

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Краткая аннотация: 22 марта 2012 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина.

В ходе состоявшегося обмена мнениями выступающие отметили важность научного наследия В.Д. Сорокина для развития административного и административно-процессуального права в России, высказали собственные точки зрения о возможных путях развития научных представлений о понятии и содержании административного процесса и административного судопроизводства, совершенствовании административного, финансового и административно-процессуального законодательства, дали оценки обновлённому законодательству, регламентирующему деятельность органов внутренних дел, его роли в реформировании МВД России.

Annotation: the annual All-Russian scientific-practical conference devoted to the memory of Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of Russia V.D. Sorokin took place in St. Petersburg University of the Interior of the Russian Federation on March 22, 2012.

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, have expressed their own views on possible ways of developing scientific understanding of the concept and content of the administrative process and administrative law, improving the administrative, financial and administrative procedural legislature gave the modern legislation regulating the activities of the internal Affairs, its role in the reform of the Ministry of the Interior of the Russian Federation a proper appreciation.

Ключевые слова: конференция памяти проф. В.Д. Сорокина, административное право, административный процесс, административное судопроизводство, административно-процессуальное право, реформирование МВД России.

Key words: conference in the memory of Professor V.D. Sorokin, administrative law, administrative process, administrative proceedings, administrative procedural law, reformation of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

22 марта 2012 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась очередная ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина.

Как и в предшествующие годы, конференция привлекла внимание многих крупных учёных и практикующих юристов, специализирующихся на вопросах административного права и процесса. В ее работе приняли участие руководители и представители из числа профессорско-преподавательского состава кафедр административно-правовых дисциплин вузов МВД России, в том числе профессорско-преподавательский состав кафедр административного права и административной деятельности органов внутренних дел, а также адъюнкты и курсанты Санкт-Петербургского университета МВД России, ученые различных вузов Санкт-Петербурга и других городов, практические работники. Ко дню проведения конференции был издан сборник тезисов докладов и выступлений участников конференции в двух частях.

Конференцию открыл В.А. Кудин, начальник Санкт-Петербургского университета МВД России, генерал-лейтенант милиции, канд. юрид. наук, доц., заслуженный юрист РФ. В приветственном слове *о роли административно-правовой науки в реформировании МВД России* он отметил, что 2012 год ознаменован серьезными событиями в жизнедеятельности министерства. В марте исполнился год с момента вступления в силу Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г. С 1 января вступили в силу Федеральные законы “О социальных гарантиях сотрудникам

органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 19 июля 2011 г. и “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г.

Эти три законодательных акта без преувеличения являются новым шагом в правовом обеспечении реформирования МВД России, в совершенствовании правового регулирования деятельности российской полиции, формировании института государственной службы в органах внутренних дел. В этой связи можно с уверенностью констатировать, что намеченные в указах Президента России общие контуры реформирования органов внутренних дел получают надлежащее правовое оформление, а сама реформа все более активно переходит в плоскость практических решений и дел.

В.А. Кудин выразил уверенность, что те обобщения, выводы и предложения, которые прозвучат в выступлениях, будут способствовать дальнейшему развитию административно-правовой науки, совершенствованию теории и практики административно-правового регулирования в сфере обеспечения законности и правопорядка.

Ниже приводим краткое содержание отдельных докладов, выступлений и материалов конференции.

Л.Л. Попов, зав. кафедрой административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист

РФСР, академик РАЕН, в докладе *“Ренессанс государственного управления”* отметил следующее.

1. Государственное управление можно рассматривать в широком и узком смысле. Широкое понимание государственного управления в качестве объекта – субъекта воздействия охватывает все органы государственной власти, а также государственные предприятия, учреждения и организации.

В узком смысле государственное управление является содержанием исполнительной власти.

В системе разделения властей назначение государственного управления – практически организовать достижение поставленной цели, какого-либо позитивного результата.

2. Государственное управление характеризуется рядом особенностей (черт). Это – организующая, исполнительно-распорядительная, государственно-властная, подзаконная, творческая, постоянная деятельность.

3. Государственное управление – стержень, основа реализации государственной власти. Раньше таким стержнем выступала партийная вертикаль от Генерального секретаря до секретаря низовой партийной организации. Эта вертикаль цементировала все государственные и общественные структуры. Когда этот стержень ликвидировали, была утрачена управляемость в обществе и государстве. Мы получили хаос, развал, дикий рынок и прочие “прелести”. Замена этой вертикали пришла не скоро, точнее, продолжается и сейчас.

В последние годы стала очевидна и объективно необходима в обществе и государстве вертикаль сильной государственной власти, функцию которой в значительной мере выполняет государственное управление. В управлении нуждаются все: и государство, и общество в целом, и небольшое сельское поселение. И только государственное управление может связать воедино три звена (федеральное, региональное и местное) в единое и сильное демократическое государство.

4. В 1993 г. после принятия Конституции РФ на основе теории разделения властей появилось понятие “исполнительная власть”, исчез термин “государственное управление”. В первое время его даже перестали использовать.

Между тем необходимо совершенно четко понимать, 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. При этом если исполнительная власть – это политико-правовая категория, то государственное управление – организационно-правовая и даже организационно-технологическая.

Каково сущностное назначение управления? Практически организовывать (проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата). Этой работой и занимаются повседневно, непрерывно органы исполнительной власти.

Конституционное понятие исполнительной власти не исключает, а напротив, предполагает необходимость совершенствования, укрепления государственного управления, управленческой вертикали. Причем эта вертикаль включает два типа государственного, или публичного, управления: 1) четкое, твердое управление всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; 2) более мягкое государственное регулирование, т.е. установление общих правил в отношении и государственных, и негосударственных организаций, включая местное самоуправление и граждан.

Тенденцию укрепления вертикали государственного управления подтверждают и недавно появившиеся нормативные указы Президента РФ, которые так и называются: “О совершенствовании государственного управления...” в той или иной сфере. Это хороший сигнал для управленцев и правоведов. Наступает ренессанс государственного управления.

5. Эффективное государственное управление возможно только при постановке перед всеми органами публичной власти четких, ясных, достижимых и конкретных целей, понятных и одобряемых гражданами страны (например, удвоить до 2020 г. ВВП, победить бедность, обеспечить экономический рост, создать боеспособные Вооружённые Силы и т.д.).

6. Последнее время значительное внимание уделяется административной реформе, т.е. эффективности государственного управления. Необходимо 1) повышать управляемость во всех отраслях и сферах – экономических, социально-культурных, административно-политических; 2) совершенствовать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти; 3) государственную службу; 4) организацию местного самоуправления; 5) устранять административные барьеры, прежде всего перед малым и средним предпринимательством; 6) ликвидировать избыточные, дублирующие функции органов исполнительной власти: и федеральных, и региональных. В результате допускаем, что государственный аппарат, органы исполнительной власти начнут работать намного лучше.

7. В ст. 2 Конституции РФ впервые в истории России записано: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В советские годы мы привыкли, что граждане – “винтики и колесики” огромной государственной машины, т.е. средство для достижения каких-либо целей, а очень часто и просто “лагерная пыль”, и вдруг – высшая ценность. К этому надо всем привыкнуть.

Далее в этой статье говорится: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. По мнению Л.Л. Попова, ключевое и самое трудное для реализации органами государственного управления – слово “признание”. Все остальное зависит от того, есть это признание или оно отсутствует.

Н.Г. Салищева, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, канд. юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, обратила внимание на *проблему обеспечения баланса публичных и частных интересов в регулировании отношений, связанных с применением государственного принуждения, в том числе в сфере административной ответственности.*

Одной из актуальных задач совершенствования производства по делам об административных правонарушениях является оптимальное сочетание публичных интересов, отражающих заботу гражданского общества и государства об обеспечении правопорядка и строгого следования требованиям закона и морали со стороны каждого члена общества, и частных интересов, органически связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина, соблюдением конституционных принципов свободы личности.

В теории административного права этой проблеме не уделяется должного внимания, хотя отдельные вопросы теории и практики рассмотрены в работах Ю.А. Тихомирова и П.П. Серкова.

В производстве по делам об административных правонарушениях, имея в виду законодательное регулирование и

правоприменение, публичные интересы обязаны выражать субъекты административной юрисдикции – судьи, специализированные коллегиальные органы и должностные лица органов как исполнительной власти, так и публичной, уполномоченных законом возбуждать дела об административных правонарушениях.

В настоящее время, как показывает анализ правоприменительной практики, в частности судебной, назрела необходимость более четкого регулирования подсудности дел об административных правонарушениях, имея в виду прежде всего разграничение административно-правовой юрисдикции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Кроме того, требует упорядочения распределение подведомственности указанных дел между федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также в рамках системы федеральных органов. Целесообразно существенно сократить перечень субъектов административной юрисдикции.

Не меньшей заботы со стороны государства требует защита прав и законных интересов субъектов административной ответственности – физических и юридических лиц. Частные интересы этих лиц в производстве по делам об административных правонарушениях непосредственно связаны с реализацией принципов законности, равенства всех перед законом и органом юрисдикции, объективности, соразмерности и индивидуализации административных наказаний, со строжайшим соблюдением процессуальных прав указанных лиц. Имеются в виду требования принципа презумпции невиновности, усиления судебной защиты прав лица, привлекаемого к ответственности, повышения уровня и качества юридической помощи указанным лицам.

В целом требуют упорядочения апелляционное, кассационное и надзорное производства при рассмотрении жалоб на постановления и решения по делам об административных правонарушениях как виды административного судопроизводства.

По мнению Н.Г. Салищевой, при решении вопросов, связанных с совершенствованием законодательства и правоприменительной практики, не следует противопоставлять публичные и частные интересы, поскольку они органически связаны демократическими принципами правового государства. Задача состоит в том, чтобы обеспечить разумное сочетание этих интересов в целях реального соблюдения провозглашенного в Конституции РФ приоритета прав и свобод человека и гражданина и обеспечения этих прав и свобод правосудием.

Ю.Е. Аврутин, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, своё выступление посвятил *аксиологическим и формально-юридическим аспектам конституционализации правового регулирования деятельности российской полиции*. Конституционализация правового порядка в сфере организации и деятельности полиции, с его точки зрения, – это процесс проникновения конституционных принципов и норм в полицейское законодательство и практику его реализации с целью обеспечения *конституционной правомерности* функционирования органов внутренних дел, реализации социального назначения российской полиции, созданной для защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина.

Конституционно-правовая обусловленность содержания и правовой регламентации полицейской деятельности в со-

временной России помимо очевидного влияния конституции как ведущего онтологического и аксиологического фактора формирования всей системы национального позитивного права и общеправового целеполагания связана с воспроизведением в законодательстве о полиции конституционных ценностей, лежащих в основе конституционных провозглашений в области прав и свобод человека и гражданина.

В концентрированном виде их “месторасположением” стали предписания ст. 1 гл. 1 и семь статей гл. 2 Федерального закона “О полиции”, закрепившие, соответственно, назначение полиции и принципы ее деятельности. Статья 1 Закона воспроизводит социокультурную связь национальных представлений о справедливости и нравственности полицейской деятельности с современной моделью функционирования полиции в странах Западной Европы и отчасти Северной Америки, формируя *партнерскую модель* взаимоотношений российской полиции и общества. Нормы гл. 2, закрепляющие принципы ее деятельности, по сути, являются *аксиологической и формально-юридической объективацией* ведущих конституционных категорий, формирующих институт прав и свобод человека. Систематизированные и сконцентрированные в одной главе, эти принципы как концептуальные идеи функционирования полиции в современной России, взаимоотношений полиции с институтами гражданского общества и отдельными гражданами обретают юридическую природу, превращаясь в *нормативные предписания*, формирующие юридический каркас той системы координат, в границах которых и должна осуществляться повседневная деятельность полиции.

Е.Ю. Грачева, проректор по учебной и воспитательной работе МГЮА им. О.Е. Кутафина, зав. кафедрой финансового права, доктор юрид. наук, проф., в докладе *“Формы осуществления финансового контроля: процессуальные аспекты”* отметила, что вопросы процессуального урегулирования финансовой деятельности в современных условиях приобретают особую актуальность и значимость. Если на первоначальном этапе рыночных преобразований основное внимание законодателем уделялось вопросам совершенствования материальных норм финансового права в целях формирования адекватной современным требованиям системы финансового законодательства, то в настоящее время все большую актуальность приобретают вопросы развития процессуальных норм финансового права.

Процессуальные нормы предназначены максимально четко урегулировать все аспекты осуществления финансовой деятельности, а также финансового контроля, его форм и методов. Финансовый контроль осуществляется в различных **формах**, основная из которых – **ревизия**. В настоящее время единого нормативного акта, в котором регулировались бы все вопросы назначения и проведения ревизии, нет. Наиболее полно эти вопросы регламентируются приказом Минфина России “Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности” от 4 сентября 2007 г. (в ред. от 4 октября 2010 г.). Его принятие позволило в значительной мере усовершенствовать процессуальное урегулирование осуществления ревизии, что послужило повышению эффективности финансового контроля, соблюдению при его осуществлении прав и интересов проверяемых лиц. В то же время докладчик отметил недостаточную урегулированность проведения

бюджетного контроля иными субъектами финансового контроля, в первую очередь Счетной палатой РФ. Это ставит перед законодателем задачи дальнейшего развития соответствующих норм Бюджетного кодекса РФ и приведения всех процессуальных норм бюджетного контроля в единую согласованную систему.

А.П. Шергин, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юрид. наук., проф., заслуженный деятель науки РФ, выступил с докладом на тему *“Третьей кодификации административно-деликтного законодательства нет альтернативы”*. По его мнению, десятилетие с момента принятия действующего КоАП РФ даёт веские основания не только для ретроспективного анализа законодательства об административной ответственности, но и для научной дискуссии о будущем данного законодательства. Динамичное развитие общественных отношений в современной России предопределило потребность их административно-юрисдикционной защиты. За этот период принято уже более 200 федеральных законов, существенно изменивших содержание и структуру действующего КоАП РФ, но локальные коррективы исчерпали свой ресурс. Необходимость третьей кодификации очевидна. Она обусловлена следующими факторами.

Во-первых, анахронизм многих норм КоАП РФ, который является, по существу, “заложником” советского законодательства. Во-вторых, недостаточная проработанность его системных связей (как внутренних, так и внешних), которая выражается в совместной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности, двойственности процессуального порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях на основании КоАП РФ и АПК РФ, отсутствию единой системы в построении норм Особенной части КоАП РФ. В-третьих, статус норм, определяющих порядок реализации административной ответственности. “Производство по делам об административных правонарушениях” принижает роль административно-юрисдикционного процесса. В процессуальном разделе Кодекса не определены ключевые понятия этого вида юридического процесса: функции, инстанции и др. Указанные факторы предопределяют необходимость разработки и принятия двух взаимосвязанных кодексов Российской Федерации – об административной ответственности и административно-юрисдикционного кодекса. Важнейшие проблемы, которые должны решаться при их разработке, следующие.

Должна быть осуществлена раздельная кодификация административно-деликтных норм в виде Кодекса РФ об административной ответственности и Административно-юрисдикционного кодекса РФ. В первом следует аккумулировать материально-правовые нормы об административной ответственности, во втором – процессуальные. При кодификации материально-правовых норм важно осуществить тотальную ревизию административно-правовых норм, содержащихся в действующем КоАП РФ, отбраковать устаревший нормативный материал, устранить противоречия, коллизии с УК РФ и другими нормативными актами, провести более четкое разграничение между федеральным кодексом и законами субъектов РФ. Кодификация процессуальных норм, определяющих порядок реализации административной ответственности, должна быть осуществлена в рамках Административно-процессуального кодекса РФ.

Ю.П. Соловей, ректор Омского юридического института, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своём докладе осветил ряд *проблем правового регулирования применения сотрудниками полиции физической силы*. Федеральный закон “О полиции”, к сожалению, сохранил

определённые недостатки, которые были присущи нормам ранее действовавшего Закона РФ “О милиции” от 18 апреля 1991 г., относившимся к применению ее сотрудниками физической силы. Законодатель по-прежнему умалчивает о том, что следует понимать под физической силой. Предусмотренное Законом понятие одной из разновидностей физической силы – “боевые приемы борьбы” в отличие от “приемов рукопашного боя” может поставить под сомнение законность применения сотрудниками полиции в надлежащих случаях ударных и болевых приемов. При этом Федеральный закон “О полиции” не воспроизводит важных положений Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой 9 декабря 1975 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 3452 (XXX), и Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого 17 декабря 1979 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 34/169, которые могли бы выступить эффективными юридическими гарантиями правомерного применения полицией таких приемов и в целом физической силы.

Как и ранее, допускается применение физической силы для пресечения любых преступлений и административных правонарушений. Между тем устанавливать пресечение противоправного бездействия (в отличие от противоправных действий) в качестве цели (основания) применения сотрудниками полиции физической силы закон не должен потому, что в ряде случаев, когда соответствующее лицо будет упорно стоять на своем, названная цель окажется недостижимой.

Закон содержит избыточный потенциал силового полицейского принуждения, поскольку прямо не обязывает сотрудников полиции предъявлять (прежде чем применить физическую силу) какие-либо соответствующие требования к гражданам, позволяет сотрудникам полиции поддерживать физической силой любое их законное требование и не разъясняет, что значит такая цель (основание) применения физической силы, как “преодоление противодействия законным требованиям сотрудника полиции”. Наконец, скорее всего по недомыслию законодателя появилось совершенно новое основание применения полицией физической силы – “для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения”. Данный вывод со всей очевидностью следует из сопоставления ч. 2 ст. 20 и п. 10 ч. 1 ст. 21 Федерального закона “О полиции”. Указанное правовое основание применения физической силы открывает широчайший простор для легализации разнообразных нарушений сотрудниками полиции прав граждан, прежде всего в ходе оперативно-розыскной и контрольно-надзорной деятельности.

Докладчик предложил изложить ст. 20 Федерального закона “О полиции” в следующей редакции:

“1. Сотрудники полиции имеют право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе приемы рукопашного боя, то есть совершать физические действия, направленные против отдельных граждан либо имущества и состоящие в ограничении телесной неприкосновенности этих граждан, свободы их действий, передвижения или распоряжения какими-либо предметами, а также в повреждении или временном изъятии принадлежащего кому-либо имущества, для:

1) самостоятельного осуществления в принудительном порядке любых своих законных требований при отказе обязанных граждан от их исполнения, за исключением случаев, когда закон прямо предусматривает иные кроме ответствен-

ности последствия отказа или допускает возможность неисполнения предъявленных сотрудником полиции законных требований либо указанные требования не могут и (или) не должны исполняться немедленно;

2) пресечения преступных и административно наказуемых действий, ограничения свободы граждан на месте, их доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в другое служебное помещение, медицинские и иные предусмотренные федеральным законом организации и задержания этих граждан, беспрепятственного осуществления в соответствии с федеральным законом иных мер государственного принуждения, когда предъявление соответствующих законных требований сотрудников полиции, использование ими иных несиловых способов выполнения возложенных на полицию обязанностей неуместны или невозможны.

2. Сотрудник полиции имеет право применять физическую силу в случаях, предусмотренных пунктами 1–9, 11 части 1 статьи 21, пунктами 1–7 части 1, пунктами 1–3 части 3 статьи 23 настоящего Федерального закона”.

Совершенствование положений Федерального закона “О полиции” в указанном направлении позволит создать более надежные юридические гарантии, с одной стороны, соблюдения в деятельности полиции прав и свобод человека и гражданина, а с другой – уверенного и эффективного осуществления полицией возложенных на нее полномочий.

Л.М. Колодкин, профессор кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД РФ, доктор юрид. наук, в докладе “Институт “злоупотребление правом” в административном праве: реальность или благое намерение?” проанализировал понятие “злоупотребление правом” вначале как гражданско-правовую, а затем как административно-правовую категорию, сделал следующие обобщающие выводы.

Прежде всего злоупотребление правом – не просто деяние (действие и бездействие), а осуществление права, т.е. такое поведение лица, которое соответствует содержанию принадлежащего ему права. Это поведение может заключаться не только в совершении определенных действий, но и в форме бездействия. Субъектом таких действий или их не совершения в сфере административных правоотношений, по его мнению, могут быть только должностные лица органов государственной власти или местного самоуправления. Осуществление права может производиться лично или по указанию, распоряжению, приказу подчиненным сотрудником.

Отнесение злоупотребления правом в служебной деятельности должностных лиц государственных и муниципальных органов к деяниям, которые в соответствии с действующим законодательством не являются правонарушением либо преступлением, придаёт им характер дисциплинарных проступков. Формами их проявления могут быть “административный восторг”, по образному выражению Ф.М. Достоевского, административная “шикана”, административный произвол и бюрократические извращения.

Особую группу злоупотребления правом в сфере государственной и муниципальной службы составляют такие специфические формы искажения кадровой политики, как nepотизм (кумовство), кронизм (протекционизм), фаворитизм, семейственность, клановость, местничество при отсутствии корыстной заинтересованности. Злоупотребление правом в работе с кадрами может быть выражено в желании угодить начальству, создать команду “лично преданных”, за-

вязывании нужных связей, любой иной личной заинтересованности.

Представляется, что использование правового института злоупотребления правом в административном праве имеет особую значимость в деятельности органов исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Любое проявление злоупотребления правом со стороны сотрудников органов внутренних дел должно рассматриваться как грубое нарушение служебной дисциплины и является основанием для увольнения в связи с утратой доверия. Для этого в порядке *deleqfeerenda* п. 1 ч. 4 ст. 82 Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г. целесообразно дополнить словами “или злоупотребления правом”.

Б.В. Россинский, проректор по учебной работе, зав. кафедрой административного и финансового права Российской правовой академии Минюста России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, рассмотрел причины интенсивного развития института административной ответственности юридических лиц.

Необходимые мероприятия по выполнению многих положений установленных норм и правил зачастую требуют от юридических лиц существенных материальных, трудовых и иных затрат, противоречат экономическим интересам этих организаций. Естественно, подобные нарушения юридических лиц нередки в процессе их предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности. Установление государством административных наказаний за совершение подобных правонарушений призвано обеспечить соблюдение юридическими лицами необходимых норм и правил вопреки их экономическим интересам. Административная ответственность юридических лиц становится мощным рычагом государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. И в этом – первая причина столь быстрого и мощного развития данного института, постоянного увеличения числа составов административных правонарушений юридических лиц.

Перед институтом административной ответственности юридических лиц стоят не только правоохранительная задача и задача государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Данный институт имеет и ярко выраженную фискальную направленность. В необходимости пополнения казны – вторая причина быстрого развития института административной ответственности юридических лиц.

Однако главная предпосылка быстрого развития законодательства об административных правонарушениях юридических лиц обуславливается редакцией ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ. Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Это положение сформулировано без серьезной теоретической проработки вопроса о том, что же является субъективной стороной состава правонарушения, совершенного юридическим лицом.

В этой связи, рассматривая дело об административном правонарушении юридического лица, достаточно просто установить так называемую вину юридического лица, что значительно облегчает процесс доказывания по данному делу. В итоге без надлежащих к тому усилий улучшается

соответствующая статистика, усиливается роль и повышается значимость органов административной юрисдикции, что обуславливает их заинтересованность в расширении числа таких правонарушений. В этом состоит третья причина быстрого развития института административной ответственности юридических лиц и связанной с этим правоприменительной практики.

В.Е. Севрюгин, зав. кафедрой административного и финансового права Тюменского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, выступил с докладом на тему *“Административное судопроизводство и его место в системе судебной власти Российской Федерации”*, в котором отметил, что для осуществления административного судопроизводства необходимо создание специализированных административных судов, которые будут заниматься рассмотрением споров граждан и юридических лиц с органами публичной власти и с должностными лицами органов власти и местного самоуправления.

В административном судопроизводстве рассматриваются заявления, а не иски, но рассматриваются они по правилам искового производства с некоторыми особенностями, предусмотренными в АПК РФ и ГПК РФ. Суд при рассмотрении споров между гражданином, юридическим лицом и административными органами выясняет не факт нарушения гражданских прав и обязанностей участниками частноправовых отношений, а чья позиция — административного органа или юридического или физического лица — соответствует закону, т.е. допущено ли нарушение закона одним из участников публичных правоотношений. В этом главное отличие административного судопроизводства (публично-правового) от арбитражного или гражданского (частноправового).

Разрешение административного спора в административном суде — это способ судебной проверки законности и обоснованности решений и действий административных органов всех уровней и их должностных лиц, в том числе позволяющий успешно бороться с коррупцией.

Создание на базе мировых судей административных судов позволит, считает В.Е. Севрюгин, завершить судебную реформу, предусмотренную ст. 118 Конституции РФ, и создать единую, гибкую систему судебной власти в современных исторических условиях развития российской государственности.

И.В. Панова, судья Высшего Арбитражного Суда РФ, зав. кафедрой административного права НИУ ВШЭ, доктор юрид. наук, проф., изложила свои взгляды *о поиске путей развития административного судопроизводства и административной юстиции в Российской Федерации*. По её мнению, можно выделить основные проблемы административного судопроизводства на сегодняшний день, а именно: подведомственности рассмотрения административных дел, административного усмотрения, преюдиции в административном судопроизводстве, границ контроля суда за и над публичными органами исполнительной власти, оценки малозначительности административных правонарушений. В этой связи следует идти путём одновременного внесения изменений по проблемам административного судопроизводства в ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ либо путём принятия единого Кодекса административного судопроизводства. Целью подобных изменений должны стать улучшение качества работы органов исполнительной власти, снижение нагрузки на судей и улучшение качества отправления правосудия, а главное — повышение гарантий защиты прав граждан и других невластных субъектов.

Для завершения административной реформы в Российской Федерации необходимы досудебный (внесудебный) порядок рассмотрения административных дел, а также обеспечение рассмотрения административных дел и жалоб специализированным административно-юрисдикционным органом (в установленные динамичные сроки) по четкой (простой) административной процедуре с полным набором дополнительных гарантий для невластных субъектов.

Создание специализированного вневедомственного органа, с точки зрения И.В. Пановой, будет способствовать решению следующих задач:

а) созданию эффективного (объективного, бесплатного, оперативного) механизма защиты прав и законных интересов невластных субъектов (граждан, хозяйствующих субъектов, иных организаций) с сокращением затрат (экономических, юридических, психологических);

б) повышению авторитета исполнительных органов публичной власти, профессионализма и оперативности при рассмотрении административных дел (понижение бюрократии и уровня коррупции);

в) повышению профессионального уровня при судебном рассмотрении административных дел.

П.И. Кононов, судья Второго арбитражного апелляционного суда, доктор юрид. наук, проф., в выступлении на тему *“Административное судопроизводство в России: проблемы понимания юридической сущности и структуры”* акцентировал внимание на том, каким образом соотносятся понятия “административный процесс” и “административное судопроизводство”. Административный процесс — властная правоприменительная деятельность только административно-публичных органов по разрешению подведомственных им текущих административных дел, возникающих из материальных правоотношений различной отраслевой принадлежности. Административное же судопроизводство — властная правоприменительная деятельность судов по рассмотрению возбуждённых ими дел, возникших на основе и в связи с первичным разрешением административно-публичными органами текущих административных дел. Не следует никоим образом противопоставлять названные виды юридического процесса. Они дополняют друг друга и позволяют обеспечивать законность функционирования исполнительной власти.

Административное судопроизводство — один из видов судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений. В его рамках разрешаются следующие категории дел: об оспаривании ненормативных (индивидуальных) административно-правовых актов, действий (бездействия) административно-публичных органов; об административных правонарушениях; о применении в отношении физических и юридических лиц мер административного принуждения, не относящихся к мерам административной ответственности; о служебных спорах.

С.А. Старостин, профессор кафедры административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, отметил, что *немедленное создание административных судов — надуманная и не самая важная на сегодняшний день задача*, тем более что этому процессу уже положено начало — созданием административных коллегий и составов в системе судов общей юрисдикции.

Есть более насущные проблемы, без решения которых создание административных судов становится бессмысленным. Речь идет о том, чтобы разделить действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях на два — материальный и процессуальный, т.е. Кодекс об административ-

ной ответственности и Административный процессуальный кодекс. Проекты обоих давно существуют, а потому особой проблемы их подготовки нет.

Создание административных судов важно, но это вторичное дело. Совершенствование процессуальных форм реализации административной ответственности обеспечит только совершенствование реализации материальных норм, а потому не решит главной задачи. Законодатель не должен смешивать две разные проблемы: проблему совершенствования административной ответственности и проблему совершенствования административной юстиции. Необходимо понимать и то, что это два различных по своему существу вида процессуальной деятельности: привлечение к административной ответственности и обжалование действий публичной администрации.

С.А. Старостин указал на две серьезные проблемы: во-первых, вполне возможна ситуация, когда по команде сверху такие суды начнут в срочном порядке создавать. И еще не известно, в каком виде они будут созданы, как впишутся в судебную систему страны, не сделают ли они ее еще более хаотичной.

Во-вторых, часто в качестве примеров необходимости создания административных судов приводится опыт зарубежных стран. Утверждается, что учреждение в России системы административных судов создаст механизм судебной защиты прав и интересов граждан, сделает исполнительную власть эффективной и открытой, исчезнет коррупция. Однако, по мнению С.А. Старостина, создание только административных судов не решает названных выше проблем.

А.А. Демин, доцент кафедры административного права МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. юрид. наук, в выступлении на тему *“К понятию процессуальных правоотношений в трудах профессора В.Д. Сорокина”* подверг критическому анализу теоретические посылки В.Д. Сорокина и Ю.М. Козлова в отношении соотношения материального и процессуального права, отметив, что научная школа В.Д. Сорокина как концепция чувствуется в Санкт-Петербурге и вызывает уважение к его последователям, сохраняющим верность данной концепции и последовательности в её изложении. Постановка вопроса о развитии процессуального административного права была революционной идеей того времени. Однако подход Ю.М. Козлова и В.Д. Сорокина к его решению не учитывает новых условий конкурентной рыночной экономики, потребности в правовой форме защиты частных интересов перед администрацией.

По мнению выступающего, материальное право – это просто права и обязанности сторон. Они реализуются в материальных правоотношениях и действующим административным аппаратом государства. Наделение суда административными функциями применения ответственности и наказания не соответствует характеру материальных правоотношений. Суд не может подменять активную администрацию, поскольку ответственность и наказание – институты материального права и применяются в простой форме реализации компетенции государственным органом или должностным лицом. Внешним признаком материальных правоотношений является наличие двух сторон материального правоотношения.

Процессуальное же право – это право разрешения конфликтов, но не применения наказания. Внешний признак процессуальных правоотношений – наличие трех сторон или трех участников процессуальных правоотношений: стороны, обжалующей неправомерное, с его точки зрения, деяние административного, властного субъекта; стороны,

обладающей государственной властью и совершившей обжалуемое деяние, суда или органа, имеющих властные полномочия на разрешение спорной ситуации. Разрешающим органом является либо суд, либо вышестоящее должностное лицо, т.е. квазисуд. Суд и вышестоящее должностное лицо, в сущности, можно считать в определенной мере стороной конфликта, так как административная процедура разрешения конфликтов в таком порядке допускает наличие и проведение собственной воли разрешающего административный спор субъекта. Другими словами, административный процесс в этом случае имеет инквизиционный характер в отличие от гражданского процесса, протекающего в состязательной форме, процедуре. Государство не может допустить, чтобы слабо подготовленная в административном споре сторона, страдающая (чаще всего гражданин) “проиграла” дело и тем самым исказила волю государства в спорных административных правоотношениях. Для юристов в соответствии с концепцией О. Бюлова, процесс есть отношения сторон с судом.

Отдаленно можно сравнить деление на материальное и процессуальное право со структурой ветвей власти: исполнительная власть реализует материальное право в материальных правоотношениях, а судебная власть – процессуальное право в процессуальных правоотношениях.

Как отметил А.А. Демин, на почве такого подхода создание отдельных материального и процессуального административных кодексов представляется возможным. Мягкое отрицание концепции В.Д. Сорокина не является ущемлением его заслуг в иной период развития Российского государства

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, и А.О. Дрозд, начальник кабинета специальных дисциплин кафедры организации работы полиции этого же университета, обратили внимание на понятие *“административная юрисдикция”*, отметив, что анализ существующих в административно-правовой литературе трактовок указанного термина свидетельствует о желании исследователей расширить предмет административной юрисдикции, включив в него категории индивидуально-конкретных дел, которые характеризуют содержание существующих в науке административного и административно-процессуального права подходов к пониманию административного процесса как юридической категории.

В работах учёных-административистов термин “административная юрисдикция” и производные от него (административно-юрисдикционный, административно-юрисдикционные) используются для характеристики части производства по делам об административных правонарушениях или для обозначения группы административных производств, или для наименования вида административного процесса. В результате происходит “синонимизация” данного термина с понятиями “административно-юрисдикционный процесс”, “производство по делам об административных правонарушениях” и даже с отдельными подходами к пониманию административного процесса как вида юридического процесса.

Чтобы уйти от существующей в административно-правовой литературе “терминологической неразберихи”, предлагается, во-первых, разграничить понятия “административная юрисдикция” и “административно-юрисдикционный процесс”. Для этого термин “административная юрисдикция” необходимо, как предлагают А.П. Шергин, А.Ю. Якимов, О.В. Осипова, использовать для характеристики деятельно-

сти, связанной с рассмотрением только одной категории дел, а именно – об административных правонарушениях.

Во-вторых, чтобы избежать терминологического дублирования, целесообразно, как считают А.И. Каплунов и А.О. Дрозд, так называемые “административно-юрисдикционные” производства именовать “административно-охранительными”, поскольку предметом административного процесса как формы юрисдикционной деятельности является “материальное охранительное правоотношение” административного спора, административной ответственности ряда других правоотношений. Термин “охранительные” более точно отражает предметную характеристику таких производств.

В свою очередь, термины “административная юрисдикция” и “административно-юрисдикционная деятельность” предлагается использовать для характеристики полномочий и порядка деятельности властных субъектов по реализации этих полномочий в рамках только одного охранительного производства, а именно – по делам об административных правонарушениях.

В.И. Майоров, проректор по учебной работе Южно-Уральского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., обращаясь к вопросу *о повышении уровня доверия к деятельности полиции как направлению реформы органов внутренних дел*, отметил, что реализация функций любого правоохранительного органа или, более того, всей системы правоохранительных органов направлена на формирование социально значимого, полезного эффекта в виде снижения показателей преступности и повышения уровня безопасности населения. Именно мнение населения зачастую становится определяющим критерием оценки не только деятельности правоохранительных органов, но и уровня развития правовой системы государства и общества в целом.

Уровень дискредитации, достигнутый правоохранительной системой в предыдущие годы ее существования, способствовал дестабилизации управленческой основы политической власти и, как следствие, снижал доверие не только к правоохранительным органам, но и к действующей власти в целом. Необходимость повышения уровня доверия очевидна, что и стало одним из основных мотивов осуществляемых преобразований в системе МВД.

Анализ Федерального закона “О полиции” свидетельствует, что законодателем взят курс на сближение, консолидацию органов полиции с общественными структурами. Указанные выводы можно сделать, обратив внимание, как отметил В.В. Майоров, на расширение количества принципов деятельности полиции, которым в Законе уделено семь статей (вместо одной, предусмотренной ранее действовавшим Законом РФ “О милиции”). Это говорит о стремлении законодателя не только сформировать действенный механизм функционирования органов внутренних дел, но и заложить основы функционирования, приспособить полицию к реалиям существующих социальных и политических процессов, выражающихся в повышении политической активности населения страны.

В подобных условиях особенно актуально звучит принцип “открытости и публичности”, закрепленный в ст. 8 Федерального закона, позволяющий деятельности полиции стать более прозрачной и открытой, облегчающий доступ к информации о деятельности полиции со стороны граждан, общественных объединений, журналистов. Но особенно важно, что предоставление такой информации стало обязанностью полиции, а перечень сведений, к которым можно по-

лучить доступ через Интернет, содержит 46 позиций по всем направлениям деятельности.

Сложно отвергать демократичность и правовой характер подобных преобразований, но формализация идеи и закрепление ее в нормативном акте не есть конечная цель реформы. Именно доверие, открытость и прозрачность становятся ключевыми элементами успешности проводимых преобразований, так как уровень доверия к полиции отчасти отражает уровень легитимности власти в государстве.

А.С. Дугенец, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, обратил внимание *на административно-правовое обеспечение пожарной безопасности*, отметив, что пожары представляют существенную угрозу политическим, социально-экономическим преобразованиям в России.

В результате пожаров в стране в 2011 г. погибли 11 962 человека, в 2010 г. – 13 070 человек. Причинен прямой материальный ущерб в размере 16 882.3 млн руб.

53.1% погибших при пожарах людей находились в состоянии алкогольного (наркотического) опьянения. В городах это составляет 51% от общего числа погибших в городах, в сельской местности – 55.3% от общего числа погибших в сельской местности.

На города пришелся 61.5% от общего количества пожаров. В сельской местности зарегистрировано 64 571 пожар (-7.24%), с 5847 погибшими (-6.6%), в том числе 240 детьми (-17%).

Одним из наиболее опасных факторов, влияющих в том числе на состояние окружающей природной среды, являются лесные пожары. В 2011 г. в лесах произошло 20.8 тыс. пожаров, площадь, “пройденная огнем”, составила 1.6 млн га. При этом причинен материальный ущерб на сумму 23 млрд руб.

В ряде регионов состояние противопожарной безопасности характеризуется как сложное. По данным МЧС России, произошёл одновременный рост количества пожаров, погибших и травмированных при них людей в Республике Тыва (+14.6%, +8.3%, +68.2%, соответственно).

Для оснащения лесопожарных формирований впервые за последние 30 лет из федерального бюджета выделены субсидии в объёме 5 млрд руб., что позволило в 2011 г. приобрести 1915 единиц специализированной лесопожарной техники и оборудования. Действует круглогодичная и круглосуточная федеральная диспетчерская служба.

С.В. Игнатьева, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юрид. наук, обратилась *к проблеме юридической ответственности за совершение налоговых правонарушений*, отметив, что новый этап в развитии законодательства о налоговой ответственности наступил с принятием 31 июля 1998 г. первой части Налогового кодекса РФ. Важным достоинством Налогового кодекса явилась детальная регламентация процедуры привлечения налогоплательщика к налоговой ответственности. В гл. 15 части первой Кодекса сформулировано понятие налогового правонарушения, перечислены лица, подлежащие налоговой ответственности, установлены обстоятельства, исключающие привлечение лица к ответственности за совершение налогового правонарушения. В гл. 16 установлены отдельные виды налоговых правонарушений и санкции за их совершение.

Несмотря на проделанную в период реформирования огромную законодательную работу, в отдельном институте налогового права – институте налоговой ответственности –

существует много нерешенных вопросов. Ряд авторов не признают существования налоговой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности, указывая на то, что она обладает той же правовой природой, что и административная ответственность.

Для решения проблемы относительно самостоятельности налоговой ответственности необходимо определить, достаточно ли у нее отличительных черт для выделения в отдельный вид. По мнению С.В. Игнатьевой, спецификой обладает основание налоговой ответственности – налоговое правонарушение. Дефиниция налогового правонарушения содержится в ст. 106 НК РФ. Самостоятельность налоговой ответственности вытекает также из анализа ст. 10 Кодекса, которая устанавливает различный порядок привлечения к ответственности за правонарушения, предусмотренные НК РФ и КоАП РФ. Кроме того, за совершение налоговых правонарушений, предусмотренных ст. 133 и 135 НК РФ, применяется санкция в виде взыскания пени, что невозможно при привлечении к административной ответственности.

Следует также учитывать связь между системой законодательства и системой права. Наличие в системе налогового законодательства норм, регулирующих отношения по привлечению к налоговой ответственности, может предопределять существование в системе налогового права соответствующего правового института, регламентирующего самостоятельный вид юридической ответственности – налоговой.

Т.М. Занина, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России, канд. юрид. наук, проф., своё выступление посвятила *вопросу разработки квалификационных требований к должностям правоохранительной службы*, указав, что процесс разработки квалификационных требований предполагает конкретизацию того, что составляет суть деятельности правоохранительного служащего. В настоящее время актуальным становится вопрос о разработке единых требований к кандидатам, поступающим на правоохранительную службу, и механизма отбора и оформления кандидатов. Эти вопросы должен урегулировать федеральный закон “О правоохранительной службе”, который до настоящего времени не принят.

Так, согласно ст. 9 Федерального закона “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в число квалификационных требований к должностям в органах внутренних дел, устанавливаемых в соответствии с составами должностей в органах внутренних дел, входят требования а) к уровню профессионального образования; б) к стажу службы в органах внутренних дел или стажу (опыту) работы по специальности; в) к профессиональным знаниям и навыкам; г) к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, необходимого для выполнения обязанностей по замещаемой должности.

По мнению Т.М. Заниной, при разработке квалификационных требований к должностям правоохранительной службы необходимо учитывать следующие моменты:

1. Процесс разработки квалификационных требований предполагает конкретизацию того, что составляет суть деятельности правоохранительного служащего. Они должны носить абсолютный характер и относиться ко всему содержанию служебной деятельности.

2. Квалификационные требования должны быть едиными для всех кандидатов, поступающих на правоохранитель-

ную службу, и закрепляться в едином нормативном правовом акте.

3. При разработке требований к уровню образования по должностям правоохранительной службы следует учитывать не только его уровень (среднее или высшее), но еще и его специализацию с указанием конкретной специальности.

4. При исчислении стажа нужно учитывать не только стаж по специальности, но также стаж иных видов государственной службы, как гражданской и военной, так и независимо от уровня – федеральной и субъектов РФ, что в полной мере будет способствовать реализации принципа взаимосвязи различных видов государственной службы Российской Федерации.

5. В основе разработки различных совокупностей квалификационных требований, которые предъявляются к знаниям, навыкам и умениям на правоохранительной службе, должна лежать специфика правоохранительной деятельности.

С.Н. Бочаров, начальник кафедры административного права Московского университета МВД России, канд. юрид. наук, проф., рассмотрел *вопрос эволюции правонаделения полиции (милиции) в области административно-процессуальной деятельности*.

Наделение различными процессуальными полномочиями полиции (милиции) в России на протяжении XX и в начале XXI вв. прошло сложный путь: от чрезмерно широких – в период Российской империи, когда полиция позиционировалась в качестве основы системы государственного управления, до резкого их сужения в 20 – 50-е годы XX в. и последующего постепенного расширения, достигнув сегодняшнего уровня.

В настоящее время единственным признаком сотрудника полиции, отличающим его от остальных сотрудников органов внутренних дел, является требование ч. 2 ст. 27 Федерального закона “О полиции”, предусматривающее алгоритм действий полицейского относительно противоправных деяний независимо от замещаемой им должности, места нахождения и времени суток. Из сказанного следует, что современная полиция представляет собой некое сообщество лиц, имеющих специальные звания полиции и проходящих службу в органах внутренних дел.

Для достижения четкости и однозначности административно-процессуального статуса сотрудника полиции необходимо более глубоко переосмыслить в теоретическом плане такие юридические категории, как “орган внутренних дел” и “сотрудник органа внутренних дел”. В этом смысле, по мнению С.Н. Бочарова, может быть полезен нормативный опыт регулирования отношений по приобретению гражданами статуса военнослужащего, использующий в ст. 42 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” универсальную категорию “воинская должность”, т.е. наделение военнослужащего процессуальными правами и обязанностями происходит исключительно в зависимости от существа занимаемой воинской должности (следователь, прокурор и т.п.).

С.М. Зырянов, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России, доктор юрид. наук, в своём выступлении *“Российская полиция и полицейское право”* отметил, что в законотворчестве последнего времени наметилась позитивная тенденция разграничения контроля и административного надзора как самостоятельных государственных функций. В законодательных актах в 2011 г. появился новый термин “федеральный

государственный надзор”. Однако термин “административный надзор” оказался “захвачен” уголовно-исполнительным законодательством и формально обозначает деятельность по установлению судом персональных ограничений прав отдельных граждан, не имеющую ничего общего ни с надзором, ни с администрацией. В конце концов органы и учреждения исполнения наказаний – то же администрация – исполнительная власть.

В связи с переименованием милиции в полицию высказываются идеи о возрождении полицейского права и полицейского надзора. Однако этому препятствует, во-первых, недопустимая в современном мире широта предмета полицейского права, охватывавшего всю управленческую деятельность государства того времени, выведение полиции из-под судебного контроля, руководство полицией не правовыми нормами, а соображениями целесообразности; во-вторых, полицейское право уступило свое место в науке и в законодательстве административному праву естественным путем по объективным основаниям; в-третьих, принципиальное изменение содержания термина “надзор”, означавшего в полицейстике призор, попечение, заботу о сирых и убогих, а сейчас понимаемого как властное наблюдение, направленные на выявление и пресечение правонарушений.

Как было отмечено, надежда на то, что вскоре все встанет на свои места и термин “административный надзор” будет использоваться в законодательстве в полном соответствии с его содержанием, связывается с начавшейся в Минюсте России работой по созданию в стране института пробации, учреждению Федеральной службы пробации, которая будет осуществлять меры по социализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе и в форме “пробационного надзора”.

О.В. Гречкина, зав. кафедрой конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, доктор юрид. наук, доц., обращаясь к вопросу о малозначительности деяния в российском законодательстве, указала на то, что в современном российском законодательстве можно обнаружить различный подход к определению малозначительности деяния, признающегося преступлением или правонарушением. В юридической литературе вопрос о малозначительности также имеет дискуссионный характер, учеными-административистами по нему не выработаны единые позиции.

Обращаясь к триаде юридической ответственности за правонарушения (уголовной, административной, дисциплинарной), О.В. Гречкина считает допустимым провести аналогию с дисциплинарным производством. Вопросы последнего в административном праве регламентированы Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации”. Вопросы дисциплинарной ответственности регулируются также в ряде ведомственных нормативных правовых актов применительно к отдельным видам государственной службы.

Очевидно и то, что многоуровневые нормативные правовые акты страдают отсутствием коммуникаций, согласованности, а порой вступают в противоречие с нормативными актами более высокого порядка при применении дисциплинарной ответственности. Обозначенная тенденция свидетельствует об отсутствии единого унифицированного перечня видов дисциплинарных взысканий. Все это приводит к мысли об актуальности законодательного закрепления категорий дисциплинарных проступков и перечня видов дисциплинарных взысканий, применяемых при совершении соответствующих категорий дисциплинарных проступков. Это

позволит дифференцировать не только деяния по степени их тяжести, характеру причиненного вреда, но и в конечном счете дифференцировать взыскания.

В этой связи О.В. Гречкина представляет возможным классифицировать дисциплинарные проступки на следующие категории: малозначительные, существенные и грубые.

Так, малозначительным дисциплинарным проступком следует признать действие (бездействие) должностного лица государственного органа, повлекшее нарушение служебной дисциплины, но с учетом вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения служебных обязанностей, за которое уполномоченное лицо государственного органа может освободить лицо от дисциплинарной ответственности и ограничиться предупреждением о необходимости строгого соблюдения дисциплины.

Е.А. Малышев, докторант кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук, доц., свое выступление посвятил правовому регулированию внешней трудовой миграции в Российской Федерации.

Внешняя трудовая миграция в сложной структуре миграции является самостоятельным миграционным потоком. Внешнюю трудовую миграцию можно условно разделить на трудовую эмиграцию и трудовую иммиграцию. Трудовая эмиграция – добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности. Трудовая иммиграция – добровольное перемещение на законном основании иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности.

Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации позволяет выделить четыре этапа: первый – с 1991 до 2002 г.; второй – с 2002 до 2006 г.; третий – с 2006 до 2010 г.; четвертый этап – с 2010 г. по настоящее время. Каждый этап правового регулирования внешней трудовой миграции характеризуется набором правовых элементов, закрепленных в нормах права.

Е.А. Малышев отметил, что была сформирована правовая база для обеспечения регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации за период с 1991 г. по настоящее время, однако она характеризуется противоречивостью и отсутствием системности. На практике это приводит к тому, что эффективность механизма правового регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации остается низкой. Необходима продуманная с учетом долгосрочной перспективы концепция государственной миграционной политики Российской Федерации.

Н.А. Босхамджиева, докторант ВНИИ МВД России, канд. юрид. наук, указала, что одной из актуальных проблем является совершенствование административно-правового регулирования в сфере обеспечения общественной безопасности.

Современное состояние правопорядка осложнено акциями социально-политического протеста, обострение которых образует дополнительные причины и условия определенного осложнения социально-экономического благополучия. Достаточно вспомнить события в декабре 2011 г. в Москве после выборов депутатов Государственной Думы и в марте текущего года после выборов главы государства.

На протяжении последних лет реформированию были подвержены органы внутренних дел, являющиеся основным субъектом охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Результаты проведенного анализа позволяют утверждать о необходимости совершенствования прежде всего статуса субъектов, призванных обеспечивать общественную безопасность, в том числе органов внутренних дел. В новых условиях особое значение приобретает широкое использование современных технических средств и информационных технологий в охране общественного порядка.

По мнению Н.А. Босхамджиевой, административно-правовое регулирование в сфере обеспечения общественной безопасности нуждается в дальнейшем совершенствовании,

особенно регламентация полномочий сотрудников полиции по обеспечению общественной безопасности при проведении массовых общественно-политических, спортивных и иных мероприятий.

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

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