

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ("ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ")

В апреле 2008 г. в Институте государства и права РАН состоялись очередные "Лазаревские чтения". Организатором их проведения уже много лет является сектор административного права.

Почтить светлую память Б.М. Лазарева, видного ученого-административиста и государствоведа прибыли ученые из различных научных учреждений и вузов России.

Заседание открыла **заместитель директора Института государства и права РАН** и одна из организаторов чтений доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ **Н.Ю. Хаманева**. В своем выступлении она подчеркнула значимость проводимых Институтот чтений с точки зрения дальнейшего изучения и развития такой отрасли правовой системы Российской Федерации, как административное право, в лучших исследовательских традициях одного из выдающихся административистов и государствоведов Бориса Михайловича Лазарева. Н.Ю. Хаманева также остановилась на важности темы нынешних чтений и пожелала их участникам плодотворной дискуссии.

Ниже публикуются краткие выступления, доклады и сообщения.

Л.А. Мицкевич, доцент Сибирского федерального университета, канд. юрид. наук. "Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение"

В юридической литературе последнего времени поднимается вопрос о необходимости пересмотреть теорию правоотношений, ее место и роль в науке административного права. Предлагается также поместить категорию правоотношений в центр науки вместе или даже вместо такой фундаментальной категории, как административный акт. Уделяется внимание и содержательной стороне управленческих отношений. Классическая теория административных правоотношений до недавнего времени была ориентирована преимущественно на двусторонние отношения, которые по направленности интересов можно назвать *биполярными*. От них предлагается отличать так называемые *многополярные* административные правоотношения. Биполярные правоотношения означают противоположность интересов двух сторон – государства и гражданина, многополярные характеризуются тем, что на стороне как государственно-властного субъекта, так и гражданина могут присутствовать различные, точнее

разнонаправленные интересы. Главное, что все эти интересы должны быть оптимально согласованы.

Отличительная особенность отечественной науки административного права – сочетание функционального (содержательного) и формально-догматического подходов к исследованию административных правоотношений. Данные отношения описываются как обремененные в правовую форму государственно-управленческие отношения. При этом характеристика дается и управленческому содержанию, и правовой форме отношений. *Административно-правовые отношения* определяются как урегулированные нормами административного права общественные отношения, возникающие в сфере осуществления властно-публичной деятельности органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительной деятельности других государственных органов и органов местного самоуправления.

Таким образом, два основных фактора превращают управленческие отношения в административные: их принадлежность к государственному управлению и органическая связь с нормами административного права.

Для административных правоотношений характерно наличие *обязательного субъекта*, наделенного государственно-властными полномочиями (органы исполнительной власти, местного самоуправления, служащий и т.п.). Однако это могут быть и *другие субъекты публичного или частного права, которым переданы государственные функции или полномочия*. Например, в ходе административной реформы функции органов переданы государственным учреждениям. Возможна передача функций на аутсорсинг юридическим лицам и предпринимателям. Предусмотрена передача функций самоуправляемым организациям и иным общественным объединениям. Практическое значение имеет вопрос о том, возникают ли в таком случае публично-правовые отношения, поскольку от него зависит способ защиты права и разрешения споров. Следует признать правоотношения административными, если эти субъекты действуют в публичном интересе и осуществляют государственные функции.

В современных условиях для осуществления государственного управления не всегда обязательно наличие государственно-властных полномочий, следовательно, не всегда обязательный

субъект властен относительно другого. Так, бесспорным является то, что для осуществления вмешивающегося в различные сферы жизни граждан государственного управления (например, по охране правопорядка) необходимы государственные властные полномочия, в то время как при осуществлении позитивного государственного управления (например, при предоставлении публичных услуг) орган исполнительной власти, а тем более иные субъекты, осуществляющие эти функции от имени и по поручению органов, не воздействуют властно на другого участника отношений. Орган может нести юридическую обязанность действовать тем или иным образом, если субъективное публичное право имеется у другого участника правоотношения (гражданина или организации).

М.А. Лапина, профессор кафедры публичного права Российского государственного гуманитарного университета, доктор юрид. наук. “К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений”

Понимание сущности административных правоотношений и характеристика составляющих их элементов – основополагающие вопросы как в изучении механизма административно-правового регулирования в научном плане, написании понятным языком для усвоения учебных курсов по дисциплине “Административное право России”, так и в применении полученных знаний на практике.

Любое правоотношение – это средство, при помощи которого общие правовые нормы (объективное право) воплощаются в реальную жизнь в конкретных юридических правах и обязанностях участников общественных отношений (субъективное право). Общие представления о правоотношении не отличаются однозначностью.

В юридической литературе было высказано мнение о правоотношении как о модели поведения лиц, взаимодействующих на основании правовых норм. В работах по теории правоотношений имеются попытки объяснения их природы через понятие поведения. Весьма устойчивым в теории права можно считать представление о правоотношении как единстве материального содержания и юридической формы. Иногда теоретики права говорят о правоотношении как о юридической форме, в которую облечено действительное фактическое общественное отношение (это, пожалуй, наиболее предпочтительная точка зрения). Если рассматривать правоотношения как форму реализации норм права, то мало наличия в содержании правоотношения только быть наделенными правами и обязанностями. Надо, чтобы они при этом реально воплощались в жизнь в виде конкретных действий (бездействия) в рамках юридических прав и обязанностей, определенных нормами права.

Что касается состава и структуры правоотношений, то в юридической литературе эти понятия трактуются неоднозначно. На наш взгляд, состав административных правоотношений состоит из пяти элементов: 1) субъекты административного правоотношения, т.е. непосредственные участники (их может быть два и более); 2) субъективная сторона одного из участников правоотношения, который выступил инициатором такого правоотношения, или “виновника правоотношения”, что означает внутреннее отношение данного субъекта к конкретному административному или административно-процессуальному правоотношению; 3) объект – общественные отношения в сфере государственного управления; 4) объективная сторона – это непосредственные действия (или бездействие) субъектов (участников) правоотношения; 5) результатом таких действий, как правило, обязательно будет другой юридический факт (в большинстве случаев юридический акт, акт управления), благодаря которому прекратится или изменится текущее правоотношение. Этот же юридический факт может лежать и в основе иного возникающего правоотношения.

А.И. Стахов, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Вятского государственного гуманитарного университета, канд. юрид. наук. “Структура современного административного правоотношения”

В условиях действия ст. 2 и 18 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, которая определяет смысл, содержание и применение законов. В этой связи будет логичным раскрыть структуру современного административного правоотношения с позиции инструментального подхода, используя такие специальные категории, как частные и публичные интересы, опосредованные административным правом.

С этой точки зрения административное правоотношение можно определить как общественное отношение, которое складывается между носителями опосредованных административным правом частных и публичных интересов по поводу достижения баланса (установления равновесия) данных интересов.

Физические и юридические лица, выступающие носителями частных интересов, опосредованных административным правом, наделяются субъективными административными правами и обязанностями, которые можно подразделить на две основные группы:

1) права и обязанности по воссоединению частных интересов с нематериальными и материальными благами и ценностями, составляющими публичные интересы, опосредованные административным правом (право на государственное образование, право на получение земельного

участка или жилья из государственной собственности и т.п.);

2) права и обязанности по оказанию содействия в обеспечении защищенности (охраны и защиты) частных и публичных интересов, опосредованных административным правом (права и обязанности в области различных видов безопасности: дорожного движения, промышленной, экологической; права и обязанности в производстве по делам об административных правонарушениях и др.).

Государственные органы, органы местного самоуправления, их системные образования и должностные лица как носители публичных интересов, опосредованных административным правом, наделяются административными полномочиями, которые корреспондируются с субъективными административными правами и обязанностями носителей частных интересов:

1) административные полномочия по воссоединению частных интересов с нематериальными и материальными благами и ценностями, составляющими публичные интересы, опосредованные административным правом (полномочия по обеспечению исполнения законодательства об образовании, полномочия по обеспечению исполнения земельного законодательства, полномочия по обеспечению исполнения жилищного законодательства и т. д.);

2) административные полномочия по обеспечению защищенности (охраны и защиты) частных и публичных интересов, опосредованных административным правом (полномочия по обеспечению исполнения законодательства в области различных видов безопасности: дорожного движения, промышленной, экологической, полномочия по делам об административных правонарушениях и т. д.).

Предлагаемый подход к пониманию структуры административного правоотношения позволяет достаточно ясно и точно определить место и роль административных правоотношений среди других правоотношений, урегулированных нормами современной системы российского права.

Н.Г. Салищева, ведущий научный сотрудник ИГП РАН, канд. юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ. “Становление и развитие административно-процессуальных отношений в России”

Специфика административно-процессуальных отношений обусловлена видами процессуально-правоприменительной деятельности, осуществляемой органами публичной власти и должностными лицами, именуемой термином “административный процесс”. Основными видами указанного процесса являются административные процедуры, административно-юридическая деятельность и административное судопроизводство. В настоящее время в

науке административного права еще не сложилось единого мнения по поводу видов административного процесса и соответственно основных видов административно-процессуальных отношений. Можно выделить позиции Д.М. Бахраха, Ю.М. Старилова и ряда других ведущих административистов, изложенные в последних по времени опубликования работах. Если проф. Ю.Н. Старилов указывает на приоритет судебного рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых и других публичных правоотношений, рассматривая административный процесс как административное судопроизводство, то проф. Д.М. Бахрах, обосновывая понятие и структуру административного процесса, придерживается в основном его трехзвенной структуры.

Административно-процессуальные отношения оформляют процесс правоотношения, но это не означает, что все управленческие деяния автоматически должны преобразовываться в административно-процессуальные правоотношения, поскольку далеко не все управленческие правила требуют соответствующего процессуального механизма их применения. Особенность административно-процессуальных отношений состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются тогда и постольку, когда и постольку возникает потребность в урегулировании порядка применения норм административного материального права в интересах публичного управления и защиты прав сторон административно-правовых материальных отношений. Речь идет прежде всего о разрешении конфликтов и споров, возникающих в публичных правоотношениях, а также о применении мер административного принуждения. Вместе с тем необходимость процессуального урегулирования возникает и в связи с упорядочением управленческого процесса в рамках соответствующей системы органов публичной власти (координация, согласование совместных решений, административные договоры, рассмотрение обращений граждан и организаций). В этой связи предусмотрены целесообразная подготовка и принятие рамочных федеральных законов об административной процедуре, а также об общих принципах осуществления государственного контроля за соблюдением законодательства в сфере защиты и охраны прав граждан, коммерческих и некоммерческих организаций. Особое значение имеет продвижение по законодательной лестнице проекта Кодекса РФ об административном судопроизводстве, т.е. имеется в виду создание для всей системы судов общей юрисдикции и арбитражных единых правил судопроизводства по делам, вытекающих из публичных правоотношений.

А.А. Демин, доцент кафедры административного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. юрид. наук. “Процессуальные правоотношения в административном праве”

Административный процесс – это процедура выяснения правовой истины в порядке административного иска. Единства понимания разницы материальных и процессуальных правоотношений в российской юридической литературе нет, что отражается на качестве и последовательном содержании законодательства.

Большинство современных ученых продолжают считать, что материальные и процессуальные правоотношения соотносятся как философские категории “форма” и “содержание”, что совершенно не соответствует сути их видовой разницы в юриспруденции. В материальных правоотношениях стороны правоотношения реализуют диспозицию правовой нормы, при которой, как известно, одна сторона имеет право, а другая в силу парных категорий права имеет обязанность. Наиболее простым приемом отличия материально-правовых отношений от процессуальных можно считать то, что в материальных правоотношениях участвуют две стороны: одна имеет право дать обязательное указание, другая обязана повиноваться, в то время как типичным признаком процессуальных правоотношений является наличие трех их участников: двух сторон и арбитра при наличии спора о правах.

Важным в научном смысле является решение вопроса, обладают ли административные процессуальные правоотношения той степенью специфичности (в отличие от гражданско-процессуальных и уголовно-процессуальных), чтобы можно было говорить об административном процессе как о самостоятельной категории в праве, требующей специфического регулирования, а потому и самостоятельного процессуального кодекса.

Для отличия административного процесса от иных видов процессуального права можно выделить следующие критерии, обусловленные рядом причин: а) субъекты в административном процессе не равны; б) бремя доказывания лежит на властной стороне административного права; в) особенные характеристики административного процесса вызваны оперативным характером активной администрации, порождающей эти споры: краткие сроки, дешевизна, отсутствие коллегальности, многоинстанционности и т.д.

Административный иск – краеугольный камень в области административного процесса. На наш взгляд, следует согласиться с позицией А.Б. Зеленцова, что иск – форма притязания на права, разрешаемая специализированным государственным органом – судом. Иск представляет собой универсальную форму для разрешения лю-

бых споров о праве, независимо от того, возникают ли они в сфере частноправовых или публично-правовых отношений. Административный иск делает гражданина не просителем снисхождения, а равноправным участником правовой процедуры. Последовательное проведение в доктрине и законодательстве идеи об административном иске не может представлять собой угрозу правовой системе.

Н.Ю. Хаманева, зам. директора ИГП РАН, зав. сектором административного права, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ. “Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы”

Административно-правовые отношения вызвали и вызывают пристальный интерес ученых на протяжении многих лет. Существуют различные мнения и подходы к пониманию основных вопросов, связанных с административно-правовыми отношениями. Вместе с тем современная реальность ставит перед наукой все новые проблемы и задачи, которые необходимо решать. Это касается и проблем, связанных с административно-правовыми отношениями. Они наряду с основными понятиями административного права составляют фундамент всей отрасли права. В условиях проводимой административной реформы, бесспорно, важно всесторонне раскрыть сущность, значение этого рода отношений, провести их глубокий анализ, исследовать конкретные виды административно-правовых отношений, выявить их особенности, связанные с реформой.

Несмотря на разнообразие отношений, регулируемых административным правом, в настоящее время приоритетной является сфера отношений, которые возникают между публичной администрацией и гражданами.

С учетом того, что гражданин чаще всего в своей жизни вступает в административно-правовые отношения и они носят позитивный характер, тем не менее, именно в этой сфере происходят ситуации, когда нарушаются и ущемляются права граждан. Речь идет о возникновении административно-правового спора, где одной из сторон выступает гражданин. Большая часть подобных споров решается в административном порядке. Однако важную роль в разрешении таких конфликтов играют суды. Судебный порядок рассмотрения этой категории споров осуществляется в настоящее время по общим правилам гражданского и арбитражного процессов, за некоторыми изъятиями, установленными законом.

Следует вспомнить, что и гражданско-правовой спор, и публично-правовой являются спорами о праве. Однако характер этих споров неодинаков. В порядке искового производства рассматриваются споры частноправового характера, которые существенно отличаются от споров публич-

но-правовых. В спорном административном правоотношении присутствует субъект, наделенный властными полномочиями, – орган государственного управления или должностное лицо, благодаря чему спор и приобретает административный характер.

Материально-правовые особенности административно-правовых споров обуславливают наличие процессуальных особенностей. Таким образом, специальные правила административного судопроизводства органически вытекают из особенностей материально-правовых отношений. Бесспорно, что эти правила должны соответствовать общим принципам судопроизводства, сложившимся в законодательстве Российской Федерации и практике его применения.

Использование гражданско-процессуальных норм при рассмотрении этой категории споров связано с недостаточной разработанностью, а порой и отсутствием административно-процессуальных норм, которые должны регламентировать административное судопроизводство. Конечно, административный процесс в суде во многом схож с гражданским процессом. Вместе с тем административное судопроизводство характеризуется наличием собственных принципов и процессуальных правил, отражающих материально-правовую природу публично-правовых споров.

В этой связи закономерны постановка и решение вопроса о необходимости создания самостоятельной системы судебных органов (административных судов) и специального процессуального законодательства (Кодекса административного судопроизводства), которое эти суды использовали бы при рассмотрении споров в сфере публичного права.

Вступление России в Совет Европы обязывает нас привести судебную систему в соответствие с европейскими правовыми стандартами, в том числе и в части доступности этой системы гражданам. Определенные шаги в этом направлении уже предприняты. Так, в настоящее время в коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ создан состав по административным делам. В структуру арбитражных судов входят административные коллегии по рассмотрению экономических споров, возникающих из административных правоотношений. Кроме того, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ находятся проекты двух важных законов: об административных судах, а также Кодекс административного судопроизводства. Как представляется, необходимо в полной мере активизировать работу по совершенствованию проектов этих актов с целью их скорейшего принятия. Позитивное решение данного вопроса явилось бы важным шагом в продвижении проводимых в современ-

ной России реформ, а также отвечало бы потребностям практики и способствовало бы эффективности и оптимизации процесса разрешения споров публично-правового характера.

О.В. Панкова, зам. заведующего кафедрой административного права Российской академии правосудия, канд. юрид. наук. “Производство по делам об оспаривании действий и решений органов публичной власти в системе административного права”

Современное административное право невозможно представить без института административной юстиции, содержанием которого является разрешение споров граждан и организаций с органами публичной власти. В российском законодательстве такие споры называются “делами, возникающими из публичных правоотношений”, которые рассматриваются в судах общей юрисдикции и арбитражных судах по правилам гражданского (арбитражного) процесса. Неудивительно поэтому, что вопросы производства по данным делам до сих пор находятся в центре внимания представителей науки гражданского процессуального права и арбитражного процесса. Вследствие этого многие проблемы, возникающие в деятельности правоприменителей, решаются без учета основных административно-правовых подходов, базируясь на фундаменте исключительно гражданско-правовой аргументации, для которой важнейшие достижения науки административного права никакого значения, увы, не имеют.

Так, при рассмотрении дел об оспаривании действий и решений органов публичной власти в порядке гл. 25 ГПК РФ значительные сложности возникают при разграничении нормативных и ненормативных правовых актов, а также при отграничении последних от иных документов, которые вообще не могут быть предметом судебного обжалования. Очевидно, что решение этих вопросов невозможно без знания института административно-правовых актов, который в науке административного права уже достаточно разработан.

Определенные трудности возникают у судей при уяснении круга органов и лиц, действия (бездействие) и решения которых могут быть оспорены в порядке гл. 25 ГПК РФ. В самом Кодексе перечень таких субъектов строго очерчен. Речь идет об органах государственной власти, органах местного самоуправления, должностных лицах, государственных и муниципальных служащих. Однако в свете основных тенденций развития российского законодательства в направлении передачи государственно-властных полномочий субъектам частного права, в том числе в связи с появлением саморегулируемых организаций и государственных корпораций, становится очевидным, что буквальное толкование норм вышеуказанной главы существенно ограничивает преде-

лы ее применения. Таким образом, без учета административно-правовых подходов здесь так же не обойтись.

В данном случае необходимо руководствоваться концептуальным положением о том, что по правилам гл. 25 ГПК РФ могут быть оспорены действия должностных лиц органов, которые по своему статусу не являются государственными органами и органами местного самоуправления, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в области местного самоуправления. И до тех пор, пока ситуация в законодательстве не изменится, суды будут вынуждены искать оправдывающие эту концепцию формулировки (как это произошло, например, в случае с обжалованием решений квалификационной коллегии судей и должностных лиц исправительно-трудовых учреждений).

На наш взгляд, только преодоление замкнутости и самодостаточности гражданско-процессуальных механизмов при разрешении административно-правовых споров может принести пользу как науке административного права, так и правоприменительной практике.

А.Ф. Васильева, ст. преподаватель кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета. “Комплексные (смешанные) правоотношения в сфере государственного управления”

В сфере государственного управления можно выделить комплексные (смешанные) правоотношения. Такие правоотношения возникают в тех случаях, когда реализация государственной функции осуществляется с использованием публично-правовых и частноправовых форм, что приводит к последовательному возникновению административных и гражданских правоотношений. Так, акты органов исполнительной власти могут в случаях, предусмотренных законом, являться основаниями для заключения гражданско-правовых сделок (п.п. 2 п. 2 ст. 8 ГК РФ). Кроме того, акты органов исполнительной власти могут являться основаниями и для заключения публично-правовых договоров (ст. 66–67 Налогового кодекса РФ (Часть первая)).

На практике часто возникают проблемы, связанные с взаимным влиянием отношений первого уровня (вытекающих из индивидуального акта государственного управления) и отношений второго уровня (вытекающих из гражданско-правовой сделки или публично-правового договора). Как недостатки первой ступени (например, ничтожность индивидуального акта государственного управления) влияют на вторую (действительность заключенного гражданско-правового договора)? Какое влияние оказывает нарушение исполнения гражданско-правового договора на

публичное правоотношение, вытекающее из индивидуального акта государственного управления? В случае правового конфликта необходимо отменять индивидуальный акт государственного управления и (или) расторгать гражданско-правовой договор? Трудности возникают и в случае признания индивидуального акта государственного управления недействительным, а также отмены акта субъектом государственного управления. Не менее сложной является ситуация, когда административный орган издает данный акт, но отказывается от заключения гражданско-правового договора (либо бездействует).

Для таких сложных, комплексных правоотношений, складывающихся в сфере государственного управления, в немецкой науке административного права разработана теория, базирующаяся на разграничении уровней административного и гражданского права, – теория “двух ступеней”. Согласно данной теории на первой ступени на основании норм административного права путем издания индивидуального акта государственного управления разрешается вопрос о том, подлежит ли государственная функция реализации в данном конкретном случае. Отношения на первой ступени, как правило, являются административно-правовыми. На второй ступени разрешается вопрос о том, с использованием каких инструментов административного или гражданского права реализуется государственная функция, иными словами, определяется порядок реализации государственной функции. Таким образом, основным положением данной теории является системное рассмотрение административно-правового основания возникновения правоотношения и частноправовой сделки, определяющей порядок реализации государственной функции. Теория “двух ступеней” сыграла большую роль в обеспечении основных прав граждан в сфере государственного управления при использовании государством частноправовых форм, являясь научным обоснованием контроля административными судами процессов реализации государственного управления с использованием указанных форм.

А.К. Соловьева, доцент кафедры административного права Северо-Западной академии государственной службы, канд. юрид. наук. “Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита”

В настоящее время можно говорить о формировании нового вида административно-правовых отношений, возникающих в сфере оказания государственных услуг, и института административного права, регулирующего общественные отношения в сфере публичного (государственного) обслуживания граждан и организаций.

В теории публичного права существуют различные подходы к определению понятий “публичная” и “государственная” услуга.

Так, государственную услугу можно рассматривать как предоставление в порядке, установленном административным регламентом, и в соответствии со стандартом специализированными государственными и муниципальными организациями гражданам и юридическим лицам по их запросу материальных и нематериальных благ, совершение в их пользу определенных действий, включенных в перечень государственных услуг, за счет государственного или муниципального бюджета либо за плату, размер которой установлен уполномоченным органом исполнительной власти, в целях реализации прав граждан и организаций.

Необходимо разграничивать две государственные функции: организацию государственных услуг и непосредственное оказание государственных услуг. Первая носит ярко выраженный государственно-управленческий, организующий характер и потому является одним из элементов компетенции органа исполнительной власти. Выполнение именно этой функции и следует включить в состав полномочий федеральных агентств и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Вторая – оказание государственных услуг – не может и не должна по своей природе относиться к функциям органов исполнительной власти. Эта функция имеет не государственно-властный, а представительный характер, реализуется по запросу заинтересованного лица на основе его свободного волеизъявления за счет государственного бюджета или по установленным органом исполнительной власти ценам. Такие услуги должны предоставлять специализированные государственные организации (государственные, муниципальные, автономные учреждения, государственные, муниципальные предприятия) в соответствии с порядком, установленным административным регламентом, а в некоторых случаях и дополнительно на договорной основе.

Таким образом, оказание государственных услуг можно рассматривать в двух аспектах: как государственно-управленческую функцию, осуществляемую специально созданными для этих целей государственными структурами, и как административно-правовое отношение, возникающее между такими структурами и гражданами, организациями по поводу реализации их “публичных обязательственных прав”.

Осуществление правоотношений в сфере государственных услуг должно осуществляться на стройной нормативно-правовой основе. В настоящее время разрабатывается проект федерального закона “Об административных регламентах и

государственных услугах”. Было бы целесообразно проектировать более основательный акт: Кодекс государственных услуг.

Другая не менее важная проблема – обеспечение законности оказания государственных услуг. Публично-правовой характер рассматриваемых правоотношений обуславливает и необходимость развития особой системы публично-правовых способов их защиты, поскольку при нарушении порядка организации, обеспечения и предоставления государственных услуг или предоставлении услуг не в соответствии с установленным стандартом либо с утвержденным административным регламентом возникает не гражданско-правовой, а административно-правовой спор.

Однако со вступлением в силу ГПК РФ споры, возникающие между гражданами и государственными учреждениями, предприятиями и организациями (в том числе по поводу оказания государственных услуг), были исключены из сферы дел, возникающих из публично-правовых отношений. Такие дела должны рассматриваться по правилам искового производства.

Было бы целесообразно восстановить данную норму Закона РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” и признать публично-правовой характер данных споров. В будущем такие споры могли бы быть отнесены к компетенции административных судов. Полагаем, что порядок образования и процессуальный порядок разрешения споров квазисудебными органами можно было бы установить в Административно-процессуальном кодексе.

Е.В. Овчарова, ст. преподаватель кафедры финансового права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. юрид. наук. “Налоговые правоотношения в системе административных правоотношений”

К видам налоговых правоотношений относятся отношения: по правильному исчислению, полноте и своевременности уплаты налогов (административные имущественные правоотношения пассивного типа, участие в которых налоговых органов не обязательно); по налоговому контролю и применению мер государственного принуждения (административные контрольно-юрисдикционные правоотношения активного типа, участие в которых налоговых органов обязательно); по судебному обжалованию актов налоговых органов (административно-юстиционные отношения, участие в которых налоговых органов и судов обязательно).

Содержание налоговых правоотношений характеризуется корреспонденцией компетенции финансовых, налоговых, таможенных, правоохранительных органов, органов государственных внебюджетных фондов и судов с правами и

обязанностями налогоплательщиков, налоговых агентов, банков и вспомогательных участников налоговых правоотношений в административных правоотношениях активного типа; взаимной корреспонденцией прав и обязанностей налогоплательщиков, налоговых агентов, банков и вспомогательных участников налоговых правоотношений в административных правоотношениях пассивного типа.

К компетенции финансовых органов относятся определение государственной бюджетной и налоговой политики и подзаконное регулирование на соответствующем уровне государственной организации общества и бюджетной системы страны. В компетенции налоговых органов закреплена функция административного надзора и применения мер административного принуждения.

При применении административной ответственности за нарушения налогового законодательства основные проблемы состоят в ее неполной кодификации в КоАП РФ, в отсутствии четкого разграничения административного правонарушения и преступления при привлечении к административной ответственности и юридического лица, и его руководителя либо ответственного работника, в отсутствии действенного механизма ответственности субъектов публичной власти.

В.В. Альхименко, ст. научный сотрудник сектора административного права ИГП РАН, канд. юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ. “Государственная корпорация как особый субъект административно-правовых отношений”

Появление нового субъекта административного права – государственных корпораций связано с необходимостью решения задачи по организации взаимодействия государства и бизнеса. Их возникновение свидетельствует о появлении новой формы собственности – частногосударственной, которая позволяет использовать преимущества обеих форм собственности.

В настоящее время уже создано шесть государственных корпораций, и этот процесс, видимо, будет продолжаться и в будущем. Для всех госкорпораций характерны следующие общие признаки: они являются юридическими лицами; представляют собой разновидность некоммерческой организации; имеют специальную целевую правоспособность, т.е. создаются для осуществления специальных управленческих или иных общественно-полезных функций, прямо указанных в Законе о ее создании; в них отсутствует членство; их учредителем выступает только Российская Федерация; им присущ специфический способ создания (для ее возникновения необходим специальный федеральный закон по каждой конкретной госкорпорации).

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что во всех государ-

ственных корпорациях существует практически единая внутренняя система управления. Законом регламентирован порядок формирования органов госкорпорации, назначения должностных лиц и их роспуск, а также отстранения от должности. Вместе с тем в правовом регулировании статуса госкорпораций имеются и существенные недостатки. Так, в законодательстве нечетко прописаны контрольные функции государства в отношении госкорпораций.

Контроль за деятельностью корпорации осуществляется лишь на основе ежегодного представления в Правительство РФ либо Президенту РФ и Федеральному Собранию РФ годового отчета, аудиторского заключения по ведению бухгалтерского учета и финансовой отчетности, а также заключения ревизионной комиссии по результатам проверки отчетности и документов. Кроме того, корпорации обязаны ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Специальный контрольный орган – Счетная палата РФ вправе осуществлять контроль лишь в отношении корпорации “Росатом”. Представляется, что общим правилом должна стать возможность контроля Счетной палатой РФ всех видов госкорпораций. Следует также отметить, что процедуры прекращения деятельности госкорпораций в законодательстве не прописаны и осуществляются на основании отсылочных норм.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что процесс оформления правового положения госкорпораций нуждается в поиске единых подходов при решении ключевых вопросов их организации и деятельности.

М.В. Пучкова, ведущий научный сотрудник ИГП РАН, канд. юрид. наук. “Административно-правовые отношения органов исполнительной власти с национально-культурными автономиями: теоретико-правовые вопросы”

Национально-культурные автономии создаются и функционируют в форме общественного объединения на федеральном, региональном и местном уровнях, являются субъектами административного права и вступают в различные административно-правовые отношения с органами местного самоуправления. Эти отношения имеют важное внутригосударственное и международное значение. От характера анализируемых правоотношений, стремления сторон к конструктивному диалогу и сотрудничеству во многом зависят предупреждение межнациональных конфликтов и обеспечение стабильности в российском обществе, а также создание благоприятных условий для надлежащего выполнения Россией своих международных обязательств в сфере межнациональных отношений.

Однако в науке административного права данной проблеме до сих пор уделяется недостаточное

внимание. Не сформирована теоретическая концепция административно-правового статуса национально-культурных автономий, отсутствуют теоретические разработки по вопросам о структуре, особенностях, юридической природе, видах и формах административно-правовых отношений с участием этих общественных объединений.

Общее представление о характере и структуре административно-правовых отношений органов исполнительной власти с национально-культурными автономиями можно составить, анализируя общие черты и особенности таких отношений. Научный интерес с точки зрения разработки теоретической концепции рассматриваемых правоотношений, несомненно, представляет вопрос об их особенностях. Эти отношения имеют специальный объект управляющего воздействия – защиту национальных интересов этнических общностей и выбора ими путей и форм национально-культурного развития и оказывают существенное влияние на характер такого взаимодействия. Обе стороны данных правоотношений обязаны строго соблюдать конституционные принципы равноправия независимо от национальной принадлежности, запрета этнической дискриминации, уважения национального достоинства, родного языка, национальной культуры, традиций и обычаев. Нарушения этих принципов на практике нередко служат причиной межнациональных конфликтов, создания социальной напряженности.

Особенностью является наличие специфической формы взаимодействия национально-культурных автономий с органами исполнительной власти через особые организационные структуры. При органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях созданы и функционируют консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий, которые осуществляют свою деятельность на общественных началах. Они могут образовываться при органах местного самоуправления.

Важное теоретическое и практическое значение имеет проблема определения юридической природы анализируемых правоотношений и выявления видов организационно-правовых связей, на которых они строятся. Взаимодействие между органами публичной администрации и национально-культурными автономиями базируется только на правовой связи между ними, так как наряду с другими общественными объединениями автономии организационно не подчиняются этим органам. В процессе деятельности названных субъектов могут складываться вертикальные, горизонтальные правоотношения, а также правоотношения, имеющие сложные составы. Кроме того, наблюдаются различные варианты проявления соответствующих разновидностей правовых связей внутри верти-

кальных и горизонтальных отношений, что необходимо учитывать в процессе их правового регулирования.

В целом необходимо отметить, что отсутствие научных разработок по теоретическим проблемам административно-правовых отношений с участием национально-культурных автономий оказывает негативное влияние на качество правового регулирования такого рода правоотношений. Законодательство РФ в данной области имеет существенные пробелы, противоречия и другие недостатки, в значительной степени не отвечает потребностям правоприменительной практики. Оно должным образом не обеспечивает претворения в жизнь Концепции государственной национальной политики РФ, в частности создания правовой базы становления и функционирования различных форм национально-культурной автономии на федеральном, региональном и местном уровнях.

А.Н. Сандугей, докторант ВНИИ МВД России, канд. юрид. наук, доц. “О теоретических и правовых основах регулирования общественных отношений в миграционной сфере”

Общественные отношения в миграционной сфере подчинены определенным принципам, общим положениям, которые определяют взаимоотношения государственной администрации и мигранта. Анализ специфики этих связей позволяет заявить о сформировавшемся в отечественном праве самостоятельном правовом образовании, которое представляет отдельную подотрасль административного права – миграционное право России.

Правовое регулирование общественных отношений в сфере миграции населения зависит от изменений миграционной ситуации (обстановки). Миграционная ситуация представляет собой совокупность миграционных событий, т.е. органически единый ряд юридических фактов прибытия, выбытия или переселений.

Среди проблем правового регулирования общественных отношений в миграционной сфере следует выделить две основные группы. Во-первых, проблемы правового регулирования организованных форм миграции (переселение соотечественников из-за рубежа, привлечение иностранной рабочей силы и т.д.). Во-вторых, проблемы предупреждения и пресечения нежелательной миграции, (незаконной миграции, “интеллектуальной” эмиграции, оттока населения из приграничных регионов страны и т.п.).

Наряду с двумя основными направлениями в сфере регулирования миграционных отношений, требующих пристального внимания законодателя, существует еще одно, также не менее важное – это проблемы правового регулирования вынужденной миграции. Учитывая существую-

щий комплекс негативных условий, факторов и причин, формирующих чрезвычайные ситуации, способные повлиять на миграционное поведение человека, законодателю следует пересмотреть отношение к критериям признания вынужденными переселенцами в Российской Федерации с учетом “Руководящих принципов ООН по вопросам о перемещении лиц внутри страны”.

В целом анализ российского миграционного законодательства свидетельствует о том, что в нем отсутствуют комплексные, законодательные акты, действие которых направлено на реализацию внутренней или внешней миграционной политики РФ, а также на содействие организованным либо противодействие нежелательным формам миграции населения. Среди норм миграционного законодательства запреты превалируют над дозволениями.

Преодоление существующих проблем, совершенствование норм миграционного законодательства России должно идти по пути их объединения в форме кодификации, что позволит выработать единый правовой понятийный аппарат миграционной сферы и избежать в дальнейшем возможных правовых коллизий в этой области.

С.М. Зырянов, доцент кафедры административного права Московского университета МВД России, канд. юрид. наук. “Развитие административно-надзорных правоотношений”

Изменения предмета административного права обусловлены возникновением новых общественных отношений, облекаемых в правовую оболочку; вступлением в правоотношения новых властных субъектов, возникающих в ходе административной реформы, и новых невластных субъектов – саморегулируемых организаций, государственных корпораций и т.д. Все эти изменения непосредственно коснулись правовых отношений, возникающих в связи с осуществлением административного надзора – одной из основных функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти.

Мы придерживаемся сложившегося в 70–80-е годы прошлого века представления, в соответствии с которым административный надзор осуществляется в отношении неподчиненных субъектов (в то время – граждан, а сейчас и различных организаций) в целях обеспечения соблюдения ими исключительно требований законодательства (регистрационная, лицензионно-разрешительная и административно-юрисдикционная деятельность).

Развитие административно-надзорных правоотношений может быть исследовано применительно к элементам их структуры (объект, субъекты, содержание), что обусловлено следующими обстоятельствами. Во-первых, в теории административного права четко не определен

объект отношений данного вида. Считается, что объект правоотношения – действия, поведение людей. Объект административно-надзорных отношений – установление соответствия поведения поднадзорных граждан и организаций нормативным требованиям (запретам, предписаниям). Во-вторых, административно-правовой статус субъектов (а их в правоотношении не менее двух) административного надзора нуждается в корректировке и уточнении. Административный надзор осуществляют специальные субъекты – государственные инспекторы, статус которых имеет две стороны: должностного лица (начальника органа, его заместителя, сотрудника) и государственного инспектора. Представляется, что назрела необходимость признания правоохранительной природы административного надзора и отнесения всех должностей государственных инспекторов (в том числе главных и старших, а также государственных санитарных врачей) к должностям государственной правоохранительной службы. В-третьих, важнейшей задачей правового регулирования административно-надзорных правоотношений является четкое закрепление прав и обязанностей сторон этих отношений.

Правовая значимость надзорных полномочий обуславливает необходимость юридической регламентации административно-надзорных правоотношений нормативными правовыми актами более высокого уровня, нежели административные регламенты, утверждаемые приказами федеральных органов исполнительной власти.

Н.Р. Хачатрян, аспирантка сектора административного права ИГП РАН. “Административно-правовые отношения в сфере финансового контроля”

Административно-правовые отношения в сфере финансового контроля осуществляются путем реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти. Анализ взаимоотношений Росфиннадзора с органами исполнительной власти показал, что в сфере финансового контроля имеется немало проблем, в том числе дублирование функций финансового контроля в деятельности аппарата управления. Так, Росфиннадзор фактически наделен полномочиями внешнего финансового контроля наряду со Счетной палатой РФ, что нарушает конституционный принцип разделения властей и ведет к дублированию функций, снижая качество самого контроля. На наш взгляд, необходимо установить более четкую регламентацию и разграничение полномочий вышеупомянутых органов, определить приоритетные и исключительные направления деятельности Росфиннадзора и Счетной палаты РФ. Представляется необходимой и координация деятельности Счетной палаты РФ и Росфиннадзора со стороны Министерства финансов России.

Ю.А. Андреева, аспирантка кафедры административного права Российской правовой академии Минюста России. «К вопросу о соотношении понятий “контроль” и “надзор” как функций органов исполнительной власти»

Контроль представляет собой систему действий по наблюдению, проверке процессов, протекающих в коллективах людей, в обществе и государстве по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами и т. д., устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия. Нет единого мнения относительно дефиниции – надзор. Одни ученые считают, что надзор есть разновидность контроля (так называемый суженный контроль), другие выделяют надзорную деятельность как самостоятельную, третьи вообще не разделяют контроль с надзором, рассматривая их как идентичные.

Как нам представляется, необходимо четко разграничивать эти понятия с точки зрения их субъектного обеспечения: отказаться от сопоставления этих терминов как общего и частного в функциональном аспекте. Полагаем, что контроль следует рассматривать в качестве одного из функциональных направлений деятельности органов исполнительной власти, в то время как надзор – в качестве основной профилирующей субъектноопределенной функции органов, специализированных в области надзора.

Действующее законодательство РФ, регламентирующее организацию и деятельность исполнительной власти, также не содержит четких критериев разграничения контроля и надзора. Некоторую определенность в решение данного вопроса внес Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” от 8 августа 2001 г. Однако и он не разрешил всех проблем.

А.И. Сапожников, доцент Российского государственного гуманитарного университета, канд. юрид. наук; М.С. Десятик, студент V курса юридического факультета Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. “Значение метода надзора в регулировании административно-правовых отношений в сфере общественной безопасности”

Административный надзор – это узкоспециализированное наблюдение уполномоченных органов исполнительной власти за точным и неуклонным соблюдением гражданами, должностными лицами, организациями общеобязательных правил с использованием в предусмотренных законом случаях административного принуждения.

Так, административный надзор за дорожным движением – одна из форм охраны общественно-го порядка и обеспечения общественной безопасности. Он представляет собой наблюдение органов и должностных лиц Государственной инспекции дорожного движения (ГИБДД) за движением пешеходов и автотранспорта в общественных местах. Административный надзор проводится также для предупреждения противоправных действий граждан в общественных местах, актов терроризма, проявлений стихийных сил природы (эпидемии, наводнения, пожары), уменьшения тяжести их последствий.

Метод надзора в регулировании административно-правовых отношений является методом обеспечения административно-правового режима, отражающим и выражающим, в какого рода волевых связях, предусмотренных законодательством, могут и должны состоять субъекты административного права; каким образом в волевом плане один участник реальных или потенциальных управленческих отношений воздействует на другого.

Л.А. Калинина, доцент кафедры административного права Московской государственной юридической академии, канд. юрид. наук. “О взаимосвязи науки административного права и практики”

Оптимальное взаимодействие теории и практики предполагает, что наука учитывает и удовлетворяет потребности практики, а практика воспринимает научные рекомендации и строится в соответствии с ними. В этой связи полагаем, что одна из важных задач науки административного права на современном этапе – всестороннее и системное изучение как устоявшихся, так и новых механизмов и форм взаимодействия науки и практики. Очевидно, что эффективность взаимодействия государственно-управленческой практики и науки административного права будет зависеть от доведения до практических работников сущности правоприменительной деятельности как объективного, сложного социального фактора, влияющего на правовое регулирование.

Сегодня с полным основанием можно сказать, что деятельность судов – один из важнейших факторов общественной практики, подтверждающих правильность (или ошибочность) избранных законодателем, правительством методов и путей регулирования общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся, в том числе в сфере исполнительной власти. Суды (несмотря на объективно присущий судебной системе консерватизм) при рассмотрении конкретных дел, связанных с оспариванием нормативных правовых актов, быстрее и точнее, чем другие государственно-властные институты, обнаружива-

ют пробелы и противоречия в законодательстве, недостаточную эффективность актов.

Поскольку и административно-правовая наука, и судебная практика – звенья единой системы социального управления с прямыми и обратными взаимосвязями, то в современных условиях нужен и качественно иной уровень их взаимной информированности. В этом направлении необходимо усиление теоретической основы практической деятельности с обязательным условием, что научные издания должны доступно и ясно излагать для практиков ту или иную научную позицию.

Учитывая важность взаимодействия науки административного права и практики в совершенствовании действующего законодательства, рассчитанного как на текущее исполнение, так и на долгосрочную перспективу, в разработке концепций административно-правового регулирования общественных отношений в условиях проведения административной реформы, следует отметить, что в этом направлении имеется ряд первоочередных проблем, нуждающихся в совместном решении наукой и практикой.

Одна из них касается научно обоснованного соотношения нормотворческой компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Реализация субъектами РФ своих нормотворческих полномочий должна происходить в тесном контакте с компетентными федеральными органами государственной власти с применением таких форм, как согласование, планирование и др. Думается, что только при таких условиях можно будет исключить ситуацию, сложившуюся в настоящее время в процессе принятия региональных актов, когда в большинстве случаев установлено правовое регулирование, дублирующее федеральное законодательство, а также снижающее уровень правовых гарантий граждан, предусмотренных федеральным законом. Яркий пример тому – законодательство субъектов Федерации об административных правонарушениях, из анализа которого следует, что нарушение требований, предъявляемых ст. 1.3 КоАП РФ к разграничению компетенции в области установления административной ответственности, является обычным делом регионального законодателя.

Сегодня необходимо по-новому осмыслить роль Кодекса РФ об административных правонарушениях в охране общественных отношений. Разумеется, одновременно настоящий Кодекс должен быть освобожден от не оправдавших себя предписаний, повторов и внутренних противоречий, затрудняющих его толкование и применение.

Необходимо вновь вернуться и к обсуждению вопроса об установлении административной ответственности только федеральным законом; о разработке особых условий применения мер обеспечения по делу об административном правонару-

шении и привлечения к административной ответственности отдельных категорий лиц, выполняющих определенные государственные функции (в частности, это касается депутатов субъектов РФ, в отношении которых такой порядок федеральным законодателем не разработан). Следует проработать проблемы применения мер административного выдворения и депортации иностранных граждан с учетом мнений, высказанных органами и учреждениями Европейского Союза по данному вопросу.

М.М. Филь, ст. научный сотрудник ИГП РАН, канд. юрид. наук. “О некоторых методах государственного управления в сфере науки”

Несмотря на все катаклизмы переходного периода, в Российской Федерации сохранился государственный сектор науки, деятельность которого регулируется государством и обеспечивается за счет государственных средств. В него входят финансируемые из государственного бюджета научные организации, подведомственные органам исполнительной власти РФ и ее субъектов, а также научные организации, подведомственные государственным академиям наук.

Осуществляя управленческие действия в государственном секторе науки, органы исполнительной власти применяют различные методы, как прямые административные, так и регулирующие. Считается, что одна из основных задач научнотехнической политики в настоящее время – повышение эффективности функционирования государственного сектора науки и высоких технологий. Ее решение потребовало применения специальных методов управляющего воздействия. В качестве одного из них органы исполнительной власти планируют ввести мониторинг результативности и эффективности государственных научных организаций, в том числе организаций академического сектора науки. Для этого разрабатываются и будут закреплены нормативными правовыми актами органов исполнительной власти процедура мониторинга и система его индикаторов.

Число таких индикаторов достаточно велико. К ним, в частности, планируется отнести такие индикаторы, как показатели цитирования, наличие ведущих научных школ и ряд других. Анализ некоторых из планируемых индикаторов, практики их разработки показывает, что их определение страдает правовой неопределенностью. Они не охватывают всего объема результатов деятельности научных организаций, а за достоверность этих индикаторов их авторы не несут ответственности.

По результатам оценки эффективности деятельности научных организаций государственного сектора науки органами исполнительной власти будут приниматься решения о государственной поддержке научных организаций и ее

размерах либо об их ликвидации. Поэтому к индикаторам оценки эффективности следует подходить очень ответственно. В качестве нормативно закреплённых индикаторов эффективности деятельности научных организаций должны быть использованы только те механизмы, определения которых абсолютно “прозрачны”, понятны пользователям, не имеют разных вариантов подсчёта и получили четкую правовую интерпретацию.

В.Д. Мельгунов, доцент кафедры горного права Российского государственного университета нефти и газа им И.М. Губкина, канд. юрид. наук. “Реализация административно-правового, гражданско-правового и отраслевого регулирования при переходе права пользования недрами”

В современном законодательстве, формирующем институт перехода права пользования недрами, применен широкий спектр правовых средств, характерных для различных отраслей правовой системы. Так, в качестве оснований, влекущих переход этого права, законодательством о недрах предусмотрены гражданско-правовые юридические факты, относящиеся к реорганизации и созданию новых организаций, а переоформление и регистрация лицензий на пользование недрами осуществляется посредством административно-правовых процедур.

Переход права пользования недрами, как нам представляется, есть самостоятельный институт законодательства о недрах как части горного законодательства (такое наименование отрасли (горное право) имеет глубокие исторические корни и широко используется в отечественной и зарубежной юридической литературе), в регулировании которого используются как частноправовые, так и публично-правовые инструменты. Данный институт носит комплексный характер и регулируется нормами различных отраслей права. Наиболее интересным в этом институте видится взаимодействие трех отраслей законодательства РФ: гражданского, административного и горного. При этом горное законодательство представляет собой ту особую сферу, где происходит стыковка норм, имеющих частноправовой и публично-правовой характер, формирующих в совокупности институт перехода права пользования недрами.

М.В. Назаркин, докторант ВНИИ МВД России, канд. юрид. наук, доц. «“Высокорисковые объекты” как правовое понятие»

Современная цивилизация формирует большое количество потенциально опасных и одновременно уязвимых объектов, обладающих этими характеристиками в силу особенностей технологического процесса, местоположения, размещения на них опасных веществ и материалов, функционального назначения и т.д. Процесс обеспечения их безопасности образует особый комплекс администра-

тивных правоотношений. Например, именно в этой сфере высок удельный вес социально-технических норм, а сами эти объекты находятся в сфере действия различных специальных административно-правовых режимов. В различных по своей юридической силе правовых источниках для обозначения этих объектов используются самые разнообразные определения: “особо важные объекты”, “критически важные объекты”, “важные государственные объекты” и др. Такое разнообразие определений свидетельствует об отсутствии в настоящее время четкого понятийно-категориального аппарата, относящегося к рассматриваемой сфере общественных отношений. Вышеприведенные термины, на наш взгляд, могут быть обобщены в рамках понятия “высокорисковые объекты”, которое вбирает в себя такие характеристики, как техногенный риск и уязвимость. “Высокорисковые объекты” – весьма динамичная категория, их количество постоянно растет. Кроме того, признаки высокорисковых объектов в современных условиях обретают даже те сооружения, которые ранее таковыми не являлись.

В целом правоотношения, возникающие в связи с обеспечением безопасности высокорисковых объектов, оформляются в настоящее время в самостоятельный административно-правовой институт и требуют специального нормативного регулирования. Оптимальное решение этой задачи – разработка и принятие федерального закона “О высокорисковых объектах”.

М.С. Студеникина, профессор кафедры административного права Московской государственной юридической академии, канд. юрид. наук, заслуженный юрист РФ. “Административная ответственность в области предпринимательской деятельности: некоторые спорные вопросы применения”

Административное право как право управленческое призвано налаживать систему организационных отношений не только между государством и гражданином, но и между государством и хозяйствующими субъектами, государством и бизнесом. По существу роль современного государства в управлении экономикой проявляется в основном по трем направлениям: определение того, что принято называть правилами экономической игры; осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением этих правил; установление юридической ответственности (в том числе административной) за нарушение предписанных правил и механизмов реализации самой ответственности.

Административная ответственность за правонарушение в области предпринимательской деятельности установлена специальной гл. 14 КоАП РФ. Статья 14.1 КоАП РФ предусматривает адми-

нистративную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии). Как представляется, государственную регистрацию следует понимать не как признак предпринимательской деятельности, а как необходимое условие для легализации предпринимательской деятельности, придания ей законного характера. Определение предпринимательской деятельности не дает ответа и на вопрос: что следует признавать систематическим получением прибыли? Четких критериев систематичности законодательство пока не выработало, поэтому вопрос остается дискуссионным. Мы придерживаемся позиции, согласно которой состав правонарушения, предусмотренного ст. 14.1, может образовать и однократное действие лица, если в ходе рассмотрения дела будет доказано, что однократный факт реализации товаров, выполнение работ или оказание услуг является началом осуществления деятельности, направленной на систематическое получение прибыли. В качестве таких доказательств может выступать, например, количество товара, его ассортимент, объем разовых продаж, доля прибыли от такой деятельности в общих доходах лица и т.д.

Устранению неясных вопросов при рассмотрении конкретных дел и единству правоприменительной практики по ст. 14.1 КоАП РФ способствовало бы внесение изменений в само определение предпринимательской деятельности. Естественно, трактовка термина “предпринимательская деятельность” должна быть одинаковой для всей гл. 14 КоАП РФ.

Н.А. Морозова, ст. преподаватель кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета. “Соглашения по спорам о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах: возможность их заключения, их предмет”

Наиболее заметной тенденцией развития административно-правовых отношений в Российской Федерации является изменение методов воздействия государства на отношения с гражданами – от властного к партнерскому. Как проявление данной тенденции можно рассматривать предоставление ст. 190 Арбитражного процессуального кодекса РФ возможности заключения соглашений по спорам, вытекающим из публичных правоотношений. На практике указанные соглашения встречаются. Однако отсутствие стройной и логичной теории таких соглашений сильно сказывается на теоретической и законодательной чистоте их содержания, что приводит к частым отменам вышестоящими судами актов об утверждении подобных соглашений.

По делам о привлечении к административной ответственности заключение соглашений, в которых стороны решали бы между собой вопросы об основаниях привлечения к ответственности, о размерах наказания и проч., является невозможным. Эти вопросы решаются судом исключительно на основании закона.

Стороны могут лишь признать иск или отказаться от иска. Если имеют место только эти действия, то они не требуют оформления соглашения, поскольку взаимных уступок с другой стороны нет. Но если в текст соглашения в совокупности с отказом от иска или признанием иска включать и иные положения, то заключение таких соглашений становится возможным и даже желательным. Со стороны Высшего Арбитражного Суда РФ должны последовать разъяснения процессуальных вопросов заключения подобных соглашений. Кроме того, случаи заключения подобных соглашений должны получить широкое освещение в юридической литературе или справочных правовых системах.

В.Н. Медведев, ст. научный сотрудник ИГП РАН, канд. юрид. наук. “Проблемы реформирования системы исполнительной власти в РФ на современном этапе административной реформы”

Одним из главных негативных факторов на пути преобразования Российской Федерации в современное, стабильное правовое государство является отставание процесса реформирования системы исполнительной власти от перемен в общественном устройстве страны, новых экономических и политических отношений и веяний.

За время существования Конституции РФ большим достоинством явилась ее незыблемость, что сыграло важную роль в обеспечении стабильности общественных отношений и государственных институтов. Вместе с тем Конституцию России нельзя назвать достаточно совершенным правовым актом, ибо в ней оказался нерешенным ряд проблем, относящихся прежде всего к построению системы органов государственной власти. Решение этих проблем имеет принципиальное значение, так как дефекты в государственном управлении порождают проблемы в процессах его развития и подрывают стабильность общества, разочаровывающегося в возможности государства эффективно решать поставленные перед ним задачи.

В связи с этим одна из главных задач административной реформы в России – оптимизация управленческих функций и структур исполнительной власти, приведение их в соответствие с современными реалиями жизни, обеспечение функционирования исполнительной власти Российской Федерации как единой и целостной системы.

Среди других основных причин низкой эффективности системы исполнительной власти в РФ можно выделить следующие:

- избыточность регулирующих и контрольных функций органов исполнительной власти в РФ;
- нерациональное распределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- неудовлетворительная регламентация полномочий по реализации функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- неэффективная организация взаимодействия органов исполнительной власти с общественными организациями и гражданами и др.

Вышесказанное позволяет вычленить главную задачу административной реформы, которая во многом состоит в решении проблемы сбалансированного распределения объема и количества

властных полномочий между органами исполнительной власти Федерации и органами исполнительной власти ее субъектов, когда оптимальной моделью взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами РФ должна стать модель строгого разграничения компетенции между институтами управления всех уровней, а следовательно, ее четкого финансового, правового, организационного обеспечения. При этом решение этой задачи должно быть основано на общепризнанных принципах федеративного демократического государства и облечено в правовую форму.

Проводимая сегодня административная реформа в России должна ответить на поставленные выше вопросы и решить многие проблемы.

Материал подготовила В.Ф. Ломакина, ст. научный сотрудник сектора административного права Института государства и права РАН, канд. юрид. наук, доц.