

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

25 марта 2016 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина («Сорокинские чтения»). В ходе состоявшегося обмена мнениями выступающие отметили важность научного наследия В.Д. Сорокина для развития административного и административно-процессуального права в России, теории административного процесса, высказали различные точки зрения по проблемным вопросам модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права, государственного регулирования в финансово-экономической сфере, по теоретическим и прикладным проблемам совершенствования административно-деликтного законодательства и административно-юрисдикционной деятельности, а также по проблемам обеспечения безопасности и общественного порядка, совершенствования полицейской и иной правоохранительной деятельности.

The annual All-Russian scientific-practical conference devoted to memory of Doctor of Law, Professor, honored scientist of Russia V.D. Sorokin (Sorokin reading) took place in St. Petersburg University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation on March 25, 2016. During the discussion speakers noted the importance of the scientific heritage of V.D. Sorokin for the development of Administrative and Administrative Procedural Law in Russia, the theory of administrative process, they expressed their own views on the problem of modernization of public management, Administrative and Administrative Procedure Law, of improvement of police and other law enforcement.

Ключевые слова: публичное управление, административное и административно-процессуальное право, административно-деликтное законодательство, административно-юрисдикционная деятельность, полицейская и иная правоохранительная деятельность.

Key words: public administration, Administrative and Administrative Procedure Law, administrative tort legislation, administrative-jurisdictional activities, police and other law enforcement.

25 марта 2016 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась седьмая по счёту ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция – «Сорокинские чтения».

В работе конференции приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих вузов страны: Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (Л.Л. Попов, Е.Ю. Грачева, С.А. Старостин), Кубанского (М.Б. Добробаба, А.П. Солдатов), Тюменского (В.И. Майоров) государственных университетов, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Н.И. Побежимова, О.В. Гречкина, И.В. Понкин), Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (Б.В. Россинский, И.Б. Кардашова, В.П. Уманская, О.В. Чумакова), Российского государственного университета правосудия (А.И. Стахов), Финансового университета при Правительстве РФ (М.А. Лапина, Н.Ф. Попова), Российской таможенной академии (М.Н. Кобзарь-Фролова), Академии ФСИН России (Д.А. Гришин, Л.В. Павлова), Омской юридической академии (Ю.П. Соловей).

Традиционно на конференции были широко представлены вузы и научно-исследовательские учреждения МВД России: Академия управления МВД России (А.В. Семенистый, А.В. Шевцов), ВНИИ МВД России (А.П. Шергин, Ю.В. Степаненко), Московский (Ю.И. Попугаев, Д.Н. Шурхнова, А.И. Попов) и Краснодарский (В.В. Денисенко,

С.Г. Монак, Н.В. Анохина) университеты МВД России, Омская академия МВД России (О.А. Дизер), Барнаульский (А.Г. Гришаков, Е.А. Федяев), Воронежский (Т.М. Занина, К.Д. Рыдченко), Дальневосточный (Н.М. Тюкалова), Уральский (А.В. Коркин) институты МВД России.

Среди участников конференции – зав. сектором административного права Института государства и права РАН С.В. Запольский, практические работники органов внутренних дел.

Конференцию открыл **В.М. Берекет, заместитель начальника Санкт-Петербургского университета МВД России, генерал-майор полиции, канд. юрид. наук, доц.** В своём приветственном слове он отметил, что второй год подряд седьмая по счёту Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти Валентина Дмитриевича Сорокина, проходит под официальным названием «Сорокинские чтения». В этом году они совпадают со знаковыми для развития административно-правовой теории и правоприменительной практики событиями. 2016 год стал фактически первым годом действия Кодекса административного судопроизводства РФ – документа, над которым практически 15 лет работали ведущие отечественные административисты. В 2016 г. исполнилось пять лет действия Федерального закона «О полиции», в разработке которого также принимали участие многие учёные, присутствующие на конференции.

Эти документы при всей их значимости пока имеют определённые недостатки, противоречивые положения. Научному сообществу, нашим специалистам в области административного права и административного процесса, подчеркнул

выступающий, “по плечу” сделать так, чтобы эти документы стали ещё лучше, ещё качественнее. Одной из гарантий такого совершенствования законодательства является учреждение в конце прошлого года Национальной ассоциации административистов. В состав ее руководящих органов вошли ведущие учёные-административисты, некоторые из которых также присутствуют на конференции.

В заключение выступающий выразил уверенность, что вопросы и проблемы, которые будут обсуждаться на конференции, те обобщения, выводы и предложения, которые прозвучат в выступлениях, будут способствовать дальнейшему развитию административно-правовой науки, совершенствованию административного и административно-процессуального законодательства, полицейской и иной правоохранительной деятельности.

С *приветственным словом* к участникам конференции обратился Л.Л. Попов, президент Национальной ассоциации административистов, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РСФСР. Он подчеркнул, что “Сорокинские чтения” стали знаковым событием в жизни российской юридической общности, дискуссионной площадкой для апробации многих новых идей в области теории и практики административного права и процесса.

Вдвойне приятно, что инициатор конференции – коллектив кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России бережно хранит и постоянно преумножает славные научные традиции ленинградско-петербургской научной школы административистов, у истоков которой стоял В.Д. Сорокин. Сегодня её представители пользуются заслуженным авторитетом среди коллег, успешно разрабатывая как проблемы административной и административно-процессуальной деятельности МВД России, так и общие вопросы административистики.

Л.Л. Попов пожелал всем участникам конференции плодотворной работы и творческой результативной дискуссии.

К началу работы конференции были изданы её материалы в трёх томах, включающих более ста докладов и научных сообщений, сгруппированных в шесть логико-тематических блоков:

“Теоретические проблемы модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права” и “Совершенствование государственного регулирования в финансово-экономической сфере” (т. I);

“Состояние и перспективы развития административно-деликтного законодательства” и “Состояние и перспективы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности” (т. II);

“Актуальные проблемы совершенствования участия полиции в обеспечении общественной безопасности и правопорядка” и “Актуальные проблемы совершенствования организации полицейской и иной правоохранительной деятельности” (т. III).

Доклады и научные сообщения 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 и выступлений участников конференции.

Ю.Е. Аврутин, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, в докладе на тему **“О парадоксах парадигмы публичного управления в теории государственного управления и в административном праве”**, констатируя необходимость переосмысления многих закостеневших с советских времён теоретических административно-правовых конструкций, особенно выделяет устоявшиеся стереотипы в понимании публичного управления и практике его осуществления.

Подчёркивая, что следование устоявшимся парадигмам нередко мешает правильно воспринимать и оценивать окружающую реальность, которая меняется гораздо быстрее, чем та или иная объясняющая её парадигма, докладчик, основываясь на сравнительном анализе работ по теории государственного управления и административному праву, раскрывает такие названные им *парадоксальными* особенности интерпретации публичного управления, которые варьируют: а) от отрицания современных концепций и терминов, отражающих сущность управления в обществе, до ностальгического отождествления различных форм воздействия на общественные отношения; б) от противопоставления государственного управления и регулирования до их отождествления; в) от декларируемой дифференциации до фактического смешения функций управления и управленческих функций.

По мнению Ю.Е. Аврутина, сложившийся ещё в первые годы советской власти так называемый “широкий подход” к пониманию государственного управления, которое якобы осуществляется всеми ветвями государственной власти, является анахронизмом, поскольку сохраняющееся отождествление государственного управления с законотворчеством и правосудием – далеко не безобидное, искажающее на уровне теории и практики понимание социального, правового, организационного предназначения государственных институтов.

Попытками смягчить звучащую в самом термине “управление” командность, императивность, напоминающие печально известную административно-командную систему, докладчик оценил рассуждения о целесообразности отказа от термина “государственное управление” в пользу термина “регулирование”. Отметив, что телеологичность публичного управления и регулирования имеет разный источник возникновения, Ю.Е. Аврутин констатировал, что в административном праве, как и в теории государственного управления, регулирование следует рассматривать не как альтернативу публичного управления, а как его функцию, с той существенной оговоркой, что по своему содержанию она является нормативной, сопровождающейся установлением общеобязательных требований и процедур для различных субъектов права и обеспечивающей наряду с иными функциями трансформацию политического целеполагания и сформированных на его основе нормативных моделей поведения участников управленческих отношений в поведение реальное.

В отличие от аморфной, по его мнению, трактовки функций управления как некоего “влияния на управляемое явление, отношение, состояние властного субъекта на подвластные объекты, которое должно быть им воспринято и исполнено”, в докладе представлен авторский подход к определению функций управления как совокупности делегированных субъекту публичного управления полномочий, необходимых ему для обеспечения функционирования

закреплённых за ним сфер жизнедеятельности государства и общества в соответствии с заданными целями. Эта дефиниция, как отметил докладчик, учитывает не только сущность управления, но и целевое предназначение осуществляющего это управление органа исполнительной власти, а также современное законодательное определение органа исполнительной власти как субъекта публичного управления. Не менее важно и другое. Это понимание функций публичного управления, во-первых, как производных от общих функций государства, содержательно зависящих от них и изменяющихся по мере изменения содержания этих общих функций; во-вторых, как специфических, в известной степени уникальных государственно-правовых явлений, определяющих смысл создания и функционирования того или иного органа исполнительной власти, а также содержание осуществляемых этим органом процессов управления. Подобная уникальность позволяет не просто отличить МВД России от МЧС России или Федеральной службы безопасности, но и понять их социальное назначение и место в системе исполнительной власти, оценить соотношение в их внешневластной деятельности императивных и диспозитивных начал, мер принуждения и убеждения.

Соответственно этой позиции делается вывод, что функция государственного управления как целостного феномена – это не абстрактное “влияние на управляемое явление, отношение, состояние”, а *миссия, социальное предназначение* всех образующих его систему структурных компонентов, получающая детализацию и конкретизацию в соответствующих функциях (миссиях) управления каждого из этих компонентов во всем многообразии их иерархического построения.

Обращаясь к анализу *внутриорганизационной деятельности*, докладчик доказывает недопустимость рассматривать её как особый вид государственного управления – “внутриорганизационное государственное управление”. Этот вид деятельности, по его мнению, является *администрированием*, процессуальной формой реализации внутриорганизационных (аппаратных) управленческих отношений, поскольку практическая организация деятельности любого органа публичной власти, в том числе по выполнению его внешневластных функций, представляет собой управленческий процесс как непрерывно повторяющийся цикл последовательно осуществляемых управленческих действий и процедур.

Анализируя понимание эффективного, разумного, надлежащего государственного управления, Ю.Е. Аврутин констатирует смешение политологических, менеджеральных и юридических оценок этих его качественных характеристик, что приводит к содержательно размытым, неопределённым интерпретациям процессов и результатов публичного управления. Несмотря на это, он считает, что не следует безоговорочно отвергать теоретическую полезность концепций, обосновывающих содержание рассматриваемых понятий. Вычленение в каждом из них рационального, достоверного, аргументированного “зерна” может быть положено в основу институциональных, организационно-правовых, социокультурных *инструментальных средств* не только оценки текущего состояния публичного управления, но и его *проектирования* с заданными на перспективу параметрами.

Проектирование, т.е. сознательное и повседневное формирование таких параметров функционирования публичной администрации, которые могли бы оцениваться как эффективные, надлежащие, хорошие, разумные с точки зрения правовых, социальных, экономических, организационных критериев, предполагает наличие ряда условий. Во-первых, каждое из этих оценочных понятий остаётся научной абстракцией и не может выполнять продуктивные, исходя из

потребностей социальной практики, функции до тех пор, пока не будет соотнесено с конкретными социальными ценностями, воспроизводство, охрана и защита которых определяют правовые, нравственные, моральные, организационные координаты содержания и осуществления государственного управления. Во-вторых, проектирование надлежащего управления предполагает его *декомпозицию* по конкретным сферам, объектам, территориям осуществления публичного администрирования. Это позволяет точно установить: а) какие конкретно социальные ценности находятся в сфере регулирующих и охранительных воздействий конкретного субъекта публичного администрирования; б) недостаточность, достаточность или избыточность регулирующих и охранительных средств, предусмотренных полномочиями и компетенцией конкретного субъекта публичного администрирования; в) направления, формы и методы взаимодействия данного субъекта публичного администрирования с иными субъектами, действующими в этой сфере или на этой территории, в том числе с субъектами, представляющими институты гражданского общества.

В завершение доклада сделан ряд обобщающих выводов. Отмечено, в частности, что понятия эффективного, надлежащего, разумного управления носят и будут носить доктринальный политико-правовой и аксиологический характер до тех пор, пока не получат легального закрепления в нормативно-правовых актах. В качестве доктринальных понятий они могут оказать влияние на модернизацию парадигмы административного права как науки, учебной дисциплины и отрасли законодательства.

С точки зрения науки необходимость теоретической разработки этих понятий может существенно обновить предметное поле исследований, предусмотренных научной специальностью 12.00.14 – “административное право; административный процесс”, и, следовательно, расширить когнитивные горизонты молодых учёных, привить им вкус к междисциплинарным исследованиям.

С точки зрения учебной дисциплины необходимость усвоения соответствующих знаний о качественных состояниях публичного управления расширит перечень компетенций, предусмотренных образовательными стандартами, и, следовательно, позволит на более качественном уровне готовить специалистов для органов государственной власти, сократить в них число должностных лиц “с девственно чистыми представлениями об управлении” (Г.В. Атаманчук).

С точки зрения административного законодательства, прибегнув к использованию доктринальных разработок, можно устранить избыточное многообразие в трактовке функций, задач, направлений деятельности, полномочий, имеющее место в значительном числе статутных законов и положений об органах публичной власти, их структурных и территориальных подразделениях.

Использование этих понятий в инструментальных целях способно помочь, в том числе и на законодательном уровне, в конкретизации критериев и показателей, применяемых при оценке состояния публичного управления, действий и решений органов и должностных лиц публичной администрации, до уровня здравого смысла, отражающего социальное самочувствие граждан на пути преодоления традиционного для России отчуждения власти и населения, негативного восприятия государства российскими гражданами.

Б. В. Россинский, проректор по учебной работе, зав. кафедрой административного и финансового права ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своём докладе “О роли системы ис-

полнительной власти для обеспечения гомеостазиса системы государственного управления” отметил следующее.

Управление в любой системе предпринимается прежде всего для создания в ней порядка, предотвращения и пресечения её дезорганизации. Успешно делать это можно, лишь обеспечивая равновесие динамичности и стабильности систем. Такое равновесие принято называть гомеостазом, а механизм его сохранения – гомеостазисом. Гомеостазис любой большой системы обеспечивается как надлежащей организацией входящих в неё подсистем и их взаимосвязей, так и способностью одной из подсистем взять на себя функции другой подсистемы или всей системы в целом при возникающих в них значительных отклонениях от равновесного состояния и в силу этого появления угрозы их нестабильности. Анализ практики управления различными системными объединениями позволяет, по мнению докладчика, прийти к двум важным выводам относительно возможности обеспечения гомеостазиса социальных систем.

Первое. Гомеостазис в социальной системе, в частности системе государственного управления, возможен только тогда, когда она объединяет достаточное количество системообразующих функциональных подсистем, в чем-то конкурирующих между собой. Гомеостаз наступает прежде всего потому, что гомеостазис осуществляется не в монолитной конструкции, а в системе, состоящей из достаточного количества системообразующих функциональных подсистем. Только это позволяет в необходимых случаях оперативно обеспечить срабатывание “механизмов трансформации” отдельных элементов, исключение дублирования подсистем друг другу, совместное осуществление ими тех или иных управленческих функций, устранение недочётов в каналах прямой и обратной связи, включение дополнительных управленческих механизмов и в конце концов гомеостазис всей системы.

Отсюда становится понятной неизбежность участия в государственном управлении помимо трёх традиционных ветвей власти других субъектов управления: банковской системы, прокуратуры, независимых контрольных структур, иных государственных органов, даже органов местного самоуправления и некоторых общественных институтов. Всем им свойственны различные каналы обратной связи, которые в совокупности с каналами обратной связи органов государственной власти обеспечивают прохождение по системе полного объёма информации, необходимой для достижения гомеостаза системы.

Второе. Гомеостазис в социальной системе, в частности системе государственного управления, возможен только тогда, когда в ней есть мощная подсистема, структурно моделирующая саму головную систему, соразмерная с ней по объёму, как правило, обладающая большой инерционностью, но, тем не менее, выполняющая основную часть управленческих функций системы. В силу названных свойств такой подсистемы, входящей помимо прочих подсистем в головную систему социального, она способна в нештатных, кризисных ситуациях не только стабилизировать всю головную систему, но и взять на себя выполнение значительно большего числа функций (в том числе осуществляемых другими подсистемами), а в случае необходимости обеспечить их системную координацию. Такая подсистема, фактически являясь дублёром головной системы, может в сложных условиях функционально заменить головную систему. Возможность достижения социальной системой гомеостаза связываем и с тем обстоятельством, что подсистема-дублёр должна обладать большой инерционностью, способностью сдерживать негативные тенденции в управлении системой и с учетом

новых обстоятельств следовать намеченному системному курсу, “увлекая за собой” остальные элементы системы. Эта подсистема – не просто дублёр головной системы, она есть дублёр-противовес.

Очевидно, что таким дублёром глобальной системы государственного управления является входящая в неё система исполнительной власти. Без неё гомеостазис в системе государственного управления будет невозможен. Система государственного управления в случае возникновения в ней тех или иных изменений не сможет оставаться стабильной.

Е.Ю. Грачева, первый проректор, зав. кафедрой финансового права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, выступила с сообщением на тему *“Финансовый контроль как система управления”*, в котором обратила внимание на следующее.

Составную часть механизма государственного управления и регулирования социально-экономических процессов в условиях рыночной экономики образует финансовая деятельность, представляющая собой процесс формирования, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для финансирования социально значимых целей и задач общества. На начальном этапе формирования рыночных отношений необоснованно говорилось об уменьшении регулирующего воздействия государства на общественные процессы, поскольку эффективный рынок не создаётся сам собой, а является, в частности, продуктом или результатом государственной политики, включая развитие законодательства.

Финансовая деятельность – сложное явление: с одной стороны, она выступает как деятельность по управлению финансами и воздействию на общественные процессы с помощью финансов, а с другой – сама есть объект управленческого воздействия.

Финансовой деятельности имманентно присущ финансовый контроль, поскольку финансы объективно реализуют контрольную функцию. Финансовый контроль проводится на всех стадиях и этапах финансовой деятельности и проявляется в контроле за распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

С одной стороны, финансовый контроль – это собственно управленческая деятельность, с другой – он является объектом управления, используемым в качестве средства, инструмента реализации политики государства в сфере финансов. В этом смысле финансовый контроль основывается на следующих управленческих принципах: единстве, целостности, т.е. системности управления, его объективном характере в процессе управления финансовой деятельностью государства и муниципальных образований. Эффективное правовое регулирование многообразных финансовых отношений требует от законодателя понимания того, что данные отношения складываются, существуют и развиваются не в отрыве друг от друга, а в тесном взаимодействии и взаимообусловленности.

Уясняя, каким образом обеспечиваются целостность, единство финансовой системы, мы тем самым даём характеристику управления в сфере финансов как определённого процесса, заключающегося в обмене информацией между элементами самой системы, в данном случае – финансовой системы.

Суть управления в целом и финансами, в частности, можно свести к воздействию, цель которого – упорядочение соответствующей финансовой системы, обеспечение её функционирования в полном соответствии с закономерностями её существования и развития.

Финансовый контроль – одна из основных функций управления в процессе осуществления финансовой деятельности, которая реализуется на всех её этапах и стадиях. Он направляет процесс управления по установленным моделям, корректируя поведение подконтрольного объекта. В процессе финансового контроля выявляются: качество самого управленческого решения; эффективность тех организационных мер, которые были приняты для его исполнения; соответствие организации объекта целям успешного выполнения предписаний, содержащихся в управленческом решении, а также качество подбора, расстановки и воспитания кадров, исполняющих решение.

С.В. Запольский, зав. сектором административного и бюджетного права ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, рассмотрел вопрос *“О правовой природе исполнительной власти”*, отметив следующее.

1. Государственное управление, являясь комплексным экономико-политическим явлением, материализуется через ряд взаимосвязанных, но самостоятельных правовых институтов, среди которых форма правления, представительная власть, законодательство, судебная система, государственное устройство, прокурорский надзор, исполнительная власть. Все они в совокупности призваны осуществлять государственное управление в широком смысле. Наделение исполнительной власти функцией монопольного управления экономическими, социальными, политическими процессами в стране во многом лишает другие структурные элементы механизма государственного управления самого смысла существования, превращает их в атрибутивные институты для “внешнего употребления”. Именно это приводило и приводит к неверному выводу о тождественности государственного управления и функционирования механизма исполнительной власти.

2. Исторически, учитывая размеры страны, её национальный состав, угрозы на протяжении столетий для целостности России, в общественном сознании сложился “вотчинный” или удельный способ управления, основанный на автономном осуществлении государственной власти назначаемыми из центра наместниками: генерал-губернаторами, губернаторами, уездными начальниками. С возникновением отраслевого управления “вотчинный” метод наделения компетенцией распространился и на министров, народных комиссаров, руководителей главков, объединений, госпредприятий. В нашем понимании “вотчинный” метод состоит в наделении руководителя в пределах территории или отрасли практически неограниченными полномочиями с возложением одновременно общей ответственности за состоянием дел в целом. Руководящей идеей долгое время служила гармонизация вертикали власти – обеспечение приоритета вышестоящего звена государственного управления перед нижестоящим звеном. Компетенциональная регламентация состояла либо в централизации – передаче решения тех или иных вопросов на более высокий уровень управления, либо в децентрализации, т.е. движении в обратном направлении. Присутствовало и горизонтальное движение. Яркий пример тому – совнархозы, упразднённые в 1965 г. Однако перераспределение управленческих функций и полномочий не затрагивало природы самой исполнительной власти, построенной на основе принципа “исполнение прежде всего должно соответствовать повелениям”.

3. В зависимости от социально-политической ситуации в стране или в мире нередко нормативное регулирование заменяет или дополняет “ручное управление”, повышающее роль прямого администрирования. Тем не менее непреложной является закономерность перехода управления на регулирование экономических и социальных отношений непосредственно законом. Более того, затронутые выше феномены, такие как расширение сферы судебной защиты прав юридических и физических лиц от действий органов исполнительной власти, возникновение деликтоспособности последних, расширение практики материально-правового и процессуального нормативного регулирования административной деятельности, свидетельствуют о начале “тектонического сдвига” во взаимоотношениях органов исполнительной власти с окружающим их миром. Следует предположить, что в новых социально-политических условиях полномочия органов исполнительной власти преобразуются в их обязанности, а прежние обязанности юридических и физических лиц имеют тенденцию к превращению в их права и защищаемые законом интересы. Так, господствовавшее в недалёком прошлом понимание налоговых органов как носителей сугубо властных прерогатив в отношении налогоплательщиков очень медленно, но неуклонно переходит в плоскость взаимодействия, оказания специфических услуг юридическим и физическим лицам в целях оказания помощи по самостоятельной уплате предусмотренных законом налогов и сборов, что, кстати, находится в полном соответствии со ст. 57 Конституции РФ. Таким образом, орган исполнительной власти обязан (или должен быть обязан) оказать содействие, помощь юридическому или физическому лицу с целью безвозмездного исполнения последними своих собственных обязанностей, вытекающих из закона, во избежание ответственности перед законом, а гражданин, предприятие, организация имеют право на получение этой помощи.

4. Переход на восприятие функций и полномочий органов исполнительной власти в качестве их обязанностей не требует коренной реконструкции наших представлений о механизме государственного управления. В конечном счёте раздел практически всех статутных актов традиционно содержит исчерпывающее перечисление функций органа, которые при ближайшем рассмотрении являются его (органа) обязанностями, тогда как раздел о правах есть перечисление процессуально-процедурных полномочий, которые предоставлены органу для выполнения им своих обязанностей. Далеко не случайно в языке законодательства о системе органов управления выработана особая филологическая конструкция долженствования, сочетающая в себе как права, так и обязанность, а в какой-то мере и ответственность органа исполнительной власти.

Восприятие соответствующих долженствований в качестве прямых обязанностей органа исполнительной власти перед обществом, а не только перед вышестоящим органом может стать поворотным моментом развития всей системы государственного управления.

В.В. Гриценко, профессор кафедры административного и финансового права Воронежского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., в своём выступлении на тему *“Дефицит бюджета: проблемы управления”* обратила внимание на следующее.

На фоне происходящего в стране финансово-экономического кризиса, ухудшения социально-экономического положения граждан, увеличения безработицы, роста коррупции в последнее время все большее внимание в юридической науке уделяется экономико-правовым категориям, таким как

“налог”, “сбор”, “прибыль”, “бюджет”. Следует также отметить, что экономика есть объект государственного регулирования и управления. Бюджет – это основной правовой инструмент государственного регулирования и управления; это точка пересечения норм административного и финансового права. В настоящее время в России бюджет – дефицитный. Дефицит федерального бюджета составляет 3% от ВВП. Государственная политика Российской Федерации, направленная на бездефицитный бюджет, представляется сомнительной (однако министр финансов заявил о бездефицитном бюджете к 2018 г.).

К причинам возникновения дефицита бюджета, представляющего превышение расходов над его доходами, относят: во-первых, крупные государственные вложения в развитие экономики, т.е. государственное регулирование экономической конъюнктуры, стремление обеспечить положительные сдвиги в структуре общественного производства; во-вторых, чрезвычайные обстоятельства (например, стихийные бедствия, войны), в связи с которыми запланированных средств недостаточно, поэтому государство использует источники иного характера; в-третьих, развал экономики, неэффективность финансово-кредитных связей, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране. В первом случае речь идёт о дефиците бюджета как объективном, положительном, в какой-то степени оправданном, явлении; во втором – о нежелательном, но форс-мажорном обстоятельстве; в третьем – о критическом, негативном явлении, свидетельствующем о неэффективном государственном управлении в экономике и в целом в стране.

К основным современным проблемам государственного управления относятся: на первом месте – сокращение расходов, на втором – увеличение доходов. Представляется, что должно быть наоборот, т.е. увеличение доходов в нашей стране должно быть приоритетной задачей.

В настоящее время в управлении дефицитом бюджета принимают участие многие органы государственной власти. В связи с проведением административной реформы, направленной на сокращение госслужащих, остро дискуссионным в России представляется вопрос о разделении бюджетных полномочий органов государственного финансового контроля, к которым относятся Счётная палата РФ, Федеральное казначейство, ведомственные органы контроля и аудита и т.д. Анализ полномочий компетентных органов позволяет сделать вывод о том, что они носят дублирующий характер.

Любое государство, особенно правовое, являясь политико-правовой организацией общества, обеспечивающей его единство и территориальную целостность, осуществляющей власть, управление и регулирование в обществе, имеет систему мощных рычагов управления. Одним из основных, направленных на регулирование социально-экономического развития выступает бюджет, который может оказывать как положительное, так и отрицательное воздействие на развитие страны. К негативным моментам относится отсутствие механизмов ответственности за неэффективное управление дефицитом бюджета. Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что проблема дефицита бюджета состоит не в самом дефиците, а в отсутствии эффективного, качественного управления.

И.В. Понкин, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ, доктор юрид. наук, проф., в своём сообщении на тему *«Событие “чёрный лебедь” в государственном управлении»* указал на то, что должная предсказуемость будущего – одно

из важных условий надлежащей реализации государственного управления и превенции кризисов в нем. Непредсказуемость порою ломает все схемы, превращает целые комплексы мер госуправления в провальные. Неопределённости являются неотъемлемой частью процесса принятия решений в рамках и в процессе госуправления, оказывают значительное влияние на процессы и результаты принятия управленческих решений, становятся реальным и неизбежным фактором при осуществлении государственного управления.

Неопределённость – субъективно отражаемые и/или объективно существующие состояния (условия) среды, особенности процесса, состояния управляющей системы и/или предметно-объектной области управления, детерминирующие критически низкую и/или стремящуюся к нулю возможность адекватных, своевременных и прагматически релевантных оцениваемости и прогнозируемости особенностей поведения объектов, течения текущих и будущих процессов, возможностей (вероятностей) наступления событий (в том числе случайных) и складывания ситуаций (в том числе экстремных), результатов воздействий (прикладываемых усилий) и сопряжённых с ними затрат, степени управляемости объектов управления и их подверженности/ригидности к управленческому воздействию и влиянию, возможных и наиболее вероятных изменений условий и сценариев реализации и результатов (последствий) проекта (процесса), а также детерминирующие редуцированность (вплоть до нуля) возможности управления таковыми состояниями, условиями, сценариями, результатами и последствиями.

Государственное управление сегодня на практике проектируется, программируется и реализуется, как правило, таким образом, как если бы это происходило в условиях высокой степени определённости (в условиях отсутствия факторов индетерминированности). Презюмируется, что условия, в которых реализуется такое управление, являются относительно благоприятными и вполне (или хотя бы даже приемлемо) определёнными, отношения в процессе государственного управления – вполне определёнными, подверженными нормальным и линейным зависимостям, подлежащими чёткой схематизации. Но это не так практически всегда (наборы и весовые характеристики могут различаться). Подобных тепличных условий в реальности не существует. В действительности органы госуправления имеют дело с онтологией, развитием, нелинейным поведением и интерреляциями сложных, открытых, динамических систем, со стохастическими процессами, с весьма сложными дезорганизациями и дисфункционализациями, развивающимися нелинейно и сложно прогнозируемо, зачастую с нечёткими (или размытыми) множествами объектов управления, обладающих инвариантностью и неоднозначными (гистерезисными) и динамическими характеристиками, в том числе слабоструктурированных и слабоформализованных объектов.

В этом смысле интерес представляет концепция “чёрного лебедя” Н.Н. Талеба, выделяющего следующие признаки события “чёрный лебедь”: 1) событие является аномальным, потому что ничто в прошлом его не предвещало; 2) событие обладает огромной силой воздействия; 3) в последующем эксперты находят это событие как такое, которое всенепременно должно было произойти и было вполне предсказуемым. В качестве “чёрных лебедей”, оказывающих существенное влияние и на реализацию публичного управления, полагаем обоснованным выделить следующие внезапные и неожиданные национальные и международные чрезвычайные ситуации: 1) стихийные природные бедствия значительной силы; 2) истощение национальных или мировых запасов полезных ископаемых и других ресурсов; 3) непредусмо-

тренные (незапланированные и непредсказуемые) “черные лебеди”, которые “взлетают” в результате действий человека (дисфункционализация государственного управления из-за его дефектов; трансформация государства в несостоятельное); 4) намеренно “выпускаемые” человеком, группой лиц, организацией, государством или группой государств “черные лебеди” (военные конфликты (в ряде случаев); террористические акты; разрушение государства-цели государством-актором (в том числе посредством гибридных войн, применения инструментов “мягкой силы”, “умной силы”, организации “цветных революций”); государственный переворот; гражданская война); 5) события, происходящие из сложного сочетания причин разной природы (техногенные катастрофы значительной силы; экономические кризисы с крайне негативными последствиями; экологические катастрофы; массовые эпидемии и др.).

Сегодня актуализировалась задача разработки в государственном управлении инструментариев, позволяющих оперировать неопределённостями, в том числе прогнозировать события обозначенного рода.

Л.Л. Попов, профессор кафедры административного права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РСФСР, в своём выступлении *“Ключевые проблемы административного процесса”* затронул ряд ключевых проблем, вытекающих из понимания того, что вопрос о цели управления, т.е. о том, что надо делать для получения результата, становится бессмысленным, если нет ответа на вопросы, а именно: как надо достигать поставленной цели? В каком порядке, и какова последовательность совершаемых действий? Каково содержание этой процессуальной деятельности?

В действующей Конституции РФ вместо понятия государственного управления, имевшего организационно-правовой смысл, введено понятие исполнительной власти, отражающее её политико-правовое содержание как ветви государственной власти, представляющей триединство законодательной, исполнительной и судебной властей. В результате некоторые авторы стали избегать употребления термина “государственное управление”. Между тем необходимо чётко понимать, подчеркнул Л.Л. Попов, что государственное управление никуда не могло исчезнуть, без него нет ни демократии, ни свободы, ни рыночных отношений. Ведь содержанием деятельности органов исполнительной власти является государственное управление. В то же время без административного процесса – юридической формы реализации государственного управления, исполнительной власти невозможно законное, справедливое и эффективное осуществление управленческой деятельности.

Что же мы видим в теории, законодательстве и на практике? **Законодательная власть** имеет довольно чёткое процессуальное обеспечение на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” с его процессуальной частью, других федеральных законов. **Судебная власть** опирается на четыре процессуальных федеральных закона: ГПК РФ, АПК РФ, УПК РФ и КАС РФ. К сожалению, **исполнительная власть**, будучи самой мощной, масштабной, многоотраслевой и многочисленной по количеству государственных задач и функций, по числу органов исполнительной власти и их должностных лиц, соответствующим процессуальным обеспечением не обладает.

Отсюда, отметил выступающий, можно сделать весьма важный вывод: без “процессуализации” этого вида государ-

ственной власти, **без формирования современного административного процесса невозможно создать эффективное управление**, в том числе хотя бы ограничить принятие органами публичного управления ошибочных решений, а также гарантировать невластным субъектам (гражданам и негосударственным организациям) реализацию своих прав и законных интересов. Отсутствие должной управленческой процедуры применения правовых норм властными субъектами в каждом административном деле ведет фактически либо к их парализации, либо к произволу чиновников. До тех пор пока в стране не будут приняты меры по законодательной процессуализации материального административного права, реального прогресса в защите прав и законных интересов граждан и организаций не произойдет.

По мнению Л.Л. Попова, административный процесс состоит из трёх видов: 1) управленческий процедурный процесс; 2) юрисдикционный правоохранительный процесс; 3) административное судопроизводство. Однако, поскольку названные виды административного процесса обеспечивают реализацию двух самостоятельных независимых ветвей власти, приходится признать наличие существенных различий в теории, законодательстве, юридической практике и, естественно, в учебном процессе между управленческим, юрисдикционным административным процессом и административным судопроизводством. Отсюда возникает вывод: учёным-юристам и практикам необходимо более активно продолжать поиск выхода из этой весьма любопытной юридической конструкции, чему, несомненно, поможет анализ практики применения КАС РФ.

В заключение Л.Л. Попов подчеркнул следующее. Управленческий процедурный процесс обеспечивает реализацию позитивной управленческой деятельности, удовлетворение жизненных потребностей граждан, законных интересов организаций. Административный юрисдикционный процесс при возникновении конфликтной ситуации осуществляет правоохрану граждан и организаций, защиту их прав, свобод и законных интересов. Управленческий административный процесс реализует **позитивную** направленность управления (выдача паспортов, акты гражданского состояния, регистрация транспортных средств, лицензирование и т.д. и т.п.) в рамках тех или иных **процедур**, а административный юрисдикционный процесс отражает **негативную** направленность этой деятельности (совершение административных и дисциплинарных правонарушений, обжалование, применение мер административного принуждения) и проявляется в тех или иных **производствах**.

Таким образом, предложенная классификация видов административного процесса позволяет избежать путаницы в применении понятий “процедура” и “производство” и построить логически обоснованную структуру административного процесса.

П.И. Кононов, судья Второго арбитражного апелляционного суда, доктор юрид. наук, проф., в своём выступлении *“Административный процесс: продолжение научной дискуссии”* отметил, что в связи с принятием и введением в действие КАС РФ получил продолжение многолетний научный спор теоретиков права, представителей науки гражданского процесса и учёных-административистов по вопросу о том, что же представляет собой юридический процесс вообще и административный процесс как его разновидность, в частности.

Сторонники судебного понимания юридического процесса почему-то, не утруждая себя аргументацией, во главу угла понимания юридического процесса ставят орган, кото-

рый осуществляет его, а именно — суд, и сводят содержание этого процесса только к правосудию, судебному правоприменению. Вся их аргументация сводится к тому, что исторически так сложилось, что юридический процесс всегда был связан с судом, что широкое, неюрисдикционное понимание юридического процесса выхолащивает всю ценность этого института. По мнению выступающего, в основе понимания юридического правоприменительного процесса находится не субъект, его организующий и осуществляющий, а лежат такие его характеристики, как разрешение индивидуального юридического дела и системная (постадийная, цикличная) организованность совершаемых в ходе его разрешения правоприменительных действий. При таком подходе юридическим правоприменительным процессом следует признавать системно организованную деятельность по разрешению индивидуальных юридических дел, осуществляемую любыми правоприменительными органами, как судебными, так и не-судебными. Соответственно, можно выделить судебный правоприменительный процесс, организующий и осуществляемый судом, и несудебный правоприменительный процесс, организующий и осуществляемый органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами, который в его буквальном, узком понимании может быть назван административным.

С учетом сказанного, подчеркнул П. И. Кононов, юридический правоприменительный процесс не может ограничиваться рамками только судебной и только юрисдикционной деятельности и представляет собой осуществляемую в определенных процессуально-правовых формах деятельность судов и иных правоприменительных органов по разрешению любых категорий индивидуальных юридических дел. Административный процесс как один из видов юридического правоприменительного процесса также может осуществляться не только судами, но и органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами. В рамках данного процесса разрешаются как дела по административным спорам и дела о публичных правонарушениях, так и иные индивидуальные административные дела неюрисдикционного характера (регистрационные, лицензионно-разрешительные, правопредоставительные и др.).

А. И. Каплунов, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ, в своём выступлении *“Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на развитие теории административного процесса и совершенствование административно-процессуального законодательства”* отметил, что легализация в Российской Федерации административного судопроизводства окончательно заставила учёных-административистов нашей страны пересмотреть взгляды на понятие и содержание административного процесса.

После доработки заимствованных из гражданского процессуального законодательства форм судопроизводства согласно волеизъявлению “законодателя” процессуальные формы осуществления правосудия по “административным делам” с 15 сентября 2015 г. относятся к деятельности административно-процессуальной, что прямо вытекает из ст. 5 КАС РФ.

Учитывая данное обстоятельство, более взвешенным является подход к пониманию административного процесса, именуемый “комплексным” или “интегративным”, как **урегулированной нормами административно-процессуального права деятельности субъекта публичного управления или иного уполномоченного субъекта по рассмотрению индивидуальных конкретных дел в сфере государствен-**

ного управления и деятельности суда по рассмотрению административных дел или экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Исходя из **комплексного** подхода к пониманию административного процесса и учитывая многообразие административно-процессуальной деятельности с точки зрения субъектов этой деятельности и её содержания, административный процесс, по мнению выступающего, включает две группы производств:

административные производства, которые являются процессуальными формами деятельности органов публичного управления (органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления), иных уполномоченных органов (судей) при рассмотрении и разрешении индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления;

производства, которые являются процессуальными формами административного судопроизводства согласно КАС РФ и АПК РФ.

Предлагаемый вариант понимания административного процесса — разумный компромисс, который в полной мере учитывает достижения отечественной процессуальной доктрины и основан на существующих в западноевропейском законодательстве моделях административного судопроизводства. Данный подход определяет содержание административно-процессуального законодательства, которое в соответствии с п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находится “в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации”.

Пора прекратить затянувшиеся теоретические споры вокруг понятия административного процесса и сконцентрировать своё внимание на дальнейшем совершенствовании административно-процессуального законодательства, регламентирующего (1) процессуальные формы деятельности органов публичного управления (разработать и принять федеральный закон “Об административных производствах”) и (2) процессуальные формы административного судопроизводства. Необходимо продолжить совершенствование административного законодательства, устанавливающего процедурные формы деятельности органов публичного управления (разработать и принять федеральный закон “Об административных процедурах”).

Отдельные учёные-административисты, симпатизирующие сложившемуся в ряде западноевропейских стран представлению об административном процессе, который сводит его к административному судопроизводству, предлагают привести нормы Конституции РФ (п. “к” ст. 72) в соответствие с данным подходом. Думается, что концептуальные предпочтения отдельных уважаемых представителей административно-процессуальной науки не могут служить достаточным основанием для указанной законодательной инициативы.

Ю. П. Соловей, ректор ЧОУ ВПО “Омская юридическая академия”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в докладе *«О проекте федерального закона “Об административных процедурах”»* обратил внимание на очевидную однобокость российского административного права. Насколько обширен массив законодательства об административной ответственности, настолько же рудиментарна правовая основа “неохранительных” взаимоотношений публичной администрации и граждан. Главный пробел заключается в отсутствии законодательных правил принятия

и действия административных актов, что противоречит не только мировым тенденциям развития административного права, но даже и здравому смыслу.

Подвергнув аргументированной критике вносившиеся в своё время в российский парламент соответствующие законопроекты, докладчик представил участникам конференции разработанный им совместно с первым проректором Омской юридической академии К.В. Давыдовым инициативный авторский проект федерального закона «Об административных решениях (действиях) и административных процедурах» (вариант наименования – «Об административных актах и административных процедурах»). Авторы проекта предприняли попытку сформулировать его положения с учетом достижений современной отечественной доктрины административного права и опыта законодательного регулирования административных процедур в зарубежных странах (естественно, с поправкой на российские реалии). Данный законопроект содержит три блока правовых норм, каждый из которых восполняет существенные пробелы российского административного права.

Первый блок норм закрепляет систему универсальных принципов деятельности публичной администрации (соразмерность, запрет злоупотребления формальными требованиями, охрана доверия и т.д.). Причём такие принципы не только декларируются, но и максимально детализируются в специальных положениях законопроекта.

Второй блок – нормы об административных процедурах принятия, обжалования и исполнения административных актов. Здесь достаточно подробно «прописываются»: основания возбуждения процедуры (как по заявлению граждан и организаций, так и по инициативе административного органа), правовой статус участников процедуры, доказательства и общие принципы доказывания, сроки и т.д. При этом во избежание повторения ошибок предшественников при закреплении процедурных правил и гарантий прав граждан авторы постарались не затруднять без необходимости деятельность публичной администрации. Так, по общему правилу административный орган должен способствовать участию в административной процедуре заявителя и иных заинтересованных лиц, а также их заслушивать (ст. 34 законопроекта). Однако из правила о заслушивании есть семь исключений, причём их перечень открыт. Иными словами, заслушивание должно иметь место лишь тогда, когда это действительно необходимо.

Третий и важнейший блок норм – нормы об административных актах. Они устанавливают универсальные требования к форме, содержанию административных актов (в том числе письменных), их обоснованию, доведению до сведения заинтересованных лиц, действию во времени. Отдельно раскрываются понятия и содержание таких правовых категорий, как «ничтожность» и «недействительность» административного акта, большое внимание уделяется основаниям и порядку отмены как незаконных, так и законных административных решений (действий).

Принятие предложенного законопроекта, отметил Ю.П. Соловей, создаст надлежащий правовой фундамент деятельности публичной администрации, включающий в себя, с одной стороны, необходимые процедурные нормы, а с другой – материальные правовые нормы, относящиеся непосредственно к административным актам. Он послужит эффективным средством противодействия коррупции и мощным импульсом к развитию российского административного судопроизводства и системы публичного управления в целом.

А.П. Шергин, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, выступил с сообщением *«О подходах к третьей кодификации административно-деликтного законодательства»*. По его мнению, разработка проектов новых кодексов об административной ответственности, которая осуществляется в настоящее время, должна учитывать общие подходы принципиального порядка. К ним он относит следующие.

Во-первых, значимость кодифицированного акта, регулирующего широкую сферу административной ответственности, предполагает соотнесение его норм с принятыми в обществе ценностями, приоритетами. Таковыми являются прежде всего признанные мировым сообществом и Российской Федерацией права и свободы человека и гражданина. Критически оценивая двухуровневую структуру административно-деликтного законодательства, автор указывает на несоответствие такого нормативного решения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В действующем КоАП РФ нарушен основной конституционный императив – ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только на основании федерального закона.

Данный принцип находит отражение в Международном пакте о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., разъяснениях высших судебных инстанций. Позиция Верховного Суда РФ достаточно чётко выражена в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» от 27 июня 2013 г., в котором указано следующее: «При этом в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, положений Конвенции и Протоколов к ней любое ограничение прав и свобод человека должно быть основано на федеральном законе; преследовать социально значимую, законную цель (например, обеспечение общественной безопасности, защиту морали, нравственности, прав и законных интересов других лиц); являться необходимым в демократическом обществе (пропорциональным преследуемой социально значимой, законной цели)». Эта позиция находит поддержку и у научного сообщества.

Важное значение для административно-деликтного законодательства имеют нормы международно-правовых актов, Конституции РФ (ст. 49), закрепляющие принцип презумпции невиновности. Реализация данного принципа обеспечивает справедливое разбирательство дела, является гарантией от предвзятости при его разрешении. К сожалению, законодатель предусмотрел изъятие из этого принципа в примечании к ст. 1.5 действующего КоАП РФ, на что уже обращали внимание многие исследователи. Содержат нормы о презумпции невиновности и проекты Кодекса РФ об административной ответственности (КоАО РФ) и новой редакции КоАП РФ, которые по существу повторяют ст. 49 Конституции РФ. Но попытки определить исключения из принципа презумпции невиновности присутствуют и здесь. В ч. 2 ст. 2.3 проекта КоАП РФ указано: «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». Однако ни ст. 49 Конституции РФ, ни п. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод не содержат никаких изъятий из принципа презумпции невиновности.

Таким образом, очевидна необходимость внесения изменений в разрабатываемые проекты КоАО РФ и новой редакции КоАП РФ с учетом международно-правовых актов

и положений Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина. Эти изменения должны быть ориентированы на установление федерального статуса законодательства об административной ответственности и корректного закрепления принципа презумпции невиновности.

Во-вторых, будущее административно-деликтное законодательство должно быть не только федеральным, но и целостным правовым образованием в сфере административной ответственности. Об опасности растаскивания института административной ответственности предупреждал проф. В.Д. Сорокин в своей статье “О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности”. К сожалению, современная нормотворческая практика идёт именно по пути декодификации административно-деликтного законодательства. Многие отраслевые федеральные законы (НК РФ, ТК РФ, БК РФ и др.) содержат нормы об административной ответственности, что создаёт их конкуренцию с действующим КоАП РФ. Это приводит к конкуренции этих норм в правоприменительной практике, порождающей излишние трудозатраты, споры о компетенции в арбитражных судах, что в итоге ведет к возврату формирования видов ответственности за правонарушения в сфере публичных отношений по отраслевому признаку.

В-третьих, проект кодифицированного акта в рассматриваемой сфере должен охватывать регулированием все существенные стороны административно-деликтных отношений. Полнота регулирования, отсутствие пробелов в законе есть гарантии упорядоченности административной практики, её предсказуемости. Причём данное требование относится ко всем блокам регулирования административной ответственности: материально-правовому, процессуальному и компетенционному. Вместе с тем желательно избегать и другой крайности – включения в проекты норм, выходящих за предмет регулирования административной ответственности.

В-четвертых, очевидна необходимость экономии нормативного материала в КоАП РФ. Излишняя детализация, увлечение нормами, предусматривающими специальные составы административных правонарушений, нормы-клоны снижают нормативность правовых установлений, приводят к неоправданному увеличению объёма кодифицированного акта.

М.А. Лапина, зав. кафедрой административного и информационного права Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юрид. наук, проф., в своём сообщении проанализировала содержание *Евро-американского модельного кодекса административной юрисдикции*, вобравшего в себя основные начала административной юстиции независимо от правовых систем (континентально-европейской и латиноамериканской). В нашем государстве с советского времени имеется институт административной юрисдикции, осуществляемый главным образом благодаря КоАП РФ. С 15 сентября 2015 г. вступил в действие КАС РФ, начал на кодифицированной основе действовать институт административной юстиции. В большинстве современных демократических государств предусмотрены нормы законодательства, затрагивающие особенности рассмотрения административных дел в судебном (квазисудебном) порядке. На основе авторского перевода Евро-американского типового кодекса административной юрисдикции проведено краткое сравнительно-правовое исследование института административной юстиции, имеющее значение для совершенствования административного судопроизводства в Российской Федерации, включая возможность нормативного закрепления ответственности государства и административных органов (органов исполнительной власти),

их должностных лиц за нарушенные права граждан в сфере публичного управления.

Проанализировав содержание, структуру, перечень административных дел и принципы Евро-американского модельного кодекса административной юрисдикции, сделан основной вывод о том, что необходимо использовать некоторые элементы модели административной юстиции, содержащиеся в указанном Кодексе, для возрождения и развития эффективной судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и интересов граждан и организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений в современном Российском государстве.

О.В. Гречкина, профессор кафедры административного права и процесса РАНХиГС при Президенте РФ, доктор юрид. наук, проф., в своём выступлении обратила внимание на *“проблемы развития административно-деликтного законодательства и практики его применения”*, отметив, что исследование зарождения и дальнейшего развития административно-деликтного законодательства, а также изучение эффективности его применения в правоприменительной практике явно свидетельствуют об отрицательных явлениях, таких как отсутствие полноценного упорядоченного состояния законодательства об административных правонарушениях.

В подтверждение сказанного приведём только один пример из числа многих. С введением в действие КоАП РФ в 2002 г. была установлена административная ответственность за “несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним” (ст. 19.21). До середины 2014 г. Закон не включал в себя положения, регулирующие *сроки* подачи заявления о государственной регистрации в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. До этого времени судебная практика применения ст. 19.21 КоАП РФ за нарушение сроков подачи заявления шла по пути прекращения производства по делу об административном правонарушении за отсутствием состава правонарушения.

В июле 2014 г. в Закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” внесены изменения, которые коснулись и вопросов установления срока. В свою очередь, изменения, вносимые в федеральные законы, влекут за собой необходимые изменения в другие нормативные правовые акты, в том числе в КоАП РФ. В частности, в КоАП РФ ст. 19.21 дополнена ч. 2 и 3.

Очевидно, что нарушение *срока* подачи заявления о государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним является не чем иным, как нарушением *порядка* государственной регистрации прав на недвижимое имущество, поскольку в настоящее время законом регламентированы сроки для подачи заявления сторонами договора найма жилого помещения. В данной ситуации представляется, что вводить в КоАП РФ новый состав, дублирующий уже имеющийся, не было необходимости.

Непродуманный и торопливый подход к законотворчеству, и в частности к данному правонарушению, наблюдается и в проекте нового Кодекса. Авторы законопроекта ограничились заимствованием из действующего КоАП РФ регламентации этого состава. Статья 33.28 проекта в точности повторяет ст. 19.21 КоАП РФ. Но, поспешив инкорпорировать норму, законодатель потерял ч. 1 ст. 19.21. И теперь новым Законом ответственность за “несоблюдение *порядка* государственной регистрации прав на недвижимое имущество” не предусмотрена.

В целом, оценивая проблематику правового регулирования административно-деликтного производства, имея ввиду теоретическую неразработанность, пробельность материальной части законодательства об административных правонарушениях, во многом обусловленную многочисленными изменениями и дополнениями, представляется, что на сегодняшний день назрела острая необходимость формирования качественной новой правовой основы административно-деликтного производства.

Т.М. Занина, профессор кафедры административного права Воронежского института МВД России, канд. юрид. наук, проф., заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ, и К.Д. Рылченко, старший преподаватель той же кафедры, канд. юрид. наук, обратили внимание на *“некоторые аспекты совершенствования профилактической работы полиции с несовершеннолетними”* и представили результаты проводимой в Воронежском институте МВД России научно-исследовательской работы, касающейся определения особенностей организации сотрудниками полиции индивидуально-профилактической работы в отношении несовершеннолетних, а также их родителей или иных законных представителей; действий инспектора ПДН в процессе изъятия из семьи ребёнка, находящегося в социально опасном положении; организационных и правовых основ деятельности полиции в сфере защиты детей от вредоносной информации. Суть их сводится к следующим выводам и предложениям.

Во-первых, с учетом роста числа административных правонарушений, совершаемых подростками, представляется возможным установить административную ответственность несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет за отдельные административные правонарушения. Изучение акцентуализации девиантных проявлений в молодежной среде позволяет отнести к деликтам со сниженным возрастным цензом привлечения к административной ответственности составы, предусмотренные ст. 7.17, 7.27, 19.3, 19.13, 20.1, 20.3 КоАП РФ.

Во-вторых, учитывая тот факт, что подростки в возрасте от 14 до 16 лет зачастую не имеют самостоятельного заработка, считаем целесообразным дополнить статью 2.3 КоАП РФ нормой следующего содержания: *“На несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет не может налагаться административное наказание в виде административного штрафа, за исключением случаев, когда они имеют самостоятельный заработок”*. На сегодняшний день единственным административным наказанием, которое может быть применено к данной категории лиц, является предупреждение. Вместе с тем полагаем допустимым рассмотреть вопрос о возможности применения к гражданам в возрасте от 14 до 16 лет обязательных работ за совершение административных правонарушений против порядка управления и посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

В-третьих, следует обратить внимание на административные деликты, появившиеся в КоАП РФ в связи с принятием Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” от 29 декабря 2010 г. По мнению выступающих, полномочия на составление протоколов по ст. 6.17 КоАП РФ должны быть распределены не только среди инстанций, надзирающих за публичными информаторами, но и всех субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, к которым относятся в том числе и подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

П.В. Молчанов, ведущий научный сотрудник ФКУ НИЦ БДД МВД России, канд. юрид. наук, доц., своё выступление на тему *«Упрощённый” порядок оформления дорожно-транспортных происшествий: “за” и “против”*» посвятил анализу практики реализации вступившего в силу с 1 июля 2015 г. постановления Правительства РФ “О внесении изменений в Правила дорожного движения, утверждённые постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090” от 6 сентября 2014 г., которым были структурированы положения Правил дорожного движения (ПДД), регламентирующие порядок действий водителей транспортных средств после дорожно-транспортного происшествия (ДТП), к которому они причастны.

Так, поправками введено чёткое дифференцирование в ПДД алгоритма действий в зависимости от вида ДТП. В частности, если в результате ДТП имеются пострадавшие, то оно может быть оформлено только сотрудниками полиции. Если же пострадавших нет, то документы в определённых случаях могут быть оформлены без участия сотрудников полиции – путём заполнения водителями соответствующих бланков извещений о ДТП в соответствии с Федеральным законом “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств” от 25 апреля 2002 г. В остальных случаях, если в ДТП нет пострадавших, порядок его оформления определяется полицией при поступлении информации о данном происшествии. Кроме того, в ПДД было указано, что при отсутствии необходимости в оформлении документов о ДТП водителям разрешается оставить место совершения ДТП.

Было отмечено, что главную цель – исключить сотрудников Госавтоинспекции из процесса оформления ДТП с материальным ущербом при отсутствии пострадавших – достичь так и не удалось. Кроме того, констатируется, что упрощённый порядок пока не получил широкого распространения среди водителей.

Приведены данные социологических исследований, обращено внимание на ряд вопросов как правового (нечёткость формулировок, недостаточная проработанность конструкций), так и организационного (несогласованность отсылок) характера, возникающих при практической реализации вышеуказанных новаций, и предложены пути их решения в части законодательного закрепления института “аварийных комиссаров”, создания механизма передачи оформления так называемых мелких ДТП страховыми компаниями и исключения в перспективе сотрудников Госавтоинспекции из процесса оформления ДТП без пострадавших.

С.В. Пилявец, старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин и информационного обеспечения органов внутренних дел Калининградского филиала СПбУ МВД России, канд. юрид. наук, и С.А. Старостина, начальник кафедры общеправовых дисциплин того же филиала СПбУ МВД России, канд. юрид. наук, доц., в сообщении *“К вопросу о юридической ответственности субъектов публичного права”* обратили внимание на то, что современная российская правовая система характеризуется усилением роли публичного права, что соответствует общемировым тенденциям, в том числе особую значимость приобретает институт юридической ответственности субъектов публичного права.

Категория “субъект публичного права” представляется одной из наименее изученных в теории правоотношений. Между тем особенности сферы публично-правового регулирования требуют закрепления за определёнными лицами

прав и обязанностей, не свойственных другим субъектам права. “Выражение и обеспечение публичного интереса”, т.е. реализация прав и свобод человека и гражданина, функционирование Российского государства и общества в целом, видится той концептуальной особенностью, которая отличает субъектов публичного права и обуславливает предъявление к их поведению более жёстких требований, установленных не только правовыми, но и морально-этическими нормами.

Юридическая ответственность субъектов публичного права может выражаться как в позитивном, так и в ретроспективном аспекте.

Юридическая ответственность субъектов публичного права наступает за неисполнение обязанностей поступать строго в соответствии с требованиями нормативных правовых актов и морально-этических норм, действовать в интересах обеспечения и защиты прав и свобод личности, соблюдать установленные запреты и ограничения, а также всегда быть готовым отчитаться за исполнение своих обязанностей перед государством (позитивная ответственность), нарушение запретов или злоупотребление полномочиями и состоит в претерпевании предусмотренных нормами права мер государственного принуждения и иных мер государственного воздействия, применяемых с целью предупреждения подобных правонарушений и возмещения причинённого ущерба (ретроспективная ответственность).

Субъекты публичного права дифференцируются в зависимости от сфер общественной жизни, целей деятельности и организационно-правовых форм. Большое значение здесь имеют важность сферы жизни общества и степень вовлечённости в неё субъектов публичного права. Защита жизни, здоровья, собственности, правопорядка, общественной безопасности придаёт правоохранительным органам особую значимость в глазах общества, что порождает пристальное внимание к результатам их деятельности и более жёсткие требования к реализации ими прав, обязанностей и запретов, а также к применяемым мерам юридической ответ-

ственности, что представляется совершенно справедливым. В первую очередь это касается уголовной ответственности. Поэтому видится целесообразным расширение круга субъектов, подпадающих под действие п. “о” ст. 63 УК РФ, и включение в него сотрудников всех правоохранительных органов и органов правосудия, а не только сотрудников органов внутренних дел.

Характерным примером разновидности мер ответственности субъектов публичного права является сегодня институт “утраты доверия”.

Обзор материалов конференции подготовили:

Андрей Иванович Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ (E-mail: and-kaplunov@yandex.ru);

Юрий Ефремович Аврутин, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ (E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru);

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

Andrey Kaplunov, professor of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia, Doctor of Law, Professor, honored worker of higher school of the Russian Federation (E-mail: and-kaplunov@yandex.ru);

Yury Avrutin, professor of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia, Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation (E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru);

Vladimir Ukhov, head of the Department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia, Doctor of Law (E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru)