

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

© 2020 г. А. И. Каплунов\*, В. Ю. Ухов\*\*

*Санкт-Петербургский университет МВД России*

\* E-mail: and-kaplunov@yandex.ru

\*\* E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Поступила в редакцию 21.04.2020 г.

**Аннотация.** 27 марта 2020 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России прошло пленарное заседание международной научно-практической конференции («Сорокинские чтения»), на котором были представлены материалы изданного к дню конференции сборника и состоялся обмен мнениями по проблемным вопросам модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права, по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях и административно-юрисдикционной деятельности, по проблемам обеспечения безопасности и общественного порядка, совершенствования полицейской и иной правоохранительной деятельности, а также подведены итоги конференции.

**Ключевые слова:** публичное управление, административное и административно-процессуальное право, законодательство об административных правонарушениях, административно-юрисдикционная деятельность, полицейская и иная правоохранительная деятельность.

**Цитирование:** Каплунов А.И., Ухов В.Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2020. № 9. С. 147–156.

DOI: 10.31857/S102694520011321-4

## ACTUAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

© 2020 A. I. Kaplunov\*, V. Yu. Ukhov\*\*

*St. Petersburg University of the Russian interior Ministry*

\* E-mail: and-kaplunov@yandex.ru;

\*\* E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Received 21.04.2020

**Abstract.** March 27, 2020 in the Saint-Petersburg University of MIA of Russia held a plenary meeting of the international scientific-practical conference (“Sorokin readings”), which was presented to materials published to the day of the conference the collection and held an exchange of views on the problems of modernization of public administration, Administrative and Administrative Procedural Law, on theoretical and applied problems of improving legislation on administrative offenses and administrative-jurisdictional activities, security and public order, development of the police and other law enforcement activities.

**Key words:** public administration, Administrative and Administrative Procedure Law, legislation on administrative offences, administrative-jurisdictional activity, activities of police and other law enforcement agencies.

**For citation:** Kaplunov, A.I., Ukhov, V. Yu. (2020). Actual problems of Administrative and Administrative Procedural Law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 147–156.

27 марта 2020 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась 11-я по счету научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права», которая шестой год подряд проходит под официальным названием «Сорокинские чтения». Первые девять лет она проводилась в статусе «ежегодной всероссийской», а с 2019 г. стала международной. В этом году в подготовке материалов международной конференции приняли участие коллеги из Академии МВД Республики Беларусь и Запорожского государственного университета (Украина). Участие в пленарном заседании ученых из Республики Беларусь, к сожалению, стало невозможным из-за пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) и ограничений, введённых в Российской Федерации для противодействия её дальнейшему распространению.

Пленарное заседание конференции открыл **С.Н. Трипутин, врио начальника Санкт-Петербургского университета МВД России, полковник полиции**, который отметил роль и значение «Сорокинских чтений» как постоянной научной площадки, на которой учёные-административисты и практические работники, прежде всего из органов внутренних дел, обсуждают актуальные проблемы совершенствования административного и административно-процессуального законодательства и правоприменительной практики по его реализации, поблагодарил всех, кто принял участие в подготовке материалов сборника конференции, и особенно участников пленарного заседания, учитывая сложившуюся ситуацию, вызванную пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19).

В пленарном заседании конференции приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих образовательных организаций и научные сотрудники из научно-исследовательских учреждений системы МВД России: Института государства и права РАН (**Е.Л. Васянина**), Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (**Е.А. Лебедева**), Тюменского государственного университета (**В.Е. Севрюгин**), Омской академии МВД России (**М.А. Бучакова**), Научно-исследовательского института ФСИН России (**Л.В. Павлова**), Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России (**С.И. Иванова**), Восточно-Сибирского института МВД России (г. Иркутск) (**Е.Е. Новичкова**), Ростовского юридического института МВД России (**Р.А. Пестов**), Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск) (**И.В. Кудашова**).

К началу работы конференции были изданы в электронном виде на CD-диске её материалы, включающие тезисы **133** докладов и научных сообщений, в подготовке которых приняли участие **154** автора из **53** научных и образовательных организаций, представители **восьми** органов власти, в т.ч. **шесть** авторов из двух зарубежных государств (Республика Беларусь, Украина), **27** докторов юридических наук, **79** кандидатов юридических наук, **девять** сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Доклады и научные сообщения сгруппированы в четыре логико-тематических раздела и охватывают широкий спектр актуальных проблем современного состояния и перспектив развития административно-правового регулирования в различных сферах публичного управления, совершенствования административно-правовых (материальных и процессуальных) средств обеспечения прав и законных

интересов субъектов административно-правовых отношений, укрепления правопорядка и законности, противодействия административной деликтности.

Ниже публикуется краткое содержание отдельных докладов, выступлений и присланных тезисов участников конференции, в т.ч. тех, кто был готов, но по объективным причинам не смог принять участие в пленарном заседании.

**А.Г. Авдейко, начальник Договорно-правового департамента МВД России, заслуженный юрист РФ; Д.А. Газизов, заместитель начальника Договорно-правового департамента МВД России, канд. юрид. наук, доц.; А.М. Кононов, референт Договорно-правового департамента МВД России, главный научный сотрудник НИЦ Академии управления МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ**, в тезисах доклада на тему «*Об участии субъектов частного права в реализации функций публичной власти в сфере внутренних дел*» отметили, что родовой принадлежностью предлагаемых к обсуждению вопросов является не только общая проблематика соотношения публичного и частного права, но и актуальные проблемы, связанные с приватизацией функций публичной власти, аутсорсингом в государственном и муниципальном управлении, передачей (делегированием) полномочий органов публичной власти субъектам частного права.

Сегодня реализация функций публичной власти уже не является монополией органов государства или органов местного самоуправления. В ряде случаев имеет место передача публичных функций и, следовательно, соответствующих полномочий из сферы государственного и муниципального управления в частноправовую сферу. Происходит определённая приватизация функций публичной власти. Такое положение стало возможным и в сфере внутренних дел.

Участие субъектов частного права в реализации функций публичной власти в сфере внутренних дел происходит в формах организационной и функциональной приватизации и выражается в предоставлении государственных услуг, отнесённых к ведению МВД России, через подведомственные им учреждения либо иные организации в аутсорсинге, т.е. передаче на конкурсной основе некоторых функций полиции в частный сектор, а также в заключении концессионных и административных соглашений с лицами частного права.

В рамках рассматриваемой темы анализируется практика предоставления органами внутренних дел ряда государственных услуг через многофункциональные центры, передачи полицией функции осуществления эвакуации незаконно припаркованных автомобилей субъектам частного права или передача административным органом частному лицу функции по сбору и обработке информации, заключения концессионных соглашений об эксплуатации и развитии системы автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения, а также соглашений о содействии частных охранных организаций и частных детективов полиции.

Наиболее «радикальной» признается форма материальной приватизации, которая предусматривает полную передачу публичной задачи в негосударственный сектор и возложение всей ответственности за её решение на субъекты частного права. Законодательством Российской Федерации предусматривается возможность такой приватизации посредством передачи функций отраслевого регулирования и контроля саморегулируемым организациям. В ряде зарубежных государств имеет место передача функций государства в сфере обороны и безопасности соответственно частным военным компаниям и частной полиции.

Поиск путей оптимизации функций органов исполнительной власти, включая органы внутренних дел, побудил научную дискуссию о перспективах передачи в Российской Федерации отдельных функций государственного управления субъектам частного права. Наиболее дискуссионными являются вопросы о границах и условиях приватизации функций публичной власти.

Передача некоторых функций органов государственной власти в частный сектор позволяет сэкономить ресурсы государства для решения проблемных стратегических задач. В то же время государственный орган (при всех недостатках бюрократической системы) независим в реализации публичных задач, объективен в принятии обязательных решений. Несомненно также, что частный интерес (а иными словами, коммерческий интерес частных организаций) при осуществлении переданных им тех или иных публичных функций будет превалировать.

Чрезмерное увлечение изъятием тех или иных функций у органа государственной власти, может привести к размыванию государственной власти и в конце концов к ликвидации самого государства. Особенно опасна необходимая передача функций органов публичной власти в одной из ключевых сфер государства — внутренних дел и общественной безопасности. Это, однако, не исключает использование законодательных возможностей привлечения субъектов частного права к реализации отдельных задач органов внутренних дел и Росгвардии.

**Б.В. Россинский, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ**, в тезисах доклада на тему «*Система исполнительных органов и публичная власть*» обратил внимание на то, что в соответствии с поправками, которые Президент РФ предложил внести в Конституцию РФ, ст. 132 должна быть дополнена ч. 3 следующего содержания: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации...». Поддерживаем это положение, ибо редакция ст. 12 Конституции РФ, касающаяся того, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти» создаёт немало трудностей при взаимодействии исполнительных органов, не позволяет понять необходимость построения единой, относящейся ко всем уровням власти вертикальной субординационной системы исполнительных органов.

Этим система исполнительной власти принципиально отличается от систем иных ветвей власти. Как известно, если не будет субординационного построения исполнительных органов, их система перестанет выполнять возложенные на неё задачи. Не согласен с утверждением, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны взаимодействовать с исполнительными органами муниципальных образований только в части реализации переданных им субъектами Федерации полномочий.

Во второй половине 90-х годов прошлого века (а я тогда в силу служебной необходимости постоянно выезжал в командировки) сложности в реализации исполнительных полномочий вызывало непонимание главами многих районов и городов необходимость подчинения по ряду вопросов требованиям органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектам.

С годами удалось устранить остроту этой проблемы, но в определённой степени формально игнорируя существующее положение ст. 12 Конституции РФ.

Но здесь видится один недочёт. Это недопонимание уже теперь со стороны органов исполнительной власти важности местного самоуправления. Мы зачастую употребляем термин «местная власть». Так о себе думают и, очевидно, не без оснований должностные лица органов местного самоуправления, жители муниципальных образований. Но такого понятия нет в Конституции РФ. Что же столь важного в местном самоуправлении, если это даже не власть?

В предлагаемой ч. 3 ст. 132 Конституции РФ сказано, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации (наряду с органами государственной власти), т.е. фактически являются составной частью публичной власти. Но, повторяю, нигде не сказано, что органы местного самоуправления — это органы власти.

Думается, что в ч. 2 ст. 130 Конституции РФ надо внести дополнение. В конце текста этой статьи, после слов о том, что местное самоуправление осуществляется «через выборные и другие органы местного самоуправления», следует добавить «которые являются органами местной власти».

Считаю также должным образом кратко осветить вопрос о расширении полномочий Президента РФ в сфере исполнительной власти. Дело в том, что обеспечение в необходимом объёме вертикальности и субординационности системы исполнительной власти, без чего её эффективность невозможна, требует усиления роли Президента РФ как главы государства.

История России свидетельствует о необходимости сильной власти главы государства, причём в первую очередь в исполнительной и распорядительной деятельности. Глава государства должен быть связан прежде всего с исполнительной властью.

Полагаю, что Президент РФ и исполнительная власть должны функционировать как единая ветвь власти. К такому пониманию прихожу не только анализируя работу государственного аппарата, но и распространяя закономерности управления большими системами на систему государственного управления.

**Ю.Н. Старилов, декан юридического факультета, зав. кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ**, в докладе на тему «*Государственное управление в системе публичной власти: итоги конституционной реформы и её воздействие на развитие административного права*» акцентировал внимание на том факте, что внесённые законодателем в Конституцию РФ изменения, касающиеся организации и функционирования публичной власти, никак не коснулись системы государственного управления; в тексте Конституции РФ не появился и термин «государственное управление» или «управление» (применительно к специальным органам государственной власти, предназначение которых — осуществлять функции государственного управления). При всем желании понять замысел авторов конституционной реформы по установлению категории «публичная власть» (очевидно, с целью подведения под объединяющее понятие «публичная власть» функционирования большого многообразия субъектов как государственной, так и негосударственной власти), вряд ли публичная власть (как конституционно-правовой термин) способна надлежащим образом выполнять функцию политико-правовой конструкции, гарантирующей взаимодействия многочисленных субъектов публичного управления. Видя в ст. 10 Конституции РФ определяющее осуществление государственной власти на основе принципа разделения на

законодательную, исполнительную и судебную. Теперь (уже после закрепления «публичной власти» в тексте Конституции РФ) закономерно возникает вопрос о соотношении *государственной власти и власти публичной*. Можно предположить, что «публичная власть» — это в большей степени «университетско-профессорский» термин, предназначенный для объяснения существования разнообразных властвующих субъектов в обществе и государстве.

Все «ветви» государственной власти (кроме *исполнительной*) прочно закреплены на конституционно-правовом уровне с позиции «функционально-деятельностного» подхода и юридического содержания. Во-первых, «*принятие законов*» находится в системе полномочий законодательных органов власти (например, Государственной Думы ФС РФ согласно ч. 1 ст. 105 Конституции РФ). Для развития содержания термина «*законодательная власть*» в Конституции РФ включено множество терминов: «законодательный орган» («органы законодательной власти»), «деятельность законодательной власти», «законодательная инициатива». Во-вторых, «судопроизводство» и «правосудие» — основное содержание *судебной власти* и её функционирования. А каково же содержание и функциональное предназначение *исполнительной власти*? Здесь в ходу следующие понятийные конструкции: «исполнительный орган государственной власти», «органы исполнительной власти», «акты органов исполнительной власти». А что же обозначает с содержательно-функциональной точки зрения «исполнительный орган» государственной власти? В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции РФ исполнительная власть в Российской Федерации осуществляется Правительством РФ под общим руководством Президента РФ. Каково содержание категории «*осуществление исполнительной власти*»? К какому виду государственной деятельности относится «осуществление» исполнительной власти? Ответ очевиден: данный вид государственной деятельности — это *государственное управление*, которое считалось всегда смыслом, предназначением, содержанием исполнительной власти. Так почему же тогда столь последовательно законодатель игнорирует данный термин и не делает попыток его включения в систему конституционно-правового регулирования?

Ясно, что законодатель не может не знать о современной дискуссии о взаимодействии исполнительной власти и государственного управления. Невключение в текст Конституции РФ термина «государственное управление» справедливо оценивается учёными как «очередной перегиб»<sup>1</sup>. Вместе с этим авторы единодушны во мнении, что государственное управление — это содержание деятельности органов исполнительной власти. Исполнительную власть и государственное управление разделить невозможно; исключение термина «государственное управление» из конституционно-правовой материи означает превращение одной из ветвей государственной власти (исполнительной) в аморфную систему традиционных управленческих ценностей, не способных объяснить саму неизбежность существования конституционно-правового закрепления принципа разделения властей.

Отсутствие законодательства об общих принципах организации и осуществления государственного управления и административных процедурах — нереализованный потенциал конституционно-правового регулирования. В рамках реализации данной идеи неоднократно предлагалась разработка и принятие федерального закона «Об основных

принципах и процедурах государственного управления в Российской Федерации». В ходе проведённой конституционной реформы, к сожалению, было оставлено без внимания следующее предложение о внесении изменений в её текст: «*Граждане Российской Федерации имеют право на участие в государственном и муниципальном управлении, основанном на общих принципах осуществления государственной власти и местного самоуправления. Взаимодействие граждан, организаций с государственными органами и органами местного самоуправления при реализации ими властных полномочий основывается на установленных в федеральном законе принципах административных процедур*».

Т.А. Коломеец, декан юридического факультета Запорожского национального университета, д-р юрид. наук, проф., член-корр. Национальной академии правовых наук Украины, заслуженный юрист Украины, в тезисах своего доклада на тему «*Ограничения для лиц, уполномоченных выполнять функции государства или местного самоуправления, как инструмент противодействия коррупции: проблемные аспекты правового регулирования в Украине*» обратила внимание на то, что в условиях поиска эффективных инструментов противодействия коррупции во всех её проявлениях внимание заинтересованного сообщества концентрируется в т.ч. и на исследовании ресурса ограничений, непосредственно связанных с предотвращением конфликта интересов в сфере публично-служебных отношений, поиске оптимальной модели правового регулирования их использования. Законодатель определил в качестве таковых: ограничения относительно получения подарков («подарочные» ограничения), совмещения или совместительства профессиональной публично-служебной деятельности с другими видами оплачиваемой деятельности, ограничения относительно «внешней» («внеслужебной») деятельности, совместной службы близких родственников, а также ограничения после прекращения отношений публичной службы («постслужебные» ограничения). Несмотря на наличие соответствующих законодательных положений, подготовленных с учётом общепризнанных международных антикоррупционных стандартов, а также значительного количества подзаконных нормативно-правовых актов тематического содержания, интерпретационных актов субъектов противодействия коррупции (прежде всего НАПК) и общений практики правоприменения, к сожалению, использование ресурса соответствующих ограничений сопряжено с поливариативностью толкования нормативно-правовых положений, проявлением при этом субъективного усмотрения, следствием чего является распространённое ошибочное отождествление их с инструментами разрешённого принудительного вмешательства со стороны государства в «частную автономию лица». Во многом это обусловлено «дефектностью» законодательного урегулирования отношений, непосредственно связанных с использованием ресурсов этих ограничений, и прежде всего «дефектностью» вышеуказанного «базового» антикоррупционного законодательного акта. Во-первых, закрепляя достаточно большой перечень «базовых» понятий, вне фиксации законодатель оставляет ещё целый ряд таковых, а именно: «иную оплачиваемую деятельность», «творческую деятельность», «медицинскую практику», «горную местность», «сельскую местность», что обуславливает необходимость использования на практике положений иных законодательных актов, а в случае их отсутствия или противоречия их содержания (что и имеет место) усложняет правоприменение, способствует его видоизменению. Во-вторых, формулируя «базовые» нормы-дефиниции с использованием перечислений и одновременным дублированием иных «базовых» норм-дефиниций (например, «близкие лица», «члены семьи»), законодатель существенно

<sup>1</sup> *Попов Л.Л.* Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2015. С. 23.

усложняет их восприятие, разграничение и, к сожалению, не всегда обеспечивает их релевантность современным условиям. В-третьих, использование оценочных положений обуславливает предпосылки для субъективного усмотрения при их толковании и применении («общепринятые представления о гостеприимстве» для подарков). В-четвертых, закрепление взаимоисключающих по содержанию положений объективно устраняет возможность их применения. «Дефектность» правового регулирования отношений, непосредственно связанных с использованием ресурса соответствующих ограничений, существенно усложняет современную правоприменительную практику, использование соответствующих ограничений в качестве реальных инструментов предотвращения возникновения конфликтов интересов, предотвращения коррупции. Соответственно, устранение таковой — приоритетное направление современной антикоррупционной законодательной и правоприменительной деятельности, основывающейся на учёте национальных антикоррупционных потребностей и позитивного, апробированного временем и практикой тематического опыта зарубежных государств в решении данной проблемы.

**А.М. Воронов, и.о. зав. сектором административного права и процесса, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, НИЦ Академии управления МВД России, д-р юрид. наук, проф.,** в тезисах доклада на тему «*Административная реформа: динамика развития в современной России*» отметил, что административная реформа, перманентно проводимая в России уже не один десяток лет, достигла своего апогея. Фундаментальные положения Конституции РФ обязывают политическое руководство страны вернуть крупномасштабное реформирование правовых парадигм, доставшихся от «советского прошлого». Государство повернулось лицом к человеку и гражданину, да и всему гражданскому обществу, т.к. обеспечение их законных прав и свобод является приоритетной задачей.

Перед законодателем стоит задача — формирование новой системы контроля и надзора, системы, которая способна обеспечить новый уровень регуляторной среды. В контексте распоряжения Президента РФ вся нормативная правовая база в сфере осуществления контроля и надзора с 1 января 2021 г. утрачивает силу, а контрольная и надзорная деятельность будет осуществляться по нормативным правовым актам в соответствии с новыми установленными требованиями.

При этом необходимо создать такие условия, при которых защита жизни и здоровья людей, соблюдение их прав и законных интересов станет приоритетом в работе контролирующих органов, а процесс устранения нарушений будет направлен на решение конкретной проблемы. Это, в свою очередь, позволит искоренить порочную практику злоупотребления административным положением.

Как справедливо отмечал в своём выступлении вице-премьер, глава аппарата Правительства РФ К.А. Чуйченко на очередном совещании, проводимом Президентом РФ с членами Правительства РФ 9 октября 2019 г., «проводимая реформа контрольной и надзорной деятельности — это не косметический ремонт и даже не перепланировка, это фактически создание новой регуляторной реальности».

Как нами отмечалось ранее, в рамках перманентно проводимой административной реформы в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 631-Р создана Межведомственная рабочая группа по подготовке Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В ее состав

по рекомендации директора Института государства и права РАН, члена-корр. РАН А.Н. Савенкова вошли ведущие учёные ИГП РАН: д-р юрид. наук, проф., зав. сектором административного права и административного процесса А.М. Воронов и канд. юрид. наук, заслуженный юрист РФ, ведущий научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права В.Н. Плигин.

18 апреля 2019 г. на заседании учёного совета Института был заслушан доклад ведущего научного сотрудника В.Н. Плигина «О Концепции нового Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации», который озвучил основные положения данной Концепции. В качестве содокладчика выступил зав. сектором административного права и административного процесса А.М. Воронов, который критически оценил положения данной Концепции, предложив конкретные пути именно реформирования административно-деликтного законодательства. Отметив при этом целесообразность структурировать Концепцию в двух кодифицированных документах — *материальном* Кодексе об административной ответственности Российской Федерации и *процессуальном* Кодексе административной юрисдикции Российской Федерации.

Данные положения были доложены 23 апреля 2019 г. проф. А.М. Вороновым на заседании Межведомственной рабочей группы Правительства РФ по подготовке Концепции нового КоАП РФ. Следствием чего содержание Концепции нового Кодекса было дополнено именно этими положениями. Кроме того, был переформатирован список рабочих подгрупп экспертов МРГ, в составе которых была выделена и утверждена распоряжением заместителя Председателя Правительства РФ К.А. Чуйченко от 7 августа 2019 г. № 246п-П4 подгруппа, ответственная за подготовку предложений по вопросам судопроизводства по делам об административных правонарушениях, которую возглавил судья Верховного Суда РФ, председатель Совета судей РФ В.В. Момотов.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что реформа касается практически каждого гражданина, и очень важно, чтобы её контуры формировались сообща при активном вовлечении общественных объединений, институтов гражданского общества, представителей бизнеса. Предстоит большая кропотливая работа с привлечением профессиональных и экспертных кругов, а также представителей гражданского общества. Тем самым предстоит сформировать прогрессивную и эффективную систему контроля и надзора, а также законодательства об административной ответственности. Эта система должна повысить защищённость жизни и здоровья граждан, создать понятную среду для ведения бизнеса и снизить коррупционные факторы.

**В.Е. Севрюгин, профессор кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ,** в своём докладе «*О модернизации законодательства России об административной ответственности в контексте конституционно-правовой реформы*» обратил внимание, что проводимые в России конституционно-правовая реформа и реформа контрольно-надзорной деятельности позволяют по-новому сформулировать задачи законодательства Российской Федерации об административной ответственности с учетом положений Конституции РФ (ст. 2, 7, 28, 35, 36, 40–46, ч. 3 ст. 55 и др.). Её нормы направлены на обеспечение защиты прав и свобод граждан, юридических лиц, а также свободу предпринимательства, создание благоприятных условий для экономического развития государства.

Отсутствие ссылок на данные конституционные положения в проекте Концепции КоАП РФ и опубликованных в целях её реализации законопроектах («Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях» и «Процессуальном кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях») существенно снижают эффективность реформируемого законодательства об административной ответственности. В них по-прежнему не определены основная идея, цели и предмет правового регулирования, а также место в системе действующего законодательства Российской Федерации.

В подготовленных законопроектах не реализована главная идея Концепции — о приведении законодательства об административной ответственности в соответствие с Конституцией РФ. Так, с точки зрения материально-правовой составляющей настала пора вернуть административной ответственности её истинный смысл и содержание как меры общей и частной превенции правонарушений, а не фискально-репрессивной, карательной меры. Необходимо прекратить рассматривать административные наказания как средство возмещения имущественного ущерба или как источник пополнения федерального и субъектов Российской Федерации бюджетов.

В свою очередь, с точки зрения процессуальной составляющей Концепция предлагает дальнейшее укрепление судебного контроля за действиями органов административной юрисдикции посредством реформирования процедурного механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции в соответствии с требованиями ст. 10, 72, 118 Конституции РФ. По мнению докладчика, согласно императивной норме ч. 2 ст. 118 Конституции РФ дела об административных правонарушениях могут разрешаться только в форме административного судопроизводства. В Концепции обоснованно предлагалось нормативно закрепить единый, общий порядок регламентации судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об административных правонарушениях (во-первых, дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности и, во-вторых, дел об оспаривании этими лицами постановлений административно-юрисдикционных органов по делам об административных правонарушениях). Таким образом, принята реальная попытка устранить ныне существующее противоречие ч. 5 ст. 1 КАС РФ с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, исключившее из предмета правового регулирования и из структуры административного судопроизводства рассмотрение судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. Тем более, что данное противоречие можно исправить путём включения в действующий Кодекс административного судопроизводства РФ специального раздела, посвящённого рассмотрению судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об административных правонарушениях двух указанных выше категорий. Для этого необходимо ст. 1 гл. 1 «Предмет правового регулирования» КАС РФ расширить, дополнив имеющийся текст словами: «...а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений». К сожалению, в опубликованных законопроектах КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ отсутствует один из ключевых разделов — производство по делам об административных правонарушениях в качестве самостоятельного вида судопроизводства, а термин «судопроизводство» в тексте законопроекта даже не упоминается. Таким образом, поставленная в Концепции цель о приведении судебно-процедурного механизма рассмотрения

и разрешения дел об административных правонарушениях в соответствие с требованиями Конституции РФ осталась не реализованной.

**А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ**, своим выступлением отреагировал на доклад В.Е. Севрюгина и посвятил его вопросу *процессуальной модернизации законодательства Российской Федерации об административной ответственности*. Он обратил внимание прежде всего на природу «административной» ответственности как вида юридической ответственности, отметив, что название данного вида ответственности определяется сферой общественных отношений, в рамках которых она реализуется, а именно сферой государственного (публичного) управления. Она рассчитана была на реализацию, включая вынесение постановления по делу об административном правонарушении, не в судебном, а преимущественно в «административном» порядке, т.е. уполномоченными на то должностными лицами контрольно-надзорных органов.

Однако в ходе последующей «модернизации» законодательства об административных правонарушениях данный вид ответственности, заимствуя отдельные элементы гражданской ответственности (ответственность юридических лиц, объективное вменение) и уголовной ответственности (размеры штрафов), становился все менее административным по содержанию.

Материально-правовая мутация института административной ответственности, в свою очередь, повлекла его процессуальную мутацию, суть которой состоит в том, что дела об административных правонарушениях, отнесённые к компетенции арбитражных судов, стали рассматриваться на основе «состязательного» (искового) типа юрисдикционного процесса, урегулированного Арбитражным процессуальным кодексом РФ, который используется для разрешения *споров о праве*. Такие дела разрешаются судом при участии в деле двух сторон: истца и ответчика. Этот тип юрисдикционного процесса является классической процессуальной формой разрешения гражданско-правовых споров, характерной для гражданского судопроизводства. Он взят также за основу административного судопроизводства, урегулированного КАС РФ от 8 марта 2015 г.

В свою очередь, рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесённых КоАП РФ к компетенции судей судов общей юрисдикции, органов, должностных лиц, базируется на «следственном» типе юрисдикционного процесса, который урегулирован КоАП РФ и используется для реализации *санкции за правонарушение*. Он основан на линейной связи «орган — нарушитель». Этот тип юрисдикционного процесса взят также за основу уголовного судопроизводства в качестве процессуальной формы реализации уголовной ответственности. Как представляется, он в полной мере соответствует природе административной ответственности. В делах об административных правонарушениях «орган» представлен судьёй, органом, должностным лицом контрольно-надзорного органа, рассматривающим дело. Нарушителем является лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении.

Для процессуальной формы реализации административной ответственности в большей степени соответствует не «состязательный», а «следственный» тип юрисдикционного правоприменительного процесса, который положен в основу производства по делам об административных правонарушениях, урегулированного КоАП РФ.

Нельзя превращать назначение судьёй суда общей юрисдикции административного наказания в процессуальную форму разрешения «спора» между должностным лицом, возбудившим производство по делу об административном правонарушении, и лицом, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении. Такой процессуальный порядок противоречит самой природе административной ответственности, являющейся составной частью административного принуждения как метода государственного управления, а также дискредитирует саму ветвь власти, на которую возложена ведущая роль в реализации данного вида ответственности.

Неопределённость содержания нового, закреплённого в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «административного» вида судопроизводства была устранена принятием КАС РФ, в ч. 5 ст. 1 которого установлено, что «положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях». Думаю, что возвращаться к этому вопросу больше нет необходимости.

**М.А. Бучакова, начальник кафедры конституционно- и международного права Омской академии МВД России, д-р юрид. наук, доц.,** в своём докладе *«К вопросу об отраслевой принадлежности административного судопроизводства»* отметила, что принятие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ придало импульс формированию административного судопроизводства. Однако сохраняется актуальность относительно правовой природы административного судопроизводства, его места в системе административно-процессуального права и в целом отраслевой принадлежности. Неоднозначные подходы к пониманию административного судопроизводства в системе права Российской Федерации наблюдаются среди учёных-административистов и представителей цивилистической процессуальной науки. Ведущие цивилисты-процессуалисты продолжают развивать теоретические взгляды об административном судопроизводстве как составляющей процессуальной науки, называя судебное административное процессуальное право «подотраслью гражданского процессуального права», «вторичным правовым образованием в нормативной ткани гражданского процессуального права» (профессора А.Т. Боннер, В.В. Ярков и др.).

Среди представителей административной науки позиции к пониманию административного процессуального права претерпели определённые трансформации. Так, проф. В.Д. Сорокин, внёсший значительный вклад в формирование и развитие административного процессуального права, рассматривал административный процесс как процессуальную форму деятельности исполнительных органов государственной власти по рассмотрению и разрешению индивидуально-конкретных дел и применению мер административного принуждения, т.е. административное судопроизводство, по его мнению, не входило в предмет административного процесса.

Сегодня учёными подчёркивается особая роль административного судопроизводства в жизни общества, его неразрывная взаимосвязь с административным и административно-процессуальным правом.

Следует согласиться с тем, что КАС РФ заимствовал многие положения, закреплённые в гражданском процессуальном законодательстве. Однако его нормы в части распределения обязанностей по доказыванию, особенностей правового положения сторон, находящихся в неравноправном положении: частного лица, более слабой стороны, и публичного субъекта, — позволяют отнести

административное судопроизводство к публичному праву. Главный отличительный критерий дифференциации административного судопроизводства от гражданского заключается в публично-правовой природе административно-правового спора. Не случайно в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» разъяснено, что «к административным делам относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников».

Развитие законодательства об административном судопроизводстве, формирование новой отрасли права невозможно без устранения противоречий, обусловленных неопределённостью понятийно-категориального аппарата. Согласно КАС РФ его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях (ч. 5 ст. 1). Однако судопроизводство по делам об административных правонарушениях, основанное на принципиально ином механизме действия, по сути, является также административным судопроизводством. Для устранения противоречия недостаточно доктринального толкования, предполагающего рассмотрение административного судопроизводства в широком и узком смысле или признания фактического наличия двух видов судопроизводств. Требуется законодательное закрепление понятий «административное судопроизводство», «административно-правовой спор». Это, в свою очередь, позволит конкретизировать сложившуюся ситуацию, а также разрешить вопрос о возможности расширения предмета правового регулирования КАС РФ за счёт включения тех отношений, которые не вошли в предмет его регулирования, например, экономических споров и других дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, принятие Кодекса административного судопроизводства РФ положило начало формированию новой отрасли российского процессуального права, которая займёт место в системе публичного права в неразрывной связи с административным правом.

**А.И. Стахов, зав. кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой, главный научный сотрудник (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия, д-р юрид. наук, проф.,** в тезисах своего выступления на тему *«Административно-деликтное судопроизводство в структуре современного административного процесса: понятие, проблемы и перспективы систематизации»* предложил противоправные деяния, влекущие возникновение административных правоотношений, в зависимости от субъективного признака и характера административно-правовых последствий разделить на два типизированных вида: 1) **административно-наказуемые деликты** — административные правонарушения; 2) **административно-устраимые деликты** — дела об устранении нарушений обязательных требований. Указанные виды административных деликтов рассматриваются в качестве ключевых (основных) материальных оснований административно-деликтного судопроизводства, которое предлагается выделять в научно-практических целях в структуре современного судебного административного процесса.

Материальные основания административно-деликтного судопроизводства делятся на основные и дополнительные. **Основные материальные основания административно-деликтного судопроизводства** — административно-наказуе-

мые и административно-устраимые деликты, относимые к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов (а именно административные правонарушения и нарушения обязательных требований). **Дополнительные материальные основания административно-деликтного судопроизводства** — административно-реабилитационные споры, относимые к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов (а именно споры о восстановлении в суде правового статуса физического или юридического лица, ущемлённого внесудебными мерами административно-правового принуждения).

С позиции предлагаемого подхода в структуре предмета административно-деликтного судопроизводства предложено выделять: 1) *дела основного административно-деликтного судопроизводства, в т.ч. административно-наказательные дела (дела об административно-наказуемых деликтах) и административно-восстановительные дела (дела об устранении нарушений обязательных требований)*; 2) *дела дополнительного административно-деликтного судопроизводства, в т.ч. дела об урегулировании административно-наказательных споров и дела об урегулировании административно-восстановительных споров.*

Подчёркивая однородность административно-наказательных дел с делами об урегулировании административно-наказательных споров, в качестве обособленного (автономного) вида административно-деликтного судопроизводства выделяется **административно-наказательное судопроизводство**. Соответственно, исходя из однородности дел об устранении нарушений обязательных требований и дел об урегулировании административно-восстановительных споров, выделяется **административно-восстановительное судопроизводство**.

Основываясь на выдвинутых подходах к пониманию и ранжированию судебных административно-деликтных дел, а также обособлению и структурированию административно-деликтного судопроизводства, предложено разработать и закрепить в КАС РФ главу «Производство по делам о нарушениях обязательных требований», а в КоАП РФ — специальный раздел «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях», в которых закрепить систематизированные процедуры административно-наказательного и административно-восстановительного судопроизводства по административно-деликтным делам, отнесённым к компетенции судов общей юрисдикции.

**Д.В. Гвоздев, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции учреждения образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», канд. юрид. наук, доц.,** тезисы своего выступления посвятил вопросу *о единстве и дифференциации административного процесса*. По его мнению, критерии, позволяющие разграничить различные виды административно-процессуальной деятельности, нуждаются в дополнительном научном анализе. К таким критериям можно отнести:

во-первых, целерациональность юридического процесса. К целям административного процесса в целом следует относить стабильное функционирование социальных институтов, составляющих в своей совокупности сферу государственного управления путём правового регулирования реализации материальных административно-правовых норм. Достижение указанной общей цели обеспечивается достижением целей, стоящих перед различными видами государственно-управленческой деятельности: реализация социальных потребностей подвластных субъектов в сфере государственного управления, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, противодействие совершению

административных правонарушений, защита прав и интересов подвластных субъектов как в отношениях с иными подвластными субъектами, так и в отношениях с должностными лицами органов государственного управления.

При этом достижение указанных целей должно обеспечиваться достижением определённого правового результата. Соотношение категорий «процессуальная цель — процессуальный результат» характеризуется тем, что цели любой юридической деятельности являются постоянными, в то время как её конкретные результаты могут различаться. Исходя из изложенного, целесообразно различать юридической и социально-правовой результат той или иной государственно-властной процессуальной деятельности;

во-вторых, наличие процессуальной формы той или иной юридической деятельности. Учёные-процессуалисты к основным свойствам процессуальной формы относят обязательность её соблюдения и строгую последовательность стадий юридической деятельности (начало дела — подготовка дела к рассмотрению — рассмотрение дела — вынесение решения по делу — обжалование решения по делу — исполнение решения).

Процессуальная форма, в её строгом юридическом понимании, присуща правоохранительным видам административного процесса (административно-деликтному и административно-юстиционному), в то время как последовательность различных административных процедур и производств, а также их наличие в рамках правонаделительного административного процесса (например, выдача лицензии, продление действия лицензии, внесение в неё изменений и дополнений, прекращение её действия) не является исключительным требованием законности. Таким образом, можно выделить формализованные и относительно формализованные виды административного процесса;

в-третьих, автономия процессуальных норм, направленных на реализацию норм материальных. Процессуальные нормы, регулирующие порядок реализации административно- правонаделительных материальных норм интегрированы в административное управленческое ( правонаделительное) право, соответственно и данную разновидность административной процессуальной деятельности целесообразно относить к интегрированному виду.

Напротив, процессуальные нормы, регулирующие порядок реализации, например, административно-деликтных материальных норм, предмет правового регулирования которых являются общественные отношения в сфере установления пределов внешней свободы социальных субъектов, закрепления признаков и составов административных правонарушений и административных взысканий за их совершение, имеют собственный предмет правового регулирования, к которому относятся общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации прав и обязанностей различных участников производства по делу об административном правонарушении.

Таким образом, исходя из критерия автономии административно-процессуальных норм, автор выделяет интегрированные и автономные виды административного процесса.

**И.В. Кудашова, доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск), канд. филос. наук,** в своём выступлении на тему «*Об антикоррупционной экспертизе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях*» отметила, что в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ

«О противодействии коррупции» и Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов есть действенная мера по профилактике коррупции. Она проводится в целях выявления в правовых актах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Анализ положений КоАП РФ на предмет выявления коррупциогенных норм показал следующее.

Факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, выражающиеся в широте дискреционных полномочий, определении компетенции по формуле «вправе», присутствуют в следующих нормах КоАП РФ:

ч. 2 ст. 2.3, примечании к ст. 6.8 и к ст. 6.9 — предусматривают возможности освобождения лица от административной ответственности;

ст. 2.9 — содержит правило, согласно которому при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием;

ч. 2 ст. 23.1, ч. 2 ст. 23.2, других статьях гл. 23, ч. 1 и 4 ст. 29.5 — об альтернативной (двойной) предметной и территориальной подведомственности дела об административном правонарушении.

Юрико-лингвистическую неопределённость можно обнаружить в диспозициях норм Особенной части КоАП РФ (например, в силу применяемой законодателем конструкции диспозиций норм может быть затруднена квалификация деяния по ст. 5.35, 20.1). Термины и категории оценочного характера употребляются в диспозициях ст. 8.3, ч. 1 ст. 8.13, 8.38 и др.

Выявление некоторого количества коррупциогенных норм в КоАП РФ не означает, что от всех них необходимо отказаться. Наличие таких положений в КоАП РФ вполне допустимо, поскольку проверено многолетней практикой их применения и способствует практической реализации принципа «быстроты административного процесса». Отдельные нормы можно подвергнуть усовершенствованию, например, в ст. 2.9 Кодекса закрепить критерии малозначительности административных правонарушений.

По мнению выступающей, экспертиза нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, не должна стать механической процедурой поиска в правовых актах коррупциогенных норм. Организация антикоррупционной экспертизы должна отвечать принципам обоснованности, объективности и проверяемости её результатов.

**В.А. Городокин**, профессор кафедры «Автомобильный транспорт» Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета), канд. юрид. наук, проф.; **С.И. Иванова**, начальник кафедры административной деятельности ОВД Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, в своём выступлении «*Регламентация действий участников дорожного движения при возникновении “помехи” для движения*» отметили, что

помехи дорожного движения, которыми создаётся опасность для участников дорожного движения,— не редкое явление на автодорогах. Возникает логичный вопрос о том, какими должны быть ответные действия при её создании.

Актуальность темы обусловлена наличием ошибки, допущенной законодателем Российской Федерации, в результате которой в один пункт Правил сведены требования и «не создавать помех», и «не создавать опасность». Суть ошибки заключается в том, что с технической точки зрения невозможно одновременно требовать и «не создавать опасности», и «не создавать помех для движения». Дело в том, что эти два требования предполагают принципиально разные ответные действия участника дорожного движения, пользующегося преимуществом, по предотвращению дорожно-транспортного происшествия.

Под п о м е х о й для движения следует понимать усложнение дорожно-транспортной ситуации, при которой водителю транспортного средства и пассажирам создаются некоторые неудобства, вынуждающие водителя (пешехода) или снижать скорость в рамках «дослужебного» торможения, или маневрировать с целью обгона или объезда соответствующего объекта, а пешеходу обходить объект, создающий помеху для движения, или останавливаться. Если же водителю транспортного средства создаётся о п а с н о с т ь для движения, а это является ситуацией другого уровня сложности и опасности, то действия данного водителя транспортного средства по предотвращению дорожно-транспортного происшествия в соответствии с п. 10.1 ч. 2 ПДД регламентированы и предписывают водителю принять возможные меры к снижению скорости вплоть до остановки транспортного средства». Манёвр в данном случае Правилами недопустим.

«Помеху» необходимо отождествлять только с созданием «препятствия» и никак не с динамическим перемещением объекта относительно границ полосы движения участника, обладающего приоритетом.

В Правилах дорожного движения понятие «создать помеху» не следует отождествлять с понятием «не уступить дорогу».

«Помехой» считать то же, что «препятствие», создаваемое как участниками движения, так и иными лицами.

Под «препятствием» следует понимать «любой материальный объект, затрудняющий или делающий невозможным дальнейшее движение других участников движения как по выбранной ими полосе проезжей части, так и по всей её ширине» (например: неподвижный автомобиль; груз, отделившийся от транспортного средства и расположенный на проезжей части; открытый канализационный люк; повреждение покрытия проезжей части, не устранённое своевременно дорожной службой; упавшее дерево, столб и т.п.).

Понятие «не уступил дорогу» следует отождествлять с понятием «создал опасность».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Попов Л.Л.* Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2015. С. 23.

## REFERENCES

1. *Popov L.L.* Renaissance of public administration in Russia. Selected works. M., 2015. P. 23.

**Сведения об авторах**

**КАПЛУНОВ Андрей Иванович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России; 198206 г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилутова, д. 1

**УХОВ Владимир Юрьевич** – доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России; 198206 г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилутова, д. 1

**Authors' information**

**KAPLUNOV Andrey I.** – Doctor of Law, Professor, honored worker of higher school of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia; 1 Letchika Pilyutova str., 198206 St. Petersburg, Russia

**UKHOV Vladimir Yu.** – Doctor of Law, Professor, head of the Department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia; 1 Letchika Pilyutova str., 198206 St. Petersburg, Russia