, некоторые говорят о генетическом сходстве контроля и надзора.

В законодательстве тоже неясность. Здесь наиболее часто употребляется туманное понятие “контрольно-надзорная деятельность”. Отсюда – полная неразбериха на практике, коррупция, нарушение прав граждан и организаций.

Между тем следует четко понимать, что административный надзор как постоянное наблюдение является самостоятельным видом государственной деятельности органов исполнительной власти, эффективным способом обеспечения законности в стране. При этом если административный надзор довольно четко отграничивается от общего контроля (контроль руководителя за подчиненными, вышестоящих органов за нижестоящими), то разграничение вневедомственного (надведомственного) контроля и административного надзора представляет значительную трудность. Тем не менее здесь выработаны четкие критерии, которые позволяют успешно решить и эту проблему.

Суммируя изложенное, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;

возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

наличие специального объекта надзорной деятельности – норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;

возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками;

наличие юрисдикционных полномочий.

Итак, административный надзор – это особый вид государственной управленческой деятельности, представляющий собой постоянное наблюдение, осуществляемое специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

Ю.Е. Аврутин, профессор кафедры административно-права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, рассмотрел концептуальные проблемы модернизации российской милиции.

Модернизация системы МВД России должна представлять собой не просто её преобразование или переустройство, а обновление всех сторон деятельности, эволюционное развитие, учитывающее: а) ожидания общества в сфере обеспечения правопорядка и законности; б) национальные

традиции и особенности, в том числе построения системы правоохраны; в) опыт наиболее модернизированных с точки зрения правоохраны, соблюдения прав и свобод человека обществ (Западная Европа и Северная Америка); г) необходимость постановки перед ведомством, его отраслевыми службами и подразделениями реальных задач, соответствующих их возможностям.

Модернизация системы МВД России как разворачивающийся во времени (этапы преобразований) и пространстве (федеральный, региональный, местный уровни) процесс должна осуществляться посредством: а) проведения локальных организационных реформ, например, организационных структур, системы прохождения службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, материально-технического обеспечения и т.д.; б) реформирования системы правового регулирования организации и деятельности служб и подразделений органов внутренних дел; в) разработки и реализации инновационных решений, обеспечивающих проведение реформ в соответствии с современными требованиями правоохраны и связанных с техническим перевооружением органов внутренних дел; содержательным и техническим обновлением управления в органах внутренних дел; идейным (мировоззренческим) обновлением правовой базы функционирования органов внутренних дел, научных представлений о месте и роли милиции в современном обществе, формах и методах ее работы, взаимодействии с институтами гражданского общества, населением и т.д.

Н.Г. Салищева, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, канд. юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, обратила внимание на некоторые теоретические вопросы административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы, касающиеся понятия и содержания административного процесса и его видов, предмета административно-процессуального права, особенностей административно-процессуальных отношений. По ее мнению, целесообразно рассматривать административный процесс в двух аспектах: как правоприменительную деятельность уполномоченных органов публичной власти, урегулированную административно-процессуальными нормами в сфере материального административного и некоторых других отраслей права и законодательства, и как совокупность административно-процессуальных норм, регламентирующих виды и принципы административного процесса и общественные отношения, возникающие в сфере применения материальных норм административного, экологического, финансового и ряда других отраслей права, защищаемых нормами административного права.

В научных исследованиях ныне преобладает обоснование существования и развития трех видов административного процесса (в обоих его пониманиях) – административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство – и соответствующих каждому из этих видов административно-процессуальных отношений.

Каждый вид административного процесса имеет свои особенности, связанные, в частности, со сферой деятельности органов, осуществляющих правоприменение. Административные процедуры – сфера деятельности органов исполнительной власти; административная юрисдикция – органов как исполнительной власти, так и судов (судей); административное судопроизводство – сфера деятельности органов правосудия.

Каждый вид административного процесса состоит из отдельных производств, содержащих объединенные родовым признаком комплексы административно-процессуальных

норм. Основанием для выделения конкретного производства может быть либо предмет регулирования, либо определенная стадия, на которой совершаются процессуальные действия.

Учитывая современное состояние законодательного регулирования в сфере административно-процессуальных отношений, целесообразно ускорить разработку научных концепций законодательства об административных процедурах и совершенствование федеральных законодательных актов об административной ответственности и административном судопроизводстве.

А.П. Шергин, ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, изложил свою позицию, касающуюся концептуальных основ административно-юрисдикционного процесса.

В настоящее время назрела потребность третьей кодификации норм об административной ответственности. Исходя из требований системности деликтного российского законодательства, А.П. Шергин предложил наряду с проектом Кодекса РФ об административной ответственности разработать проект Административно-деликтного процессуального кодекса РФ. При подготовке такого процессуального кодекса целесообразно не только критически оценить опыт применения разд. 4 действующего КоАП РФ, но и сформировать его теоретическую модель и нормативный аналог с учетом фундаментальных характеристик юридического процесса, выработанных правовой наукой. К таким характеристикам относятся прежде всего принципы, функции, стадии.

В качестве модельной системы принципов административно-юрисдикционного процесса следует закрепить в разрабатываемом кодексе законность, язык процесса, презумпцию невиновности, состязательность, инстанционность, право на обжалование решений по делу.

К функциям данного вида юридического процесса относятся административное преследование и защита прав и законных интересов участников процесса. По аналогии с УПК РФ целесообразно не только закрепить их в Административно-деликтном процессуальном кодексе РФ, но и четко персонифицировать в нем субъекты, осуществляющие эти процессуальные функции. В данном кодексе должен найт отражение и принцип инстанционности, на базе которого необходимо выстроить инстанционные структуры, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях на всех этапах административно-юрисдикционного процесса.

Ю.Н. Стариков, зав. кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, рассмотрел проблемы “управленческой” и “судебной” концепций административного процесса, их развитие, современное значение и взаимодействие.

Следует отметить фундаментальное значение “управленческой” концепции, разработанной проф. В.Д. Сорокиным во второй половине XX в., для развития современной модели административного процесса. В правовом государстве административное право устанавливает порядок осуществления управленческих функций, управленческий процесс предоставляет полномочия многочисленным должностным лицам обеспечивать дисциплину в области управления и применять меры административного принуждения. Следовательно, именно административное право должно включать в свою систему институт, который “противостоял” бы произвольному осуществлению публичного управления, исправлял бы

ошибки административного нормотворчества и неправомерного осуществления *действий (бездействия)* должностных лиц. Именно *природа административных правоотношений* “заставляет” задумываться и над особым процессуальным механизмом обеспечения законности в организации и функционировании *административной системы* страны. Вряд ли сегодня в совершенно новых условиях политико-правового строительства в России следует отождествлять административный процесс с самим государственным управлением, осуществлением управленческих функций, рассмотрением индивидуальных дел в сфере управления. Всё это и есть управленческая деятельность, осуществляемая в рамках установленных административным законодательством процедур. Совершенствование государственного управления, стремление его сделать в полной мере “надлежащим”, реформирование системы органов исполнительной власти, проводимые правовая, судебная, административная и иные реформы, несомненно, накладывают отпечаток на содержание “исполнительно-распорядительной деятельности”, или деятельности по осуществлению публичного управления. Административный процесс – это *административное правосудие*, т.е. *судебный порядок* рассмотрения дел, возникающих из административных или иных публично-правовых отношений. Иногда эту деятельность называют *судебно-административным процессом*.

Российский законодатель поставил правильные цели при установлении пределов современного правового регулирования отношений в сфере публичного администрирования: каждое управленческое действие должно осуществляться на основе стабильных и известных административно-правовых предписаний; обеспечение прозрачности деятельности государственных и муниципальных служащих, порядка принятия административно-правовых актов, осуществления управленческих действий; внедрение в деятельность публичной администрации демократических и эффективных административных процедур.

На административный процесс и административно-процессуальное право следует, с нашей точки зрения, смотреть не с традиционных “правоохранительных” и “процедурных” точек зрения, а с позиций, позволяющих “разглядеть” *судебную “правозащитную сущность” административного процесса* в структуре юридического процесса и установить его значимость, специальное назначение в качестве процессуальной контрольной деятельности судебной власти. Иными словами, на институт административного процесса необходимо посмотреть как на административное судопроизводство (административную юстицию).

В.В. Денисенко, профессор кафедры административного права Ростовского юридического института МВД России, доктор юрид. наук, изложил свои взгляды на влияние идей проф. В.Д. Сорокина на развитие административного и административно-процессуального права.

Следует обратить внимание на то, что, благодаря усилиям В.Д. Сорокина, в административно-процессуальной области теперь стабильно сосуществуют два подхода к определению сущности административного процесса: “юрисдикционный” и “управленческий”. Отличаясь нестандартными подходами к решению научных проблем, критически оценивая, казалось бы, традиционные общепринятые позиции и не ограничиваясь только проблемами административного и административно-процессуального права, он обосновал существование единого метода правового регулирования. Трудно переоценить вклад В.Д. Сорокина и в развитие института административной ответственности. А его классические работы “О двух тенденциях, разрушающих целостность института

административной ответственности”, “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Вводный комментарий”, “Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях”, “Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” и сегодня являются образцом научной смелости, взыскательности.

В.В. Денисенко рекомендовал аспирантам, адъюнктам и соискателям, которые только думают о выборе актуальной, интересной и оригинальной темы диссертаций, исследовать влияние идей проф. В.Д. Сорокина на развитие административного и административно-процессуального права, а также на развитие теории административного процесса и административно-процессуального права в творчестве В.Д. Сорокина.

А.С. Дугенец, зам. начальника ВНИИ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своем выступлении остановился на роли проф. В.Д. Сорокина в совершенствовании института административной ответственности.

Валентин Дмитриевич Сорокин – один из наиболее ярких представителей советской (российской) юридической науки второй половины XX в. Работоспособность, основанная на активном, творческом мышлении, приводящем к истине, сопровождала ученого всю его жизнь. Истина в его понимании нашла свое изложение в большом количестве опубликованных и должным образом при жизни оцененных его научных трудов: “Административный процесс и административно-процессуальное право” (2002), “Правовое регулирование: предмет, метод, процесс” (2003), “Административно-процессуальное право” (2004), “Избранные труды” (2005).

Одним из научных пристрастий В.Д. Сорокина являлось исследование проблем юридической ответственности и ее самостоятельного вида – административной ответственности. Сразу же вспоминаются работы “Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Первые впечатления”, “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Вводный комментарий”. Обе работы опубликованы в 2002 г. и были необходимой своевременной реакцией на вновь принятый важнейший Закон современной России. Следует заметить, что содержание кодифицированного акта далеко не у всех ученых-теоретиков и административистов вызвало положительную экспертную оценку. Много было критических выступлений на трибунах конференций, семинаров, “круглых столов”. Сейчас уже забывается, что первым “забил тревогу” Валентин Дмитриевич. Свое критическое мнение на опубликованный проект КоАП России он одним из первых из российских административистов изложил в весьма содержательной работе “О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности”.

Специальная юридическая литература конца 90-х годов практически не содержит столь категоричных и смелых оценок готовящегося в то время проекта кодифицированного закона. В этом четко просматривается приверженность ученого державности, государственности. Молодые ученые должны знать о принципиальной гражданской позиции Валентина Дмитриевича Сорокина. На таких поступках основывается величие ученого в истории российского административного права.

Г.А. Кузьмичёва, профессор кафедры административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, канд. юрид. наук, обратила внимание на содержание административного процесса на современном этапе.

Давно назрел вопрос о признании административного процесса как самостоятельного вида юридической деятельности и как самостоятельной отрасли права – административно-процессуального права. И административно-процедурное производство, и юрисдикционное имеют свою правовую базу. Но если юрисдикционное производство более или менее систематизировано: есть ряд федеральных законов, регулирующих отдельные виды этого производства, то нормативная база административно-процедурного производства недостаточна и развивается неравномерно.

Несмотря на довольно значительный массив нормативных актов, содержащих нормы административно-процедурного характера (федеральные законы, постановления Правительства РФ и др.), в целом регулирование административно-процедурного производства фрагментарно, неполно, в нем отсутствуют единые процессуальные нормы-принципы, устанавливающие порядок разрешения индивидуальных административных дел бесспорного характера. В результате многие органы исполнительной власти создают собственные процедурные правила, приспособленные в первую очередь к интересам своего ведомства. Это необоснованно расширяет дискретные полномочия ведомств и создает трудности для граждан при реализации их прав.

Наибольшую гарантию от административных злоупотреблений в деятельности органов исполнительной власти могут обеспечить единые процедурные правила. В силу этого представляется необходимым разработка и принятие федерального закона “Об административных процедурах”, в котором должны быть установлены единые процессуальные принципы и правила разрешения индивидуальных административных дел бесспорного характера.

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, посвятил свой доклад современным представлениям об административном процессе и административно-процессуальное право.

Содержание административно-процессуального права как самостоятельной отрасли права и одноименной учебной дисциплины производно от понятия и содержания административного процесса как отраслевой юридической категории, определяющей предмет административно-процессуального регулирования. “Управленческий” подход должен стать основой развития современных представлений о понятии и содержании административного процесса.

Таким образом, административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль права должна включать в себя только те процессуальные нормы, которые регулируют административные производства, входящие в структуру административного процесса.

Необходимо определиться с использованием и соотношением понятий “производство” и “процедура” для характеристики структуры и содержания административного процесса и, соответственно, наименований институтов административно-процессуального права.

Под процедурой понимается технология, последовательность совершения юридически значимых действий. Поэтому термин “административная процедура” целесообразно использовать только для характеристики конкретного вида административного производства, но не для характеристики структурных элементов административного процесса.

Исходя из вышеизложенного, нормы права, регламентирующие общественные отношения в сфере государственно-

го управления, можно подразделить на административно-правовые и административно-процессуальные.

В свою очередь, административно-правовые нормы – на материальные и процедурные. Процедурные нормы регламентируют внепроцессуальные административные процедуры, обеспечивающие реализацию материальных норм административного права, и являются составной частью соответствующих институтов административного права.

Административно-процессуальные нормы, т.е. нормы, регламентирующие производства, входящие в структуру административного процесса, могут рассматриваться в качестве норм административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российской системы права.

С.А. Старостин, профессор кафедры административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, в своем выступлении остановился на проблеме повышения эффективности исполнительной власти.

Реформирование системы государственного управления в России – важнейшее условие ускорения социально-экономического развития страны. За семь лет административной реформы были разработаны и внедрены основные стандарты государственных услуг и административных регламентов, программы противодействия коррупции в органах исполнительной власти. Практически ликвидированы их избыточные функции, значительно оптимизирована деятельность по осуществлению функций контроля и надзора.

Тем не менее деятельность органов исполнительной власти ещё не эффективна. В чем причины всего этого? Их много, но главные, на наш взгляд, следующие.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти непосредственно связана с созданием эффективной системы и структуры органов исполнительной власти. Важное достижение административной реформы – создание системы федеральных органов исполнительной власти на основе тройного структурирования их функций. Хотелось бы верить в то, что чехарда с ней закончена (в Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 было уже внесено более десятка изменений, которые касаются и системы, и структуры федеральных органов исполнительной власти).

Отсутствие законодательного закрепления административных процедур. Государство, органы исполнительной власти по своему статусу всегда обладают монополией на власть, что приводит к неравному положению гражданина, ищущего защиты своих прав и интересов в этих органах и в судах. Задача состоит в том, чтобы не в суде, а в досудебном порядке восстановить равенство между органами исполнительной власти и гражданами (юридическими лицами), тем самым справедливо уравновесить государственные и частные интересы.

Создание административных судов. Однако их создание вторично по сравнению с необходимостью детальной, законодательной регламентацией административных процедур.

Административные регламенты. Их наличие сегодня в органах исполнительной власти должно позволить улучшить процесс публичного управления, усилить контроль за их деятельностью, уменьшить коррупционность их деятельности.

В.Г. Меркулов, соискатель кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, начальник Северо-Западного управления материально-технического снабжения МВД России, рассмотрел соотношение административных регламентов с иными

нормами ведомственного нормотворчества, регулирующих деятельность органов внутренних дел.

Во избежание механического переложения и дублирования в административных регламентах правовых норм, регулирующих деятельность органов внутренних дел, актуальным представляется выявить соотношение административных регламентов с другими видами правовых актов.

Во-первых, административные регламенты устанавливают общеобязательные государственные предписания, рассчитанные на многократное применение, т.е. нормы права. Во-вторых, административные регламенты в органах внутренних дел разрабатываются с учетом положений федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. Отсюда следует вывод об их подзаконном характере. В-третьих, административные регламенты относятся к ведомственным правовым актам. И наконец, в-четвертых, административные регламенты по своей юридической силе превосходят остальные ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги), т.е. устанавливающие административные процедуры в органах внутренних дел.

К особенностям административных регламентов среди актов управления относятся: их комплексность, сравнительная полнота и глубина регулирования соответствующих административных процедур. Данные особенности административных регламентов обусловлены не только определением исчерпывающего перечня административных действий, процедур и требований к порядку их совершения (в том числе путем установления конкретных сроков), но и углубленной детализацией процедур по субъектам-исполнителям с доведением до уровня конкретных должностных лиц.

С.В. Игнатъева, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, посвятила свое выступление составам налоговых правонарушений.

Необходимое условие правильной квалификации налогового правонарушения – установление его состава, что является основой всего дела о налоговом правонарушении, единственным основанием привлечения организаций к налоговой ответственности.

Следует отметить, что Налоговый кодекс не употребляет понятие “состав” налогового правонарушения. Даже в ст. 109 НК РФ среди обстоятельств, исключающих привлечение лица к ответственности, не указано такое обстоятельство, как отсутствие состава налогового правонарушения.

Вместе с тем установление факта правонарушения само по себе не может являться основанием для привлечения лица к налоговой ответственности. В деянии лица должен содержаться полный состав налогового правонарушения, т.е. следует установить совокупность необходимых и достаточных юридических признаков, при наличии которых совершенное деяние признается налоговым правонарушением.

Дискуссионной в отечественной правовой науке остается также проблема вины юридического лица за налоговые правонарушения и ее установления. По нашему мнению, при анализе вины юридического лица в совершении налогового правонарушения необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную в Постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П, в соответствии с которой отсутствие вины при нарушении обязательств в публичной правовой сфере является одним из обстоятельств, исключающих

применение санкций, поскольку свидетельствует об отсутствии самого состава правонарушения.

Иная трактовка состава правонарушения, в том числе налогового, как основания ответственности противоречила бы и природе правосудия.

Суд в связи с привлечением налогоплательщиков к ответственности за нарушения налоговых обязательств, исходя из принципов состязательности и равноправия сторон, не может ограничиваться формальной констатацией лишь факта нарушения этих обязательств, не выявляя иных связанных с ним обстоятельств, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов, в какой бы форме она не проявлялась.

О.В. Прохорова, ст. преподаватель кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук, и Н.В. Матвеева, доцент того же университета, канд. юрид. наук, остановились на вопросе ротации кадров в системе Министерства внутренних дел РФ.

Под *ротацией* сотрудников органов внутренних дел понимается система переводов и перемещений сотрудников на другие должности внутри подразделений системы МВД России на плановой, правомерной основе, осуществляемых в целях повышения эффективности использования кадрового потенциала, создания условий для служебного и профессионального роста сотрудников, а также предотвращения коррупционных проявлений в служебной деятельности.

Данный вопрос применительно к системе МВД России не урегулирован, поэтому необходимо разработать соответствующий нормативно-правовой акт (например, проект приказа МВД России "О ротации сотрудников органов внутренних дел"), создать механизм ротации, включающий последовательное перемещение сотрудника с одной должности на другую, время замещения соответствующей должности, а также оценку эффективности деятельности сотрудника по результатам произведенного перемещения для определения наиболее целесообразного использования профессиональных качеств сотрудников в интересах службы.

Ю.Е. Черепанова, преподаватель кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, обратила внимание на особенности применения административно-предупредительных мер к лицензиатам в сфере защиты информации.

Согласно положениям ст. 13 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 8 августа 2001 г. в случае нарушения лицензионных требований и условий, в том числе в сфере защиты информации, лицензирующий орган может применить к лицензиату административно-предупредительные меры: приостановление действия лицензии и аннулирование последней. Для их применения установлен следующий порядок: аннулирование лицензии может применяться только после её приостановления, а приостановление действия лицензии возможно только при назначении за совершенное правонарушение такого наказания, как административное приостановление деятельности.

Поскольку по делу об административном правонарушении в сфере защиты информации может понадобиться проведение экспертизы, что требует привлечения высококвалифицированных специалистов и значительных временных затрат, предлагается предусмотреть возможность проведения по данным делам административного расследования, соответственно, дополнить ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, включив

в существующий перечень законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности.

Внесение указанного дополнения позволит увеличить срок разбирательства по делам об административных правонарушениях в сфере защиты информации с предусмотренных в настоящее время для составления протокола об административном правонарушении двух суток с момента его выявления ещё на один месяц. Это будет способствовать более объективной подготовке материалов по конкретному делу, а также снизит вероятность оспаривания лицензиатами действий по приостановлению и аннулированию лицензии должностными лицами лицензирующих органов.

А.А. Беженцев, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук, рассмотрел вопрос об административном пресечении, применяемом в отношении несовершеннолетних правонарушителей, его характерных чертах и перспективах гуманизации.

Меры административного принуждения, предусмотренные административным законодательством, применяются только к тем лицам, в том числе и несовершеннолетним, которые нарушили нормы права, и только специально уполномоченными на то субъектами государственного управления.

Анализ мер принуждения, применяемых к лицам, совершившим административные правонарушения или преступления, дает основания утверждать о наличии у несовершеннолетних правонарушителей особого административно-правового статуса, важнейшей чертой которого является наличие ограничений на применение в отношении указанной категории лиц огнестрельного оружия и специальных средств.

Представляется, что необходима дальнейшая гуманизация правовых основ применения мер специального административного пресечения в отношении такой категории несовершеннолетних, как малолетние. В частности, введение запрета на применение в отношении последних боевых приемов борьбы, специальных средств, состоящих на вооружении органов внутренних дел, которые могут причинить тяжкий вред здоровью.

А.М. Сильников, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, посвятил свое выступление правовым основам применения специальных средств в деятельности органов внутренних дел.

Анализ видов специальных средств, закрепленных в ст. 14 Закона РФ "О милиции" от 18 апреля 1991 г., позволяет сделать вывод: за исключением специальных окрашивающих средств все остальные средства применяются для принудительного воздействия на правонарушителя. Отдельные виды специальных средств, а именно: резиновые палки, слезоточивый газ, электрошоковые устройства, светозвуковые средства отвлекающего воздействия подпадают под признаки, которыми характеризуется оружие несмертельного действия. В связи с этим целесообразно закрепить возможность применения окрашивающих средств в статье о правах милиции, а остальные средства, указанные в ст. 14, именовать "специальные средства принуждения".

Имеющийся на вооружении милиции перечень специальных средств принуждения нуждается в дальнейшем совершенствовании в части повышения их эффективности, снижения побочных эффектов воздействия, приводящих к ущербу для здоровья правонарушителя, увеличения номенклатуры

изделий. Все это отражает гуманную миссию, выполняемую сотрудниками милиции по защите граждан и общества.

Наименования отдельных специальных средств принуждения требуют корректировки с учетом их функционального назначения, технологических свойств и материалов, из которых они изготовлены. Так, названия “резиновые палки” заменить на “палки специальные”, “наручники” – на “средства ограничения подвижности”, “слезоточивый газ” – на “газ направленного нелетального воздействия”, “светозвуковые средства отвлекающего воздействия” – на “светозвуковые и светошоковые специальные средства”.

Ю.В. Москвина, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, ст. инспектор группы по исполнению административного законодательства и розыску ОР ДПС ГИБДД при УВД по г. Северодвинску Архангельской области, рассмотрела вопросы административной ответственности за нарушения Правил дорожного движения (далее – ПДД), повлекшие дорожно-транспортные происшествия.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует административная ответственность лиц, совершивших дорожно-транспортные происшествия, в результате которых причинён материальный ущерб. Ответственность наступает лишь за те нарушения ПДД, которые прямо указаны в гл. 12 КоАП РФ.

За ряд нарушений ПДД ответственность вообще не установлена, независимо от того, повлекли они дорожно-транспортное происшествие и материальный ущерб или нет. Например, ч. 2 п. 2.7, ч. 5 п. 2.7, п. 8.12, ч. 2 п. 10.1, п. 10.5 ПДД не обеспечены административными санкциями, их нарушение является противоправным, но не наказуемым.

Разрешить данную проблему можно путём дополнения гл. 12 КоАП РФ соответствующими видами административных правонарушений. Например, для установления ответственности за нарушение п. 8.12 ПДД РФ дополнить ст. 12.14 КоАП РФ ч. 2¹ “Иное нарушение Правил дорожного движения, регулирующих движение транспортных средств задним ходом, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи”.

Т.А. Яковлева, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, ст. преподаватель кафедры административного права, административно-служебной и оперативно-розыскной деятельности ОВД Якутского ф-ла Дальневосточного юридического института МВД России, посвятила свое выступление квалификации состава административного правонарушения за незаконную порубку, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание деревьев, кустарников, лиан (ст. 8.28 КоАП РФ).

Данная статья устанавливает ответственность за незаконную порубку, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан на землях лесного фонда. Одним из объектов данного правонарушения выступают общественные отношения в области права государственной собственности на лесные участки и насаждения. Поэтому данная статья может быть помещена в гл. 7 “Административные правонарушения в области охраны собственности” КоАП РФ.

Необходимо дополнить ч. 1 ст. 51 “Общие положения об охране и защите лесов” Лесного кодекса РФ 2006 г. и изложить её в следующей редакции: “1. Леса подлежат охране от незаконной порубки, от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от негативного воз-

действия, а также защите вредных организмов”. Тогда будет более логичным основным объектом посягательства данного правонарушения считать правоотношения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Такой подход дает органам административной юрисдикции возможность при возбуждении дела об административном правонарушении по данной статье проводить административное расследование при максимально возможном сроке давности привлечения к административной ответственности.

А.М. Хмара, доцент кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук, остановился на проблемных вопросах срока давности в административно-юрисдикционной деятельности.

КоАП РФ установил институт давности привлечения лица к административной ответственности (ст. 4.5), который направлен прежде всего как на гарантирование конституционных прав физических и юридических лиц, так и на обеспечение стабильности правопорядка и рациональную организацию административно-юрисдикционной деятельности правоприменителя. Однако содержание данного правового института различными правоприменителями и высшими судебными инстанциями порой толкуется неоднозначно, что приводит к принятию ошибочных решений, поскольку не учитывается его материально-правовое и процессуально-правовое значение. В системе действующего законодательства указанный срок является пресекательным, а его истечение – императивным и безусловным основанием освобождения лица от ответственности на любой стадии юрисдикционного процесса, что и отличает его от таких правовых институтов, как процессуальные сроки и срок исковой давности, которые могут быть восстановлены. Для обеспечения целей наказания и реализации принципа неотвратимости наказания необходимо законодательно закрепить в рассматриваемой статье другие основания приостановления срока давности привлечения лица к административной ответственности, связанные с необходимостью проведения экспертизы, болезнью, нахождением в командировке, а также в случае умышленного затягивания деликвентом рассмотрения дела независимо от его причин.

А.О. Дрозд, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, обратила внимание на вопрос реализации участковыми уполномоченными милиции полномочий по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях и типичные ошибки оформления процессуальных документов.

Участковые уполномоченные милиции как субъекты административной юрисдикции правомочны возбуждать производство по делам об административных правонарушениях и рассматривать дела об отдельных видах административных правонарушений.

При оформлении процессуальных документов и прежде всего протокола об административном правонарушении участковыми уполномоченными милиции нередко допускают существенные ошибки, требующие устранения. Выявление таких ошибок на этапе подготовки дела к рассмотрению влечет возвращение протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол. Их выявление на этапе слушания дела может повлечь прекращение производства по данному делу.

Как показывает анализ практики, к существенным ошибкам, которые допускают участковые уполномоченные мили-

ции, например, относятся: использование неюридической терминологии при характеристике признаков совершенного административного правонарушения; отсутствие в процессуальных документах данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола; отсутствие в процессуальных документах данных о месте совершения административного правонарушения, о потерпевшем.

С.А. Фокин, соискатель кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, начальник оперативно-поискового бюро ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, рассмотрел вопросы освидетельствования на состояние опьянения в системе мер административного принуждения.

Освидетельствование на состояние опьянения вполне обоснованно относят к административному принуждению. Ее применение связывают в основном только с совершенным административных правонарушений, главным образом в области дорожного движения. Соответственно, эта мера реализуется в рамках внешневластной исполнительно-распорядительной деятельности. Вместе с тем применение освидетельствования на состояние опьянения предусмотрено в нормативных правовых актах, регулирующих внутриорганизационную управленческую деятельность, что позволяет говорить об освидетельствовании на состояние опьянения как о мере административно-правового принуждения.

Анализ проведенных научных исследований, касающихся вопроса о классификации мер административного принуждения, позволяет сделать вывод о том, что освидетельствование на состояние опьянения относят только к двум их видам: 1) к мерам административного предупреждения; 2) к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Поскольку освидетельствование на состояние опьянения рассматривается в рамках административно-правового принуждения, это позволяет исследовать данный правовой институт как меру административно-правового предупреждения, а также как меру обеспечения производства по делам об административных и дисциплинарных правонарушениях.

Т.Р. Габдуллин, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, посвятил свое выступление некоторым аспектам внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел.

Внутриорганизационная деятельность представляет собой сложное, многоплановое явление, охватывающее внутренние процессы, происходящие в системе органов внутренних дел.

Основная цель внутриорганизационной деятельности – обеспечить максимальную эффективность согласованных, упорядоченных, коллективных действий подразделений органов внутренних дел при решении возложенных на них задач, соблюдения законности и правопорядка.

Анализ организационного построения, структуры и функционирования органов внутренних дел свидетельствует об их выраженном системном характере.

В настоящее время и в перспективе повышение уровня функционирования органов внутренних дел, совершенствование управленческих воздействий тесно связаны с максимально полным учетом положений и закономерностей психологии управления, достаточно четко ориентированных на

интересы и профессионально-психологическую структуру личности сотрудника органов внутренних дел. Прогрессивную роль здесь играют такие категории, как достоинство и авторитет личности, гуманизация управления, демократизация отношений между руководителями и подчиненными, формирование здоровых отношений в коллективе на основе сотрудничества и справедливой оценки результатов труда каждого сотрудника органов внутренних дел.

Д.Е. Дробов, адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД России, обратил внимание на проблемы правового регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы и пути их решения.

В настоящее время нормативно-правовые акты в сфере миграции направлены прежде всего на регулирование режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Вопросы порядка привлечения работодателями и заказчиками услуг иностранной рабочей силы регулируются отдельными подзаконными нормативно-правовыми актами, которые, несмотря на их значительное количество, не обеспечивают в полном объеме регулирование в данной области.

В целях совершенствования миграционного законодательства Российской Федерации назрела необходимость принятия федерального закона “О привлечении и использовании иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации”, который содержал бы общие принципы миграционной политики, основные понятия, права и обязанности работодателей, в том числе и мигрантов.

Л.Е. Воинова, докторант кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. экон. наук, осветила проблему федеральной централизации бюджетного обеспечения МВД России.

В соответствии с Указом Президента РФ “О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации” от 24 декабря 2009 г. происходит процесс федеральной централизации бюджетного обеспечения МВД России, имеющий ряд позитивных моментов. Например, бюджеты всех федеральных силовых ведомств будут формироваться на единой федеральной основе, что выражено в федеральной централизации бюджета МВД России.

Федеральная централизация бюджетного обеспечения органов внутренних дел упростит процесс управления финансовыми ресурсами, повысит прозрачность бюджетных расходов и эффективность ведомственного контроля.

Таким образом, снижение дефицита муниципальных бюджетов позволит изыскать средства на финансирование общественных объединений граждан для охраны общественного порядка.

Е.В. Тощева, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, остановилась на характеристике особенностей определения правовых категорий “бюджет” и “казна”.

В настоящее время законодатель явно предусмотрел классификацию бюджетов по их функциональному назначению, что закреплено законодательно в самом определении бюджета (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ). Но в соответствии со ст. 214 Гражданского кодекса РФ средства бюджета являются составной частью соответствующей казны. Таким образом, прослеживается противоречие между БК РФ и ГК РФ. Понятия “бюджет” и “казна” являются категориями различных

отраслей права: финансового и гражданского. Однако возникают спорные моменты из-за неурегулированности законодательства, в основном в правоприменительной практике по исполнению различных судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Напрашивается вывод о необходимости пересмотра норм ГК РФ, касающихся определения и участия в гражданском обороте государственной и муниципальной казны, которая является публичным имуществом, и исключить из состава

казны правовую и экономическую категорию “бюджет”, которая имуществом не является.

Обзор материалов конференции подготовили: Владимир Юрьевич Ухов, начальник кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук (E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru; тел.: 8 (812) 730-24-23);

Андрей Иванович Каплунов, профессор той же кафедры Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук (E-mail: and-kaplunov@yandex.ru; тел.: 8 (812) 730-24-23)