ISSN 2311-5998

№ 1 (41)
2018

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

Jus est ars
boni et aequi

Выпуск
АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

13 *Зубарев С. М.*
О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации

24 *Попов Л. Л.*
Проблемы административных реформ в России

31 *Россинский Б. В.*
Реализация концепций административной реформы

39 *Старостин С. А.*
Административные реформы в период Российской империи

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

48 *Нагорных Р. В.*
Административная реформа государственной службы в правоохранительной сфере

55 *Стахов А. И.*
О некоторых проблемах типизации функций органов исполнительной власти, не разрешенных в ходе административной реформы

№ 1 (41)
2018

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск
АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

Блажеев *Виктор Владимирович* — ректор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

Заместитель председателя редакционного совета:

Грачева *Елена Юрьевна* — первый проректор, заведующий кафедрой финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Главный редактор:

Шпаковский *Юрий Григорьевич* — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Члены редакционного совета:

Березкина *Татьяна Евгеньевна* — доцент кафедры философских и социально-экономических дисциплин Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат экономических наук, доцент.

Бирюкова *Марина Анатольевна* — заведующий кафедрой иностранных языков Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат культурологических наук, доцент.

Богданова *Елена Евгеньевна* — и. о. заведующего кафедрой гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

Володина *Светлана Игоревна* — заведующий кафедрой адвокатуры и нотариата Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

Воскобитова *Лидия Алексеевна* — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Грачева *Юлия Викторовна* — и. о. заведующего кафедрой уголовного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

Дмитриева *Галина Кирилловна* — заведующий кафедрой международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Ершова *Инна Владимировна* — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Ефимова *Людмила Георгиевна* — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Жаворонкова *Наталья Григорьевна* — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Зубарев *Сергей Михайлович* — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Ильина *Надежда Юрьевна* — заведующий кафедрой английского языка № 2 Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат филологических наук, доцент.

Исаев *Игорь Андреевич* — заведующий кафедрой истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Ищенко *Евгений Петрович* — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018

Учредитель:
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

КАЛИНОВСКАЯ Виктория Викторовна — заведующий кафедрой английского языка № 1 Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат филологических наук, доцент.

КАШКИН Сергей Юрьевич — заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

КОРНЕВ Аркадий Владимирович — заведующий кафедрой теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЛЮТОВ Никита Леонидович — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

МИХАЙЛОВ Сергей Михайлович — и. о. заведующего кафедрой гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ОТЧЕСКАЯ Татьяна Ивановна — заведующий кафедрой организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ПЕТРУЧАК Лариса Анатольевна — проректор по учебной и воспитательной работе, профессор кафедры теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

ПРЖИЛЕНСКИЙ Владимир Игоревич — и. о. заведующего кафедрой философских и социально-экономических дисциплин Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор философских наук, профессор.

ПУЗЫРЕВСКИЙ Сергей Анатольевич — заведующий кафедрой конкурентного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

РАССОЛОВ Илья Михайлович — и. о. заведующего кафедрой правовой информатики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

РОГАЧЕВ Денис Игоревич — заведующий кафедрой спортивного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

РОМАНОВА Виктория Валерьевна — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук.

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научной работе, профессор кафедры теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

СОКОЛОВА Наталья Александровна — и. о. заведующего кафедрой международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

ЦАРЕГРАДСКАЯ Юлия Константиновна — и. о. заведующего кафедрой налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

Ответственный секретарь:

САЛИЯ Марианна Романовна — эксперт отдела научно-издательской политики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ответственный редактор выпуска:

СТАРОСТИН Сергей Алексеевич — профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Подписано в печать 31.01.2018.
Усл. печ. л. 26,88. Тираж 100 экз.
Издательский центр Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Адрес редакции:

125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.
Тел.: (499) 244-88-88 (доб. 556).
E-mail: vestnik@msal.ru

№ 1 (41)
2018

COURIER OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

Edition
ADMINISTRATIVE REFORM
IN THE RUSSIAN FEDERATION

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairman of the Editorial Board:

BLAZHEEV Viktor Vladimirovich — PhD (Law), Associate Professor, Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Civil and Administrative Proceedings Department.

Deputy of the Chairman of the Editorial Board:

GRACHEVA Elena Yurievna — Doctor of Science (Law), Professor, First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Financial Law Department.

Editor-in-Chief:

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich — Doctor of Science (Law), Professor of the Environmental and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Editorial Board members:

BEREZKINA Tatyana Evgenievna — PhD (Economic), Associate Professor of the Department of Philosophical and Socio-Economic Sciences of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

BIRYUKOVA Marina Anatolievna — PhD (Culturology), Head of the Foreign Language Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

BOGDANOVA Elena Evgenievna — Doctor of Science (Law), Associate Professor, Acting Head of the Civil Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

VOLODINA Svetlana Igorevna — PhD (Law), Associate Professor, Head of the Bar and Notariat Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

VOSKOBITOVA Lidiya Alekseevna — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Criminal-Procedural Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

GRACHEVA Yuliya Viktorovna — Doctor of Science (Law), Associate Professor, Acting Head of the Criminal Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

DMITRIEVA Galina Kirillovna — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the International Private Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ERSHOVA Inna Vladimirovna — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Business and Corporate Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

EFIMOVA Lyudmila Georgievna — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Banking Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Environmental and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Administrative Law and Process Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ILINA Nadezhda Yurievna — PhD (Philology), Associate Professor, Head of the English Language Department № 2 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ISAYEV Igor Andreevich — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the History of State and Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Forensic Science Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KALINOVSKAYA Viktoriya Viktorovna — PhD (Philology), Associate Professor, Head of the English Language Department № 1 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index

© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2018

Founder:
The Federal State Budgetary Educational
Establishment of the Higher Training
"Kutafin Moscow State Law University (MSAL)"

KASHKIN Sergey Yurievich — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Integration and European Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Constituonal and Municipal Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KORNEV Arkadiy Vladimirovich — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Theory of State and Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

LYUTOV Nikita Leonidovich — Doctor of Science (Law), Associate Professor, Head of the Labor Law and Law of Social Security Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

MIKHAILOV Sergey Mikhailovich — PhD (Law), Associate Professor, Acting Head of the Civil and Administrative Proceedings Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

NOVOSELOVA Lyudmila Aleksandrovna — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Intellectual Property Rights Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

OTCHESKAYA Tatyana Ivanovna — Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Department of Forensic, Prosecution and Inverstigation Activity of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

PETRUCHAK Larisa Anatolievna — Doctor of Science (Law), Associate Professor, Vice-Rector for Education of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Theory of State and Law Department.

PRZHILENSKIY Vladimir Igorevich — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Acting Head of the Department of Philosophical and Socio-Economic Sciences of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

PUZYREVSKIY Sergey Anatolievich — PhD (Law), Associate Professor, Head of the Competition Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

RASSOLOV Ilya Mikhailovich — Doctor of Science (Law), Associate Professor, Acting Head of the Legal Informatics Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROGACHEV Denis Igorevich — PhD (Law), Associate Professor, Head of the Sports Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROMANOVA Viktoriya Valerievna — Doctor of Science (Law), Head of the Energy Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Doctor of Science (Law), Professor, Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Forensic Examination Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — Doctor of Science (Law), Professor, Vice-Rector for Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Theory of State and Law Department.

SOKOLOVA Natalya Aleksandrovna — Doctor of Science (Law), Associate Professor, Acting Head of the International Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

TSAREGRADSKAYA Yuliya Konstantinovna — Doctor of Science (Law), Associate Professor, Acting Head of the Tax Law Department, Professor of the Financial Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Executive Secretary Editor:

SALIYA Marianna Romanovna — Expert of the Department of Scientific and Publishing Policy of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Executive Secretary of the Issue:

STAROSTIN Sergey Alekseevich — Doctor of Science (Law), Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Passed for printing 31.01.2018.
Publication base sheet 26,88. Circulation 100 cop.
The Publishing Centre of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL).
D. 9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

The address of the Editorial Office:

D. 9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.
Tel.: (499) 244-88-88 (# 556).
E-mail: vestnik@msal.ru

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ 7

УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА 8

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

Зубарев С. М.
О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации 13

Попов Л. Л.
Проблемы административных реформ в России 24

Россинский Б. В.
Реализация концепций административной реформы 31

Старостин С. А.
Административные реформы в период Российской империи 39

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Нагорных Р. В.
Административная реформа государственной службы в правоохранительной сфере 48

Стахов А. И.
О некоторых проблемах типизации функций органов исполнительной власти, не разрешенных в ходе административной реформы 55

Агеев А. А.
Совершенствование законодательства об административной ответственности в субъектах Российской Федерации 64

Антонов С. Н.
Проблемы правового регулирования федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения 70

Бакурова Н. Н.
Административная реформа и институт судебных приставов 78

Ведяшкин С. В.
Становление и реформа профилактики административных правонарушений в России 85

Гридин С. И.
Вопросы административного права и процесса в законах царя Хаммураби 94

Давыдов К. В.
Административная реформа и административные процедуры: перспективы развития Российского законодательства 99

Кропачева А. В.
Совершенствование системы административно-правовой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в условиях административной реформы 110

Кобзарь-Фролова М. Н., Лебедева Е. А.
К дискуссии о цели и назначении административной ответственности в контексте административной реформы 117

Молчанов П. В.
Особенности государственного регулирования обеспечения безопасности дорожного движения за рубежом: ключевые направления, критерии и ответственность 121

Павлова Л. В.
Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран 128

Поляков М. М., Окрокова Е. С.
Противодействие коррупции при осуществлении административной реформы в Российской Федерации 135

Сладкова А. В.
Аннулирование квалификационных аттестатов у специалистов финансового рынка: пробелы административно-процессуального законодательства Российской Федерации 144

Спиридонов П. Е.
Административно-процессуальное законодательство и административная реформа в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития 151

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Майле А. Д., Старостин С. А.
Особенности германского административно-деликтного законодательства 158

Ченерелли А.
Административная реформа и транспарентность в Италии 167

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Васюхно И. О.
Совершенствование законодательного регулирования применения органами внутренних дел мер административного пресечения 174

Купеева Л. Ч.
Актуальные проблемы правового регулирования освобождения от административной ответственности 181

Огиенко А. С.
Административная ответственность за нарушения иммиграционных правил 188

Карапетян А. Г.
Профилактика административных правонарушений в бюджетной сфере Российской Федерации 195

КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ

Обзор публикаций научной школы «Административное право и административный процесс» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 201

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Памятники права

Манифест об учреждении министерств 215

Юридическое наследие

Антонович А. Я.

Полицеисты 224

Тарасов И. Т.

Различие между органами внутреннего государственного управления 233

Из периодики прошлого

Гессен И. В. По поводу толков о кабинете министров 236

ПОСТСКРИПТУМ

Исторические личности

Великие художники и великие юристы 240

Юридические события в датах

Шпаковский Ю. Г., Потапчук И. В.

Новое время. XVIII век 243



Уважаемые читатели!

Четвертый для нашей кафедры выпуск журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» снова, как и три предыдущих, посвящен исследованию важного вопроса — итогам и перспективам административной реформы в нашей стране.

23 ноября 2017 г. в рамках VII Московской юридической недели прошла Международная научно-практическая конференция «Административная реформа: вчера, сегодня, завтра», организованная нашим Университетом совместно с Национальной ассоциацией административистов; доклады, прозвучавшие на этой конференции, легли в основу публикаций в этом журнале.

Уверены, что читателям будут интересны многие вопросы, которые сегодня задают ученые и практики. Что сделано в рамках административной реформы? Завершена ли она или продолжается? Если продолжается, то какими нормативными правовыми актами регулируются сегодня вопросы правового обеспечения и организации административной реформы?

В журнале представлены научные публикации не только ведущих административистов (рубрика «Авторитетное мнение»), но и тех, кто займет в недалеком будущем достойное место среди представителей науки административного права и процесса (рубрика «Вектор юридической науки»).

Мы надеемся, что этот выпуск журнала окажется интересным и полезным изданием.

С. А. Старостин,
ответственный редактор выпуска,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ЯНВАРЬ 2018 года[1]

18 ЯНВАРЯ



Встреча с представителями Хошиминского юридического университета

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась рабочая встреча представителей Министерства образования и науки России, Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Хошиминского юридического университета (Социалистическая Республика Вьетнам).

Со стороны Хошиминского юридического университета на встрече присутствовали декан Международного правового факультета Чан Вьет Зунг, профессор До Ван Дай, доктор Данг Тат Зунг, доктор Тхай Тхи Тует Зунг.



Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на встрече представляли проректор по международному сотрудничеству Дмитрий Кутафин, начальник Учебно-методического управления Наталья Софийчук, начальник юридического отдела Надежда Черных, директор Центра стратегического развития Егор Дорошенко и начальник Управления международного сотрудничества Ксения Машкова.

От Министерства образования и науки России выступила начальник отдела Департамента государственной политики в сфере высшего образования Елена Ионкина.

В рамках встречи стороны обсудили проект закона об образовании Республики Вьетнам, а также выразили надежду на дальнейшее плодотворное сотрудничество, в том числе в рамках проведения совместных конференций и исследований, а также академической мобильности.



Виртуальный тур по музею Университета

На сайте Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) открыт доступ к виртуальному туру по экспозиции музея.

Основной целью музея является наиболее полное представление и раскрытие истории Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), истории развития юридического образования в общем историческом контексте, содействие гражданско-патриотическому воспитанию студентов и повышению их культурно-образовательного уровня.

[1] https://msal.ru/

Виртуальный тур представляет собой пространственное изображение на основе шести 3D-панорам и 10 всплывающих подсказок.

Круговая панорама дает возможность любому удаленному пользователю ощутить эффект присутствия.

24 ЯНВАРЯ

Встреча ректора со студентами МГЮА

Накануне празднования Дня российского студенчества состоялась традиционная встреча ректора Виктора Блажеева со студентами Университета.



Такие встречи — отличная возможность для студентов пообщаться с руководством Университета напрямую и получить ответы на все интересующие вопросы.

Виктор Владимирович начал встречу с поздравления студентов с успешно сданной сессией и наступающим праздником, а также пожелал ребятам успешной и продуктивной учебы в новом семестре и достижения новых высот в науке и творчестве.

В рамках мероприятия ректор рассказал об изменениях в образовательном процессе, которые ждут Университет.



Так, в следующем учебном году откроется новое направление подготовки — «Государственное и муниципальное управление», а также целый ряд магистерских программ, которые будут посвящены правовому регулированию высокотехнологичных и наукоемких отраслей. Планируется внедрение нововведений при подготовке аспирантов. Изменения коснутся не только образовательного процесса. В планах — модернизация аудиторного фонда, совершенствование материально-технической базы Университета, улучшение жилищно-бытовых условий студентов, проживающих в общежитии.

В ходе беседы активно поднимались темы развития инфраструктуры вуза. Особое внимание студенты уделили возможности открытия военной кафедры на базе Университета, созданию зон для досуга и самоподготовки в студенческих общежитиях, поддержке студенческой науки, культуры и спорта.

В свою очередь, Виктор Владимирович рассказал собравшимся о тех шагах, которые уже предприняты для реализации потребностей студентов, а также пообещал поддержать наиболее перспективные студенческие инициативы и рассмотреть возможность учреждения именной Кутафинской стипендии для обучающихся, демонстрирующих выдающиеся достижения в учебе, науке и творчестве.



Мэр Москвы встретился с представителями студенческих СМИ

Мэр Москвы Сергей Собянин встретился с представителями студенческих СМИ вузов столицы. Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на этой встрече представлял шеф-редактор студенческого радио Legal FM Глеб Шустов.

Молодые журналисты представили Сергею Семеновичу проект первого студенческого информационного агентства «Спецкор». Оно будет работать по принципу новостного агрегатора, собирая на одной площадке все новости о студенческих мероприятиях. Мэр Москвы инициативу поддержал и пообещал рассмотреть возможность интеграции этой новостной ленты с городским порталом mos.ru.

В ходе встречи ребята также обсудили с Сергеем Семеновичем перспективы развития столицы, поблагодарили мэра за развитие инфраструктуры мегаполиса и создание комфортной среды для горожан.

Поскольку встреча проходила в преддверии Татьяниного дня, не обошлось без вопросов об образовании и о студенческой поре мэра. Сергей Семенович рассказал, что после школы окончил технологический институт, а позже получил и юридическое образование, отметив при этом, что если бы сейчас ему снова пришлось сесть за студенческую скамью, то он без колебаний пошел бы в МГЮА *(в 1989 г. С. Собянин окончил ульяновский филиал Всесоюзного юридического заочного института, правопреемником которого сегодня является Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))*.

25 ЯНВАРЯ



День студента в МГЮА

В Университете прошли мероприятия, приуроченные к празднованию Дня российского студенчества.

В холле главного корпуса представители студенческих объединений организовали выставку достижений в области культуры, спорта и науки. Гости мероприятия узнали, чем дышит Университет во внеучебное время, поучаствовали в розыгрыше памятных сувениров с символикой Университета, отведали праздничный торт, мороженое и другие угощения.

Продолжился праздник в зале № 1. Студентов поздравил председатель правления Ассоциации юристов России Владимир Груздев.

Он отметил, что Университет имени О.Е. Кутафина является одним из ведущих юридических вузов страны, поблагодарил руководство и студентов МГЮА за

многолетнее сотрудничество и помощь АЮР и пожелал, чтобы юриспруденция стала для них не просто профессией, а призванием, любимым делом, которое будет приносить удовольствие.

К поздравлениям присоединился и ректор Университета Виктор Блажеев. Виктор Владимирович поздравил студентов с успешно сданной сессией, пожелал хорошего отдыха и успехов в новом семестре, а также вручил благодарность за вклад в развитие Университета председателю Координационного совета обучающихся Антону Журкову. В свою очередь, Антон отметил, что эта награда по праву принадлежит всему студенческому коллективу, который ежедневно трудится на благо альма-матер.

Завершил мероприятие праздничный концерт с участием представителей студенческих творческих коллективов, победителей и призеров внутриуниверситетских, всероссийских и международных творческих конкурсов.

XV Международная научно-практическая конференция «Уголовное право: стратегия развития в XXI веке»



Состоялось торжественное открытие XV Международной научно-практической конференции «Уголовное право: стратегия развития в XXI веке».

С приветственным словом к участникам обратились ректор Университета Виктор Блажеев и и. о. заведующего кафедрой уголовного права Юлия Грачева.

Работа конференции длилась два дня и проходила в формате панельных дискуссий. Ключевыми спикерами выступили заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета Александр Коробеев, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Юрий Синельщиков, судья Верховного Суда РФ Олег Зателепин, начальник Управления организации дознания МВД России Сергей Манахов и другие.

В рамках панельных дискуссий поднимались вопросы влияния российской уголовной политики на законотворчество, административной преюдиции в УК РФ, а также защиты чувств верующих с позиции действующего уголовного законодательства.

28 ЯНВАРЯ

День открытых дверей в МГЮА



Состоялся первый в этом году день открытых дверей. Более тысячи абитуриентов и их родителей посетили Университет, чтобы познакомиться с историей и традициями старейшего юридического вуза России, узнать правила поступления и определиться со своим будущим.

С приветственным словом к гостям обратился ректор Университета Виктор Блажеев. Он рассказал абитуриентам о новых программах подготовки бакалавров и магистров, о преимуществах вуза на рынке образовательных услуг и об основных направлениях деятельности МГЮА.

Особенным гостем мероприятия стал статс-секретарь — заместитель председателя Центрального банка РФ Александр Торшин. Александр Порфирьевич рассказал о студенческих годах во Всероссийском юридическом заочном институте, преимуществах получения образования в МГЮА, высокой востребованности выпускников Университета на рынке труда и завершил свою речь воодушевляющим напутствием: «Вы сделали правильный выбор. Поставьте для себя цель. Обязательно отучитесь здесь. Это будет лучшее решение в вашей жизни, и уже впоследствии перед вами будут открыты все дороги».

Проректор по учебной и воспитательной работе Лариса Петручак в своем выступлении акцентировала внимание абитуриентов на образовательных программах, реализующихся в Университете, и подчеркнула особенности каждой из них.



Ответственный секретарь приемной комиссии Елена Глотова рассказала о порядке проведения приемной кампании 2018 года и ответила на вопросы гостей, касающиеся основных аспектов поступления.

В завершение мероприятия председатель Координационного совета обучающихся Антон Журков рассказал о том, чем живет Университет во внеучебное время, — о студенческой науке, спорте и творчестве.

Программу продолжили знакомство абитуриентов с учебными аудиториями вуза, онлайн-тестирование по обществознанию и консультации по вопросам поступления в Университет.

О СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РЕФОРМЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Сергей Михайлович ЗУБАРЕВ,
профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
zubarevsm@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. *В статье раскрываются основные направления современного этапа реформирования административного надзора в России: 1) повышение открытости и улучшение информационного взаимодействия государственных органов при проведении проверок; 2) установление моратория на плановые проверки субъектов малого бизнеса; 3) введение риск-ориентированной модели надзорной деятельности. Рассматриваются перспективы реформы надзорной деятельности в связи с принятием одноименной приоритетной программы и внесением в Государственную Думу проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».*

Ключевые слова: *реформа, административный надзор, открытость, взаимодействие, риск-ориентированный подход, приоритетная программа, проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.013-023

S. M. ZUBAREV,
Doctor of Science (Law), Professor, Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
zubarevsm@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ON THE CURRENT STAGE OF THE CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *The article reveals the main directions of the current stage of the administrative supervision reform in Russia: 1) improvement of the openness and information interaction between state bodies in conducting inspections; 2) establishment of a moratorium on conducting scheduled inspections of the small businesses; 3) introduction of a risk-oriented model of supervisory activities. Prospects of the supervisory activities reform in connection with the adoption of the same named priority program are considered and a submission to the State Duma of the draft Federal law «On the state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation».*

Keywords: *reform, administrative supervision, openness, interaction, risk-oriented approach, priority program, the draft Federal law «On the state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation».*

© С. М. Зубарев, 2018

Одним из наиболее востребованных бизнес-сообществом, государством и обществом в целом направлений административной реформы выступает совершенствование надзорной деятельности. Именно оно было определено в числе приоритетных задач в послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г.[1] Во исполнение поручений главы государства за это время осуществлены практические шаги по реформированию надзора, что, безусловно, способствовало ослаблению административного давления на экономику.

В этой связи следует позитивно оценить меры по улучшению действующего нормативного регулирования надзорной деятельности, которые связаны прежде всего с корректировкой Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[2] (далее — Закон № 294-ФЗ). Здесь следует выделить несколько основных направлений:

1) повышение открытости и улучшение информационного взаимодействия государственных органов при проведении проверок;
2) установление моратория на плановые проверки субъектов малого бизнеса;
3) введение риск-ориентированной модели надзорной деятельности.

Рассмотрим эти направления.

На первое из них обратил внимание Президент России В. В. Путин в послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г.: «Каждая проверка должна стать публичной. В следующем году для этого запускается специальный реестр — с информацией о том, какой орган и с какой целью инициировал проверку, какие результаты получены. Это позволит отсечь немотивированные и, еще хуже, “заказные” визиты контролеров»[3]. Уже 31 декабря 2014 г. руководитель государства подписал Федеральный закон № 511-ФЗ[4], дополнивший Закон № 294-ФЗ статьей 13.3, в соответствии с которой в целях обеспечения учета проводимых при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проверок, а также их результатов был создан единый реестр проверок. Единый реестр проверок является федеральной государственной информационной системой, оператором которой стала Генеральная прокуратура Российской Федерации. Правила формирования и ведения единого реестра проверок (далее — Реестр) установлены постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 415[5]. С 1 июля 2015 г. в Реестр стали вноситься сведения о проверочных мероприя-

---

[1] Российская газета. 05.12.2014. № 278.

[2] СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6249.

[3] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Федеральный закон от 31.12.2014 № 511-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 64.

[5] Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.

тиях федеральных органов исполнительной власти, с 1 июля 2016 г. — органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, с 1 января 2017 г. — муниципальных органов.

В Реестре содержится информация о плановых и внеплановых проверках и об органе надзора, который проводит или проводил проверку, о юридическом лице или об индивидуальном предпринимателе, в отношении которых проводится или проводилась проверка, о результатах проверки, принятых мерах по результатам надзорного мероприятия, а также об исполнении или обжаловании результатов проверок.

Предоставление информации, содержащейся в Реестре, осуществляется посредством обеспечения доступа к ней на безвозмездной основе. При этом доступ к общедоступной информации предоставляется неограниченному кругу лиц с момента внесения указанной информации в Реестр посредством ее размещения Генеральной прокуратурой РФ на специализированном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» — proverki.gov.ru.

В целом следует позитивно оценить создание подобной единой информационной базы проверок, которая не только повышает открытость надзорной деятельности, но и открывает новые возможности для ее оптимизации и повышения результативности.

Первый опыт использования Реестра выявил ряд как позитивных, так и негативных моментов. К положительным результатам следует отнести прежде всего доступность единого банка данных о проверках, позволяющую предпринимателям избежать «неправильных» надзорных мероприятий, а прокуратуре, руководителям органов исполнительной власти осуществлять постоянный мониторинг количественных и качественных параметров проверок. По словам первого заместителя Генерального прокурора РФ А. Буксмана, на июль 2016 г. Реестр содержал сведения о 737 тыс. проверок. Из «почти 400 тысяч проверок МЧС в 178 тысячах выявили хоть какие-то нарушения, из 73 тысяч проверок Россельхознадзора — только 29 тысяч. Каждая третья проверка, проведенная Ростехнадзором, была результативной; каждая вторая Роспотребнадзора; Росреестра и Росалкогольрегулирования — только каждая седьмая»[6]. В декабре 2016 г. в открытом доступе Реестра были сведения уже о 397 592 плановых и 534 692 внеплановых проверках[7].

Вместе с тем данные о плановых и внеплановых проверках еще не являются полными, т.к. надзорные органы не всегда своевременно вносят информацию о проводимых проверках. Особенно это касается сведений о внеплановых проверках, которых только в 2015 г. было свыше 1 млн 300 тыс., что в два раза больше, чем проверок в рамках плана[8]. В этой связи представляется целесообразным в нормативных правовых актах, регламентирующих осуществление надзорной

---

[6] См.: Совещание с членами Правительства 22.07.2016 // URL: http://kremlin.ru/events/president/news/52566.

[7] См.: *Скугаревский Д., Титаев К., Кудрявцев В.* Влияние плановых проверок на деятельность организаций. СПб. : ИПП ЕУСПб, 2016. (Аналитические записки по проблемам правоприменения»). URL: http://polit.ru/media/files/2016/12/20/analit_paper_december2016.pdf.

[8] См.: Совещание с членами Правительства 22.07.2016.

деятельности, четко прописать обязанности соответствующих органов и их должностных лиц по внесению в Реестр информации о проверках. Думается, что это возможно сделать двумя способами: путем внесения изменений в действующие административные регламенты по осуществлению надзорной деятельности либо посредством издания отдельного нормативного правового акта. В настоящее время на практике используются оба подхода.

Например, приказом Минпромторга России от 1 апреля 2016 г. № 1002 перечень обязанностей должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный метрологический надзор, закрепленный в п. 8 Административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по осуществлению федерального государственного метрологического надзора, утв. приказом Минпромторга РФ от 16 апреля 2012 г. № 418, дополнен пп. 20: «20) осуществлять внесение информации в единый реестр проверок»[9].

Другой пример: в приказе Роскомнадзора от 30 ноября 2016 г. № 303 «Об утверждении порядка внесения информации в федеральную государственную информационную систему "Единый реестр проверок"»[10] установлен порядок размещения в Едином реестре проверок информации о проверках, проводимых Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, при осуществлении всех закрепленных за данной федеральной службой видов государственного контроля (надзора). В пункте 10 соответствующего порядка определено, что «служебная обязанность формировать в ЕИС Роскомнадзора документы, посредством издания которых организовывается и проводится проверка, а также принимаются предусмотренные законодательством меры по итогам проверки, устанавливается в должностных регламентах государственных гражданских служащих территориальных органов Роскомнадзора».

С нашей точки зрения, более предпочтителен первый вариант, т.к. внесение информации в Реестр является неотъемлемой частью надзорной деятельности должностных лиц и поэтому логично закрепление подобной обязанности в административном регламенте. Ответственность за ее неисполнение должна быть не только дисциплинарной, но и административной. В этой связи следует ускорить принятие проекта федерального закона № 40179-7 «О внесении изменения в статью 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», принятого в первом чтении Государственной Думой 25 января 2017 г., который предусматривает ответственность за невнесение, а равно внесение с нарушением сроков внесения и (или) внесение неполной и (или) недостоверной информации о проверке в единый реестр проверок.

На совершенствование межведомственного информационного взаимодействия между органами публичной власти при проведении государственного надзора и муниципального контроля направлены изменения, внесенные в За-

---

[9] Приказ Минпромторга России от 16.04.2012 № 418 (ред. от 01.04.2016) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по осуществлению федерального государственного метрологического надзора» // СПС «КонсультантПлюс».

[10] СПС «КонсультантПлюс».

кон № 294-ФЗ Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 306-ФЗ[11]. Начиная с 1 июля 2016 г. органы государственного надзора, органы муниципального контроля при организации и проведении проверок запрашивают и получают на безвозмездной основе, в том числе в электронной форме, документы и (или) информацию, включенные в определенный Правительством РФ перечень, от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, в рамках межведомственного информационного взаимодействия в сроки и порядке, которые установлены Правительством РФ (ч. 8 ст. 7). Одновременно должностные лица надзорных органов утратили право требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления соответствующих документов и (или) информации (ч. 8 ст. 15).

Перечень документов, которые могут запрашиваться в рамках межведомственного информационного взаимодействия, установлен распоряжением Правительства РФ от 19 апреля 2016 г. № 724-р[12]. Там содержится 158 видов документов, которые находятся в распоряжении 36 федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов. В частности, выписки из реестра федерального имущества, Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, сведения из Единого государственного реестра налогоплательщиков, Единого государственного реестра юридических лиц и др. Срок подготовки и направления ответа на запрос не может превышать 5 рабочих дней со дня его поступления в орган или организацию, предоставляющие документы и (или) информацию[13].

Президент РФ В. В. Путин в послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. предложил еще одну меру, направленную на снижение административного

---

[11] См.: Федеральный закон от 03.11.2015 № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6207.

[12] См.: распоряжение Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р «Об утверждении перечня документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля (надзора) при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация» // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2647.

[13] См.: постановление Правительства РФ от 18.04.2016 № 323 «О направлении запроса и получении на безвозмездной основе, в том числе в электронной форме, документов и (или) информации органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, в рамках межведомственного информационного взаимодействия» // СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2418.

давления на малый бизнес — введение «надзорных каникул». В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"»[14] с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства, плановые проверки не проводятся, за исключением случаев, предусмотренных ст. 26.1 Закона № 294-ФЗ. В частности, исключением являются хозяйствующие субъекты, которым в предшествующие три года назначалось административное наказание за грубое нарушение законодательства либо деятельность которых приостанавливалась или лицензия приостанавливалась или аннулировалась. Помимо этого надзорные каникулы не распространяются на сферы здравоохранения, образования, теплоснабжения, электроэнергетики, энергосбережения и повышения энергетической эффективности, социальную сферу, а также на отдельные виды надзора (федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный экологический надзор и др.).

Безусловно, следует отметить позитивное влияние «надзорных каникул» на развитие малого бизнеса. Так, в отдельных регионах число плановых проверок уменьшилось почти в два раза[15]. Вместе с тем отмечается значительное увеличение числа внеочередных проверок субъектов малого предпринимательства. По данным Уполномоченного по делам предпринимателей при Президенте РФ Б. Титова, «особенно популярны среди внеплановых проверки прокурорские, рейдовые, по заявлениям граждан, а также административные расследования. Число столкнувшихся с ними предпринимателей выросло в 1,5—2 раза»[16]. Кроме того, отмечается рост надзорной нагрузки на средний бизнес. Так, Уполномоченный по правам предпринимателей в Забайкалье В. Бессонова говорит о ее четырехкратном увеличении. На одном из известных предприятий г. Читы только за 1 месяц (апрель 2016 г.) было проведено 6 плановых проверок по всем основным видам деятельности[17]. В этой связи высказываются предложения распространить «надзорные каникулы» и на средний бизнес.

Вместе с тем «надзорные каникулы» — это временная мера, действующая до введения риск-ориентированного подхода. По мнению заместителя министра экономического развития С. Шипова, если органы власти не внедряют такой подход, то мораторий на плановые проверки малого бизнеса должен сохраняться бессрочно[18].

---

[14] См.: СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4372.

[15] См.: URL: http://kuzpress.ru/economy/29-05-2017/52959.html.

[16] *Мухин И.* Что ищут чиновники в парикмахерских? // Аргументы и факты. 2017. № 22. 31.05—06.06.2017. С. 22.

[17] См.: URL: http://забрабочий.рф/news/109695/.

[18] См.: *Григорьева И.* Минэкономразвития выступает за бессрочные надзорные каникулы // URL: http://iz.ru/news/676216. 05.04.2017.

Термин «риск-ориентированный подход» был введен в законодательный оборот Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ, когда Закон № 294-ФЗ был дополнен ст. 8.1 «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)». Указанный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного надзора, при котором в предусмотренных Законом № 294-ФЗ случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по надзору, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Мировой опыт использования риск-ориентированного подхода свидетельствует, что его применение позволило сократить общее количество проверок от 30 до 90 %, а отдельные категории бизнеса и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых проверок. При этом было обеспечено сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере[19]. Такой опыт чрезвычайно важен для России, где, по информации Минэкономразвития России, ежегодно проводится около 2 млн проверок бизнеса, а по результатам опроса малых и средних предприятий, проведенного институтом бизнес-омбудсмена, их число доходит до 9 млн[20].

Тем самым риск-ориентированный подход предполагает осуществление различной по объему и периодичности надзорной деятельности в отношении поднадзорных объектов в зависимости от степени их потенциальной опасности. Возможность применения риск-ориентированного подхода в процессе конкретного вида государственного надзора определяется Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности[21]. Данным нормативным правовым актом предусмотрено выделение шести классов (категорий) опасности со следующими категориями риска:

1-й класс — чрезвычайно высокий риск;

2-й класс — высокий риск;

3-й класс — значительный риск;

4-й класс — средний риск;

---

[19] Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016—2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

[20] См.: Книга жалоб — 2016: какой помощи бизнесу Борис Титов попросит у Президента // URL: http://www.rbc.ru/economics/11/05/2016/573375c79a794723a25427d0. 11 мая 2017 г.

[21] Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

5-й класс — умеренный риск;

6-й класс — низкий риск.

В зависимости от установленной категории риска, класса опасности объекта может изменяться интенсивность государственного надзора: иная периодичность плановых проверок; сокращение срока проведения проверок и непроведение плановых выездных проверок. Так, при чрезвычайно высоком риске (1-й класс), высоком риске (2-й класс) или значительном риске (3-й класс) плановая проверка в обязательном порядке проводится один раз в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора), а при отнесении объекта к низкому риску (6-й класс) плановые проверки не проводятся.

Особенности осуществления надзорных мероприятий в отношении объектов, отнесенных к определенной категории риска или определенному классу опасности, определяются в положении о виде государственного надзора. Например, Положением о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, установлена следующая периодичность проведения плановых проверок в отношении деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя: для категории высокого риска — один раз в 2 года; для категории значительного риска — один раз в 3 года; для категории среднего риска — не чаще чем один раз в 5 лет; для категории умеренного риска — не чаще чем один раз в 6 лет. В отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя, деятельность которых отнесена к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся[22].

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 в качестве пилотных в рамках применения риск-ориентированного подхода были определены федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России), федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор и ФМБА), федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор). По каждому из них были утверждены критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и используемых ими производственных объектов к категориям риска.

Первый опыт внедрения риск-ориентированного подхода признан положительным. По данным Минэкономразвития России, «благодаря внедрению “умного” госконтроля МЧС удалось сократить число плановых проверок, заявленных на 2017 год, на 30 % по сравнению с 2016 г.»[23]. В феврале — марте 2017 г. Правительство РФ трижды дополняло перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода. Сейчас в перечне содержится 38 видов государственного контроля и надзора.

---

[22] См.: постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 875 (ред. от 16.02.2017) «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // СПС «КонсультантПлюс».

[23] См.: Проектный комитет утвердил планы надзорных ведомств по реформированию госконтроля // URL: http://open.gov.ru/events/5515847/. 06.03.2017.

По мнению министра открытого правительства М. Абызова, в 2018 г. все плановые проверки должны быть с риск-ориентированным подходом[24]. Повсеместное внедрение риск-ориентированного подхода является ключевым направлением реформы надзорной деятельности, активно осуществляемой в настоящее время.

Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р была утверждена «дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016—2017 годы[25]. В этом документе определены цели реформирования государственного контроля и надзора: повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований; снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административных и финансовых издержек граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, в том числе путем исключения существующих и предотвращения установления новых избыточных контрольно-надзорных функций, избыточных и устаревших обязательных требований, а также обеспечения соответствия обязательных требований достижениям науки, техники и уровню развития экономики; оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

«Дорожная карта» содержит 78 мероприятий по 9 основным направлениям:

1) внедрение риск-ориентированного подхода при организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий;
2) совершенствование процессуальных форм и процедур осуществления контрольно-надзорной деятельности (мероприятий по контролю);
3) разработка и внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов;
4) систематизация и актуализация обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, включая исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований;
5) проведение профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований;
6) подготовка предложений по оптимизации контрольно-надзорных функций, в том числе по выявлению и устранению избыточных и дублирующих функций;
7) формирование научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров;
8) развитие информационных систем и совершенствование межведомственного взаимодействия в целях обеспечения осуществления контрольно-надзорной деятельности;
9) мероприятия по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, предусмотренные отдельными поручениями Президента РФ и Правительства РФ.

[24] Проектный комитет реформы госконтроля одобрил ограничения на новые требования к бизнесу // URL: http://open.gov.ru/events/5516036/. 23.05.2017.

[25] СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

Дальнейшее развитие эти направления получили в приоритетной программе «Реформа контрольной и надзорной деятельности», паспорт которой был утвержден на заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 г.[26] Целями реформы названы: 1) снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям; 2) снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность; 3) повышение уровня зрелости и эффективности организации контрольно-надзорной деятельности.

Реализация приоритетной программы будет осуществляться в три этапа до 2025 г. по 8 проектам:

1) внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
2) создание системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
3) внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
4) повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях;
5) систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;
6) внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;
7) внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;
8) автоматизация контрольно-надзорной деятельности.

Согласно паспорту приоритетной программы, реформа должна привести к снижению числа смертельных случаев, заболеваний, пострадавших и травмированных по различным видам рисков к 2025 г. на 50 % по сравнению с 2015 г. Снижение уровня материального ущерба должно сократиться на 30 %, а уровень административной нагрузки на предпринимателей со стороны контролеров — на 50 % по отношению к 2016 г. Индекс качества администрирования контрольно-надзорных функций, который учитывает оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных в госконтроле, при этом должен к 2025 г. вырасти на 25 %.

Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам определен состав из 12 федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, — участников реализации приоритетной программы: МВД России, МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России. На заседании 21 февраля 2017 г. был утвержден перечень из 46 видов государственного контроля (надзора), включенных в программу.

В настоящее время реализация мероприятий приоритетной программы призвана обеспечить выход надзорной деятельности на качественно новый,

[26] См.: URL: http://контроль-надзор.рф/assets/files/passport_programm.pdf.

отвечающий реальным потребностям экономики и административной практики уровень.

Логичным завершением современного этапа реформы надзорной деятельности является внесение 5 декабря 2017 г. Правительством РФ в Государственную Думу ФС РФ проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[27]. Данный законопроект, не являясь бесспорным по своему названию и содержанию отдельных статей, вместе с тем закрепляет позитивные изменения, произошедшие в надзорной деятельности в последние годы. Принятие указанного закона откроет новую страницу в реформировании административного надзора.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М. : Норма: Инфра-М, 2017.
2. *Мухин И.* Что ищут чиновники в парикмахерских? // Аргументы и факты. — 2017. — № 22. — 31.05—06.06.2017.

[27] Подготовлен в соответствии с поручением Президента РФ от 30.12.2015 № Пр-2724, а также поручениями Правительства РФ от 03.02.2016 № ДМ-П36-496 (п. 2), от 06.06.2016 № ДМ-П13-3393 (п. 6), от 08.06.2016 № СП-П36-3381 (п. 2 и 3), от 15.09.2016 № СП-П36-5527 и п. 6 распоряжения Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р.



ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

Аннотация. *В статье раскрываются такие ключевые аспекты административных реформ, как их причины, назначение, почему они необходимы, результаты, которые мы стремимся получить.*

Ключевые слова: *понятие и виды административных управленческих реформ, их причины и неизбежность назначения, цели и сроки их проведения.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.024-030

Лев Леонидович ПОПОВ,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), академик РАЕН, заслуженный деятель науки РФ
kapp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

L. L. POPOV,
Doctor of Science (Law), Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Honored Scientist of the Russian Federation
kapp@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN RUSSIA

Abstract. *This article examines key aspects of administrative reforms such as reasons for reforms, their purpose, why are they necessary and what results we aim to receive.*

Keywords: *definition and types of administrative management reforms, reasons for reforms and the inevitability of assignment, purposes and terms of their implementation.*

Прежде всего нам нужно выяснить причины, вызывающие необходимость административных (управленческих) реформ, их назначение (почему они необходимы) и их цели (какие результаты мы стремимся получить). При этом управленческие реформы различаются своим территориальным и временным масштабом. В частности, они могут быть общегосударственными, региональными или местными, продолжаться постоянно, в рамках намеченного периода или завершаться по достижении запланированного результата.

Итак, причины, инициирующие административные реформы.

Во-первых, это революции, т.е. организованные или стихийные действия народных масс. Великая Октябрьская социалистическая революция привела к слому государственного механизма управления и появлению нового управленческого аппарата. События начала 90-х гг. XX в., похожие на революцию, также привели к смене политического режима, замене тоталитарного строя демократическим (ст. 2 Конституции РФ), появлению рыночных отношений. В результате данных

© Л. Л. Попов, 2018

коренных изменений появилась частная, муниципальная, акционерная и другие виды собственности, что привело к ликвидации многих государственных органов управления, основанных на социалистической собственности, таких как Госплан, Госснаб, ряда отраслевых министерств и мучительному, на годы затянувшемуся созданию новой системы и структуры органов государственного управления, органов исполнительной власти, новых форм и методов управленческой деятельности.

Во-вторых, к ведущим причинам административных реформ относится появление объективных обстоятельств, связанных со стремительно развивающейся глобализацией, постиндустриальным, информационным обществом, появлением общества знания, электронного управления (электронное правительство), цифровой экономики и др.

В-третьих, причиной административных реформ может быть наступление важных исторических событий. Например, к таким событиям относится завершение к концу XV в. собирания русских земель в новое централизованное Московское государство, а московский великий князь Василий II стал прижизненно титуловаться царем. Поводом к такому величанию послужила Флорентийская уния, означавшая фактическую капитуляцию Византии (гибель Византии в 1453 г.) перед латинским Западом. Превращение великого княжества в Московское царство, а его владыки в самодержца (царя) завершилось при Иване III, которого народ и историки хотели назвать «Великим», освободившим Русь от монгольского ига; Москва летописцами была названа Третьим Римом (а четвертому не бывать). Суверенитет престола (царства) самодержца (самодержавия) практически распространялся теперь на всю православную ойкумену. Естественно, эти эпохальные события коренным образом изменяли сущность государственной власти и весь управленческий механизм.

Эпоха Петра Великого сопровождалась постоянными реформами, в том числе в области государственного управления: была упразднена Боярская дума и появился Сенат, ликвидирована патриархия и появился, по сути, государственный орган — Священный синод, ушли в прошлое приказы и появились по основным направлениям управленческой деятельности 12 коллегий, для которых на берегу Невы было построено специальное здание (сейчас в нем расположен Санкт-Петербургский государственный университет). Вся государственная служба, включая армию и флот, руководствовалась одним актом — Табелем о рангах, который дошел до наших времен, как и многие другие акты Петра I.

Хотелось бы отметить административную реформу Александра I, который вместо петровских коллегий впервые ввел восемь министерств, а в наказе, например, первому министру внутренних дел повелел: «печись о благополучии населения, тишине и спокойствии в империи».

В-четвертых, вызывали административные реформы решения высших органов государственной власти, руководителей государства. Так, в послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2002 г. отмечалась необходимость проведения административной реформы в стране; распоряжением Правительства РФ от 28 октября 2005 г. в редакции 9 февраля 2008 г. принято решение одобрить Концепцию административной реформы в РФ в 2006—2010 гг.; распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. утверждена Концепция снижения администра-

тивных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 гг.; в 2017 г. Минэкономразвития РФ утверждена (рекомендована) Актуальная версия перечня государственных услуг и контрольно-надзорных функций по состоянию на 18 сентября 2017 г., при этом предоставление госуслуг предписывалось осуществлять по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах по обслуживанию населения, созданных в стране.

В-пятых, к сожалению, некоторыми руководителями принимаются волюнтаристские, объективно не обоснованные решения о проведении тех или иных административных реформ, которые обычно приводят к их краху, причем с тяжелыми последствиями для населения и в целом для государства. Так, во времена правления Н. С. Хрущева по его решению управление народным хозяйством было переведено с отраслевого на территориальный лад через созданные в регионах совнархозы. В результате отраслевые министерства, регулировавшие сферы авиастроения, автостроения, станкостроения и др., заводы которых находились в разных регионах страны, потеряли отраслевое управление, техническую и технологическую унификацию, что привело к потере качества выпускаемой продукции. Другой пример, тоже из деятельности этого руководителя. Постановлением Правительства СССР он запретил содержание коров в пригородах городов, в итоге города остались без молока, а колхозы не смогли компенсировать эти потери из-за плохих дорог и отсутствия специализированного транспорта.

Еще один яркий пример проведения административной реформы — из практики М. С. Горбачева. Он возглавил общегосударственную кампанию борьбы с пьянством вместо воспитания и пропаганды среди населения культуры потребления качественных спиртных напитков. В результате — массовое самогоноварение, огромные очереди в винные магазины и даже вырубка виноградников.

Далее нам следует выяснить назначение административных реформ: почему, зачем они необходимы. Думается, что основное назначение административных реформ заключается в повышении эффективности государственной власти, всех органов государственного управления, органов исполнительной власти, всех государственных служащих и чиновников[1].

Эффективность — это всеобщая категория, определяющая степень достижения любой поставленной цели. А эта степень выясняется через конкретные показатели соотношения поставленной цели и достигнутого результата. Те или иные цели ставятся политическим руководством страны, иногда населением (например, при выборах) перед государством, обществом, всем народом, в том числе и перед государственным управлением, исполнительной властью. Так, формулируются цели победить бедность, решить жилищную проблему, создать «умную» цифровую экономику. Вполне очевидно, эти проблемы невозможно решить разовыми или ограниченными временны́ми рамками административными реформами. Для решения этих архисложных и притом запущенных проблем требуется колоссальное напряжение всех сил государства, всех органов государственной власти и прежде всего органов публичного управления, исполнительной власти и значительный временной период. И от того, насколько

[1] *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. 2008. Т. LXVII. № 4. С. 875—884.

успешно государственное управление сможет достигать поставленные цели, будет зависеть его эффективность, повышению которой будут служить в том числе и административные реформы. Между тем зарубежные и отечественные консалтинговые компании, экспертное сообщество, выстраивая рейтинги эффективности правительств разных стран, а значит, и всего государственного управления, отводят нашей стране унизительно низкие места. В чем тут дело? Вот некоторые из причин:

а) у государственной (чиновничьей) элиты и бизнеса нет желания что-либо менять, внедрять инновации, как правило, цифровые, современные технологии, у них все есть, благополучие, в отличие от населения, достигнуто;
б) пассивность граждан, которые являются «молчаливым большинством», будучи зашоренными еще советскими догмами: кто-то решит; не сами, а кто-то сделает; кто-то — небесные силы или заграница — помогут;
в) острая нехватка современных подготовленных управленцев, тогда как еще Сократ говорил, что «править должны знающие».

Вполне справедливо, что в последние годы большое значение в повышении эффективности государственного управления придается административным реформам. Они, конечно, нужны, их необходимо если не завершить, то активно продолжать: надо повышать управляемость во всех отраслях и сферах — экономических, социально-культурных, административно-политических, надо совершенствовать государственную службу, организацию местного самоуправления, устранять административные барьеры, прежде всего перед малым и средним предпринимательством, частными инвесторами, ликвидировать излишние, дублирующие функции органов исполнительной власти (федеральных и региональных), смелее передавать исполнение ряда государственных полномочий коммерческим и саморегулируемым организациям. Все это обязательно необходимо довести, как говорится, до ума, если, конечно, подобная деятельность не превратится в «административную суету».

Вместе с тем теория государственного управления на основе многочисленных исследований делает вывод: хорошо отлаженный, структурированный, обеспеченный всем необходимым, дисциплинированный, имеющий четкую правовую основу госаппарат в общей управленческой эффективности занимает 17—20 %. Все остальное зависит от характера и содержания работы каждого государственного (муниципального) служащего, каждого чиновника, от их отношения к людям, физическим и юридическим лицам, которым они призваны служить, для которых они призваны создавать условия для реализации ими своих прав, свобод и законных интересов.

Для того чтобы это стало реальностью, необходимо всем государственным и муниципальным служащим, всем работникам госаппарата хорошо помнить и проводить в жизнь ст. 2 Конституции Российской Федерации, в которой впервые в истории России записано: человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. Вместе с тем очень часто здесь, как говорил один из классиков, по форме все правильно, а по существу — издевательство. Именно поэтому Президент Российской Федерации В. В. Путин в каждом своем выступлении говорит о правах и свободах граждан, о благополучии людей, необ-

ходимости создания им удобной, комфортной жизни в собственной стране. Выступая перед мэрами муниципальных городов, он предупреждал их не доводить людей своим бездушием до крайности, иначе вас же они и «подымут на вилы».

Наконец, цели административных реформ, то есть какие результаты мы хотим получить. Здесь следует заметить, что заявленные выше цели (победить бедность, решить жилищную проблему, построить «умную» цифровую экономику) только с помощью административных (управленческих) реформ достичь невозможно, их роль огромна, но они не всемогущи.

Для достижения названных и иных целей необходима эффективная и концентрированная на результате государственная власть при условии, что она устремляет за собой все государство, все гражданское общество. И здесь должна выстраиваться некая новая парадигма, в рамках которой народ как главный производитель энергии развития может стать полноправным активным субъектом управления делами государства[2].

Как же подвигнуть народ и в целом гражданское общество к активной государственной жизни? Вековой опыт и историческая память, к несчастью, не создали такой социальной основы. Вспомним свою историю: межудельные распри, убийство не только смердов, но и князей в Киевской и во Владимиро-Суздальской Руси, бунты и смуты в Московском царстве, почти два с половиной века монгольского ига, крепостное право, в советский период люди — винтики и колесики, то есть средства достижения партийных и государственных интересов, в 90-е гг. XX в. развал страны и обнищание населения. И чему здесь удивляться после такой истории пассивности населения, нежелания граждан активно участвовать в государственных делах?

Отсюда центральная цель административных реформ состоит не только в повышении эффективности государственной власти, государственного управления, но и в вовлечении, приучении народа как источника власти к активному участию в управлении делами государства и общества. Не сто́ит забывать фразу В. И. Ленина о том, что и «кухарка» должна участвовать в управлении государством. Многие посмеиваются над этими словами, а зря, если вдуматься в их смысл. А этот смысл заключается в том, все слои общества, весь народ должны принимать участие в управлении государством. И только таким путем можно преодолеть господство бюрократии, бюрократической олигархии, от которой, как говорил автор приведенных слов, и может погибнуть социализм. Из сказанного можно сделать очень важный вывод: не только бюрократия, чиновничество, но и народ, граждане должны хотеть и уметь управлять делами государства, и вся система органов государственной власть обязана снять административные барьеры на этом пути и открыть дорогу полезным гражданским инициативам, создать необходимые условия для их реализации.

Одну из ведущих позиций при этом занимают юридические установления (нормы, правила), с помощью которых обеспечиваются упорядоченность, согласованность общественных связей, без чего практически невозможно существование и прогрессивное развитие общества, каким бы то ни было образом организован-

[2] Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма: Инфра-М, 2017. 240 с.

ного. На это всегда направлен механизм государственной власти, в распоряжении которого имеются необходимые юридические средства.

Конечно, вся действующая правовая система, используя рычаги государственной власти, всегда выполняла и выполняет в наши дни свое назначение — выступает в качестве организатора государственной и общественной жизни.

В связи с этим огромное значение имеют не только глобальные названные выше цели, но и цели чисто управленческого характера, достижению которых служат административные реформы. Назовем некоторые из них, которые обеспечивают:

1) целенаправленное управленческое воздействие органов исполнительной власти, государственного управления на те или иные объекты или процессы в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах с целью приведения их в упорядоченное состояние в противоположность хаосу, дикости, невежеству;
2) создание системы и структуры федеральных и иных органов исполнительной власти с установлением сферы их деятельности, задач, функций, полномочий, прав, внутренней организации для повышения их эффективности, устранения дублирующих, излишних, коррупционных элементов компетенции;
3) рамки правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом. Это значит, что органы исполнительной власти и их должностные лица осуществляют свою деятельность только в рамках установленных законом общих правил, полномочий и выход за их пределы недопустим;
4) оптимальный уровень управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов, например государственной службы, административной ответственности. Это значит, что хорошее администрирование должно осуществляться эффективно и экономно. Оно достижимо только при открытости, прозрачности, обоснованности, участии сторон, создании механизма подотчетности, возможности обжалования при принятии и исполнении принимаемых решений;
5) законное и справедливое обращение с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в управлении, для правомерного поведения, для того, чтобы граждане не становились правонарушителями. Органы исполнительной власти и их должностные лица обладают большой властью в отношении граждан. Получение многих благ (лицензии, социальные льготы, компенсации, пенсии, право заняться бизнесом и т.д.) зависит от администрации. Основная здесь цель — государство, органы исполнительной власти, должностные лица должны обращаться с людьми справедливо, уважать их права, свободы и законные интересы;
6) административные реформы должны играть позитивную роль в создании современного административно-процессуального законодательства, без которого невозможно эффективно бороться с управленческой коррупцией, укреплять законность в деятельности органов государственного управления, исполнительной власти. Давно назрела необходимость в подготовке административно-процессуального кодекса, который бы помог законному и справедливому рассмотрению управленческих дел позитивной направленности

в рамках административных процедур, обеспечивающих жизненные потребности граждан, законные интересы организаций;

7) чрезвычайно остро в стране отмечается нехватка профессионально подготовленных молодых кадров в федеральных, региональных и местных органах публичной власти. Административные реформы и решения должны помочь в открытой, конкурентной, понятной для молодых людей форме привлечь их на работу в органы государственного управления и исполнительной власти, дать возможность понять, почувствовать и увидеть, что социальные лифты работают вне зависимости от каких-либо сил и связей и что их профессиональный рост зависит прежде всего от личных деловых качеств, уровня подготовки, желания и умения работать в интересах людей. И сейчас отбираемая на основе конкурса Администрацией Президента РФ из многих тысяч подготовленных, перспективных, молодых кандидатов «президентская тысяча» в какой-то мере позволит уменьшить кадровый «голод» умеющих работать будущих руководителей в разных отраслях и сферах государственного управления и органов исполнительной власти.

Итак, мы рассмотрели причины, назначение и цели административных реформ, уже проводимых и еще тех, которые должны состояться в нашей стране. Хотелось бы надеяться, что будущие исследования этих очень важных для теории, законодательства и практики проблем будут способствовать проведению административных реформ — только на основе назревших объективных причин, вовремя и без волокиты, которые позволят принести ощутимую пользу нашему государству, обществу и гражданам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная реформа в России / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М. : Контракт, Инфра-М, 2006. — 352 с.
2. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М. : Норма: Инфра-М, 2017. — 240 с.
3. *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. — Воронеж, 2001. — Ч. 2. Книга первая : Субъекты. Органы управления. Государственная служба.
4. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. LXVII. — № 4. — С. 875—884.
5. *Старостин С. А.* Административная реформа в Российской Федерации: предварительные итоги, проблемы и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конференции, посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ В. Д. Сорокина : в 2 ч. — СПб., 2013. — С. 20—29.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Аннотация. *В статье рассматриваются подходы к пониманию административной реформы, направления развития и вопросы реализации концепций реформы. Высказанные положения подкрепляются примерами из практики государственного управления.*
Ключевые слова: *административная реформа, государственная служба, государственное управление, децентрализация, исполнительная власть, исполнительные органы, централизация.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.031-038



Борис Вульфович РОССИНСКИЙ,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации
kapp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

B. V. ROSSINSKIY,
D. Sc. (Law), Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation
kapp@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE CONCEPTES'S OF THE ADMINISTRATIVE REFORMS IMPLEMENTATION

Abstract. *In the article approaches to understanding of administrative reform, directions of development and questions for realization concepts of reform are considered. The above statements are supported by examples from the practice of public administration.*
Keywords: *administrative reform, public service, public administration, decentralization, executive power, executive bodies, centralization.*

Административная реформа осуществляется постоянно, с тех пор, как начался процесс управления государством, и подобное реформирование никогда не прекратится. При этом административная реформа развивается в соответствии с законами диалектики по спирали. Если представить сопровождающие реформу процессы на плоскости, то получится кривая, напоминающая синусоиду. Повторяющимся синусоидальным колебаниям подвержены, в частности, централизация и децентрализация исполнительных органов, основные признаки государственного аппарата и многие другие характеристики, присущие системе исполнительной власти.

С учетом такой графической интерпретации изменений в административном устройстве страны отметим два возможных подхода к пониманию административных реформ. При первом из них ту или иною реформу следует отождествлять с очередным витком спирали в развитии механизма государственного управления

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

© Б. В. Россинский, 2018

(на плоскости — с соответствующим участком синусоидальной кривой), а границы реформы — определять как начало и окончание данного витка спирали (участка синусоидальной кривой). В этом случае реформы занимают длительный период времени, иногда до нескольких десятков лет.

При втором подходе к пониманию административных реформ виток спиралевидного развития механизма государственного управления надо рассматривать не в качестве многолетней реформы, а как естественный этап постоянного совершенствования этого механизма. Сами же административные реформы связываются с куда менее коротким по времени, но вместе с тем существенным пересмотром концепций государственного управления. Графически это выражается в кардинальном изменении направления векторов различных характеристик исполнительной власти в зонах максимумов и минимумов синусоидальной кривой.

В настоящей статье рассмотрим появление очередных, «новых» концепций административной реформы с позиций первого из обозначенных подходов к пониманию реформ.

Прошлую, или, другими словами, вчерашнюю, административную реформу надо отождествить с предыдущим витком спирали. Та реформа длилась более 60 лет: с конца 30-х гг. XX в. до начала XXI в. В преддверии Великой Отечественной войны в стране усиливалась централизация органов исполнительной власти (в терминологии тех лет — органов государственного управления) и происходили иные процессы, которые после определенного ослабления во второй половине XX в. вновь стали повторяться на сегодняшнем этапе административной реформы.

Так, в 1938—1941 гг. значительно увеличилось число общесоюзных наркоматов, которым подчинили наиболее крупные промышленные предприятия (главным образом тяжелой индустрии, оборонных отраслей), находившиеся ранее в республиканской подведомственности[1]. Без этого в критической ситуации не удалось бы ни провести экстренную эвакуацию промышленных предприятий в восточные регионы страны, ни резко увеличить объемы оборонного производства. Централизация сыграла огромную роль и в период послевоенного восстановления страны, создания ее мощного ракетно-ядерного потенциала.

В середине 50-х гг. началась децентрализация системы исполнительных органов. Реализовывалась новая концепция — переход к организационным формам управления по территориальному принципу. Создавались советы народного хозяйства, которые осуществляли управление внутри экономических административных районов и были непосредственно подчинены советам министров союзных республик. Совет Министров СССР осуществлял руководство совнархозами через республиканские органы. При этом фактически ликвидировалась союзная министерская структура управления промышленностью[2]. Не претендуя на оценку всех положительных и отрицательных сторон преобразований 1957—1964 гг., их

---

[1] См., например: *Коржихина Т. П.* Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г. М. : РГГУ, 1994. С. 194—195.

[2] Более подробно об этом см.: *Веденеев Ю. А.* Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР : Историко-правовое исследование (1957—1987 гг.). М. : Наука, 1990. С. 23—47.

влияния на дальнейшее развитие экономики страны, беремся лишь утверждать, что система управления государством, лишившись ряда важнейших органов исполнительной власти, начала терять устойчивость. В октябре 1964 г. произошло то, что в сложившейся ситуации, видимо, и должно было произойти.

В последующий период вновь было увеличено число союзных исполнительных органов и восстановлено централизованное управление отдельными отраслями хозяйства, но полностью отойти от идеи децентрализации управления в силу экономического и социального положения страны уже было невозможно.

Концепция децентрализации стала быстро воплощаться в жизнь при общей перестройке системы государственного управления страной, переходе к рыночным отношениям, распаде Советского Союза. В этих условиях ликвидировались союзные, а затем уменьшилось число федеральных органов исполнительной власти. Наметились серьезные административные решения по созданию действительно новой системы и структуры данных органов, основанных на идее децентрализации. Думается, что реализация возможных в тот период положений концепции децентрализации явилась бы успешным завершением административной реформы, осуществлявшейся на протяжении 60 лет.

Однако ошибки, допущенные при внедрении экономических методов хозяйствования, когда упразднение или сужение полномочий тех или иных централизованных институтов власти происходило до появления соответствующих объективных условий, связанных с достижением необходимого уровня рыночных отношений; поспешная ломка существовавшей системы без появления должных социально-экономических механизмов; серьезные промахи в приватизации государственной собственности не позволили довести до конца подобную реформу, что в конце концов стало причиной отката по многим направлениям к старым, чисто административным методам управления.

С первых лет текущего века мы отсчитываем следующую, т.е. сегодняшнюю, административную реформу. Но ее начальный этап, к сожалению, не явился переходом к действительно модернизированной системе управления, а стал во многом повторением основных тенденций прошлой реформы. Неизбежность этого обусловила сложившаяся в стране экономическая, социальная и политическая конъюнктура.

Нынешнее усиление централизации управления очевидно. Достаточно отметить введение федеральных округов; ликвидацию в ряде отраслей хозяйства соответствующих исполнительных органов субъектов РФ, организацию там территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти; повышение роли Президента РФ в руководстве многими направлениями традиционной деятельности Правительства РФ и органов отраслевой компетенции и др.

Одновременно построена значительная по масштабам структура федеральных органов исполнительной власти. При этом новая, формально трехзвенная их система на самом деле организована таким образом, что в большинстве случаев фактически объединяет органы по-старому, в единые блоки, подведомственные федеральным министерствам[3]. Раньше лишь в структуре союзных и республикан-

[3] См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

ских министерств были главные управления или управления, а теперь в ве́дении федеральных министерств находятся федеральные агентства и службы. С учетом сказанного представляется, что федеральным агентствам и службам статус самостоятельных федеральных органов исполнительной власти придан искусственно. Этому есть немало и других подтверждений.

Но не только к процессам централизации или децентрализации органов исполнительной власти и масштабам их структуры сводится содержание концепции той или иной административной реформы. Очень важно, например, при реформировании обеспечить стабильность системы государственного управления, т.е. ее способность сохраняться при нежелательных воздействиях извне, не терять устойчивость. Обобщение опыта обеспечения стабильности систем государственного управления в разных странах в тех или иных критических ситуациях свидетельствует об обязательном наличии в системе управления среди прочих такой подсистемы, которая, с одной стороны, обладает большой инерционностью, а с другой стороны, может в случае необходимости выполнять основную часть управленческих функций всей системы[4].

Приведем хрестоматийный пример из прошлой административной реформы. Через несколько дней после начала Великой Отечественной войны стало ясно, что в сложившихся экстремальных условиях, несмотря на наличие в стране ряда оборонно-промышленных наркоматов, в системе государственного управления, помимо Совнаркома СССР, нужен еще один мощный орган, соразмерный с Совнаркомом по своим функциям и полномочиям, — его дублер-противовес. Образованный Государственный комитет обороны (ГКО) решал важнейшие вопросы государственного управления, в частности руководил танковой и авиационной промышленностью, занимался мобилизацией, обеспечивал охрану порядка внутри страны и др. Естественно, достаточно функций и соответствующих полномочий оставались в Совнаркоме СССР[5]. Жизнь показала разумность и своевременность подобной перестройки системы управления.

После Победы и упразднения ГКО аналогичный дублер-противовес министерствам и ведомствам СССР, самому Совету министров начал формироваться в аппарате ЦК КПСС, где стали образовываться отделы, отвечающие не только за идеологические и политические процессы, как это было в довоенные годы, но и за оборонные проблемы, промышленность, науку. И так было до ликвидации КПСС как правящей партии. В 90-е гг. прошлого века подобный дублер-противовес системе органов исполнительной власти стал формироваться в Администрации Президента РФ. Эта политика не потеряла актуальности и в проводимой сегодня административной реформе.

Говоря о подсистемах государственного управления, следует отнести к ним и административный аппарат, который не только воплощает в жизнь свойственные каждому времени тенденции административной реформы, но и сам развивается в соответствии с этими тенденциями. Если вернуться к первому этапу прошлой

---

[4] См.: *Россинский Б. В.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 13—14.

[5] См.: *Микоян А. И.* Так было. Размышления о минувшем. М. : Вагриус, 1999. С. 340—341, 390—392.

административной реформы (1938—1941 гг.), то после известных репрессий партийного и хозяйственного руководства в стране начался период «заигрывания» с административным аппаратом. Несмотря на фактическое отсутствие в правовых актах того времени различий между службой в государственных органах и работой в иных учреждениях и на предприятиях, именно тогда стал формироваться государственный аппарат как некая новая каста со своими особенностями и определенными, порой значительными привилегиями. Централизованное управление нуждалось в надежных проводниках политики государства.

Период децентрализации управления 50—60 гг. прошлого века, наоборот, известен постоянной тряской административного аппарата, его сокращением при проведении реформы того десятилетия, нестабильным положением продолжавших работать государственных служащих, потерей ими многих льгот и привилегий. Все это среди прочего формировало отрицательное отношение большой части государственного аппарата к лидеру государства, что в значительной степени способствовало достаточно спокойному отстранению его от власти в октябре 1964 г. В подтверждение сказанного приведем слова С. Н. Хрущева — сына Н. С. Хрущева: отца «не поддерживал ни аппарат, ни армия, ни КГБ — реальные участники спектакля, ни народ, которому отводилось место в зрительном зале, отгороженном от сцены глубокой “оркестровой ямой”. Время отца прошло»[6]. Добавим лишь: счастье для страны и народа, что оно прошло без крови и социальных потрясений!

Возможность последующего возвращения в определенной мере к централизации управления и сдерживания тенденций к его децентрализации во многом была обусловлена расширением и всесторонней поддержкой со стороны государства целого социального слоя — советской номенклатуры.

Ошибки, допущенные в 90-е гг. при переходе страны на экономические методы управления, которые отмечались выше, коснулись и политики, проводимой в отношении государственных служащих. Фактически был уничтожен квалифицированный, опытный советский государственный аппарат, многие представители которого отнюдь не являлись махровыми консерваторами, они, понимая сложившиеся политические и экономические реалии, могли бы совместно с пришедшим на государственную службу молодым пополнением предотвратить ряд негативных последствий нового курса. К сожалению, этого не произошло. На рубеже веков в стране сложилась парадоксальная ситуация, когда после долгих лет отрицания был, наконец, признан и юридически закреплен институт государственной службы, но решить в должной степени ряд управленческих задач, для чего, собственно, он и создавался, не удалось.

Естественно, что многие недостатки института государственной службы, имевшие место на последнем этапе прошлой административной реформы, остаются и сегодня. Это особенно беспокоит, учитывая существующую в стране централизацию управления. Уже отмечалось, что подобный стиль управления невозможен без грамотных, опытных, преданных делу государственных служащих.

Какие же видятся проблемы дальнейшего развития нынешней административной реформы? Основной вопрос — это совершенствование системы и струк-

[6] *Хрущев С. Н.* Никита Хрущев : Реформатор. М. : Время, 2010. С. 1040.

туры федеральных органов исполнительной власти. При изменении их системы в 2004 г.[7] главной концепцией модернизации являлась необходимость разделения полномочий между разными видами органов с целью устранения монополизма в управлении отраслями хозяйства. Сделать это безболезненно не получилось.

Дело в том, что устранение монополизма в большинстве случаев приводит, во-первых, к потере комплексности управления в конкретных отраслях, а во-вторых, к ухудшению нормотворческой деятельности федеральных министерств. Если первое понятно, то второе требует пояснений. Издание министерствами нормативных правовых актов, нередко не соответствующих в полной мере реальной ситуации и не содержащих достаточно проработанных управленческих решений, объясняется следующим обстоятельством. При разделении полномочий министерств, агентств и служб, сотрудники аппаратов министерств фактически отстранены от руководства практическими сторонами деятельности в конкретных сферах и, естественно, ограничены в должном понимании их проблем. Все это негативно сказывается и на выработке министерствами государственной политики в данных сферах.

Как следствие, в структуру федеральных органов исполнительной власти нередко вносились изменения: происходило слияние полномочий федеральных министерств и федеральных агентств, ликвидация некоторых агентств или передача их в подведомственность иных министерств и др.

Если говорить о федеральных службах, то и они далеко не всегда качественно осуществляют контрольно-надзорную деятельность, находясь в единой ведомственной упряжке с федеральными министерствами и агентствами. Это является поводом и для их периодической реорганизации.

Однако неплохой результат дает руководство федеральными службами, осуществляющими надзорную деятельность в сферах, требующих повышенного внимания, Правительством РФ. Соответствующий опыт, дополненный иными аргументами, заставляет задуматься о целесообразности создания самостоятельного контрольно-надзорного блока федеральных органов исполнительной власти.

В обществе вызывает немалые дискуссии то обстоятельство, что структура федеральных органов исполнительной власти (не говоря уже об их системе) устанавливается не федеральным законом, а указами Президента РФ. С одной стороны, это создает неоправданную легковесность при решении столь кардинального вопроса организации исполнительной власти в стране, не учитывает мнение по данному вопросу законодательной власти, но, с другой стороны, позволяет в случае необходимости достаточно оперативно корректировать структуру исполнительных органов.

Автор настоящей статьи уже ранее высказывал свои соображения о том, что происходящая в последние 12—13 лет не всегда последовательная, но осторожная, избегающая резких движений модернизация структуры федеральных органов исполнительной власти во многом объясняется как слабой теоретической проработкой этого вопроса, явно недостаточным обобщением имеющейся практики организации работы различных отраслей хозяйства, так и главным образом не-

[7] См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

обходимостью во что бы то ни стало сохранить стабильность государственного управления, которая может нарушиться при непродуманных, поспешных преобразованиях системы и структуры данных органов[8].

В ближайшей перспективе необходимо не только однозначно определиться в вопросе об уровне правового акта, которым должна утверждаться структура федеральных органов исполнительной власти, но и принять федеральный закон, определяющий административно-правовой статус этих органов в целом. В данном законе, конечно, следует закрепить их систему.

Вообще, решения по указанным и аналогичным проблемам во многом зависят от степени централизации или децентрализации государственного управления, что, как отмечалось, изменяется на различных этапах административной реформы. Здесь важны задачи, стоящие перед государством в конкретной ситуации, сложившаяся экономическая, социальная и политическая обстановка, менталитет народа, имеющийся в стране исторический опыт, в частности характер протекания предыдущих реформ, и ряд других обстоятельств.

Абсолютная централизация или полная децентрализация — это абстракции, и говорить об их пользе или вреде бессмысленно. Ответ на вопрос, положительное или отрицательное влияние на развитие государства оказывают тенденции к централизации либо децентрализации управления в той или иной обстановке, зависит как от соотношения соответствующих характеристик системы управления, так и от времени. Уже подчеркивали, что нынешний этап административной реформы связан с усилением централизации управления. Когда произойдут необходимые изменения, вектор централизации, очевидно, сделает определенный поворот.

Отмечали также, что, несмотря на серьезное развитие в последние десятилетия института государственной службы, здесь тоже остается много проблем. Их решение — особое направление сегодняшней административной реформы.

Следует приветствовать действия Президента РФ по поддержке лиц, занимавших государственные должности Российской Федерации, при уходе их со своих постов. Мы видим ломку многолетних традиций, когда находящийся в отставке тот или иной деятель мгновенно забывался обществом. Новая практика должна реализовываться в отношении и тех, кто находился на государственных должностях, и тех, кто на государственной службе, причем не только на федеральном уровне, но и в субъектах РФ, во всех государственных органах. Такой подход очень важен и сам по себе, с точки зрения проявления человеческого отношения к государственным служащим, и особенно ветеранам, уважения к ним, благодарности за сделанное, и с точки зрения формирования у работающих гордости за принадлежность к государственному аппарату, уверенности в своем будущем, желания перенимать опыт у старшего поколения. Это, пожалуй, основное для обеспечения возможности эффективного реформирования государственной службы.

Естественно, концепция реформы государственной службы должна также учитывать необходимость улучшения условий прохождения службы, повышения оплаты труда служащих и в целом финансирования деятельности государственного аппарата, совершенствования механизма повышения квалификации

[8] См.: *Россинский Б. В.* Указ. соч. С. 13.

государственных служащих и др. Представляется, что следует уточнить многие положения законодательства, определяющие статус государственных служащих, вопросы поступления, прохождения и увольнения их со службы, избавиться от имеющихся, к сожалению, здесь чисто формальных предписаний и процедур.

Тогда государство сможет всецело опираться на сформированный административный аппарат — ведущих достойную жизнь, любящих свою работу и не стремящихся к иной карьере чиновников; надежных, преданных гражданам и стране государственных служащих. Без такого аппарата ни одна задача административной реформы не будет решена.

Хотим особо отметить, что для России важнейшей и сложнейшей проблемой является также сохранение граждан на государственной службе, выполнение ими своих профессиональных обязанностей при смене лиц, занимающих государственные должности, другими словами, при приходе к власти следующей политической элиты. Пока, к сожалению, крайне часто происходит иное: новое политическое руководство меняет определенную, иногда значительную часть аппарата, что приводит к ряду негативных последствий. Заниматься этой проблемой надо и сегодня, но, представляется, что ее более или менее окончательное решение возможно (если оно вообще возможно в России) лишь в следующую реформу — реформу завтрашнего дня.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Веденеев Ю. А.* Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР : Историко-правовое исследование (1957—1987 гг.). — М. : Наука, 1990.
2. *Коржихина Т. П.* Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г. — М. : РГГУ, 1994.
3. *Микоян А. И.* Так было. Размышления о минувшем. — М. : Вагриус, 1999.
4. *Россинский Б. В.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. — 2016. — № 5.
5. *Хрущев С. Н.* Никита Хрущев : Реформатор. — М. : Время, 2010.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В ПЕРИОД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Аннотация. *В статье идет речь о реформах в период правления Петра I, во времена С. Ю. Витте и П. А. Столыпина.*
Ключевые слова: *административная реформа, государственное управление, государственная служба, Табель о рангах.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.039-047



Сергей Алексеевич СТАРОСТИН,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
prof.starostin@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

S. A. STAROSTIN,
Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
prof.starostin@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE PERIOD OF THE RUSSIAN EMPIRE

Abstract. *The article deals with the reforms during the reign of Peter the Great, in the times of Witte and Stolypin.*
Keywords: *administrative reform, public administration, public service, table of ranks.*

Административные реформы в России имеют длительную и поучительную историю, и никак не стóит связывать их только с нашим временем и указами Президента РФ 2004 и 2012 гг. Реформы государственного управления, а это тоже административные реформы, проводились не только в Советском Союзе и современной России, но и значительно раньше — в Российской империи. К сожалению, мы, с одной стороны, забываем нашу историю, а с другой — часто неверно оцениваем то, что было сделано в России в те далекие годы и повторяем те оценки, которые нам преподносят либо политики, либо недобросовестные историки.

В статье будет раскрыто содержание наиболее существенных преобразований в XVII—XVIII вв., связанных с именами великих реформаторов Петра I, Сергея Юльевича Витте и Петра Аркадьевича Столыпина.

Реформы Петра I

В начале царствования Петра I существовало достаточно много предпосылок к преобразованиям: медлительность и нерешительность бюрократии — Боярской думы и приказов. Их деятельность была запутанной и малоэффективной. Такое положение дел в аппарате государственного управления совершенно не

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

© С. А. Старостин, 2018

устраивало государя, и он начинает задумываться о проведение широкой административной реформы.

Реформы, проводимые Петром I в течение всего периода правления, охватывали широкий спектр отношений в сфере государственного управления. Преобразования, как отмечено В. О. Ключевским, проводились на фоне «упорной и опасной внешней войны»[1], в поспешном и принудительном порядке при несовершенстве государственного аппарата, и основными направлениями являлись изменения положения приказного чиновничества, землевладельческого дворянства и духовенства. В ходе реформ была сформирована государственная служба и проведено огосударствление церкви по образцу протестантских стран.

Существовавшая ранее система управления, строившаяся по принципу: «царь с Боярской думой — приказы — уезды», не могла обеспечить потребности в эффективном государственном управлении и финансовом обеспечении военных потребностей страны. Имело место дублирование полномочий приказов, значительные отличия в размере уездов, что в совокупности способствовало снижению оперативности в принятии решений и результативности во взимании налогов.

В 1704 г. была фактически упразднена Боярская дума, прекращено принятие новых членов, государственные решения перешли к полномочиям Ближней канцелярии[2], впоследствии же аристократическое происхождение при назначении на руководящие государственные должности было заменено выслугой, квалификацией и личной преданностью (Табель о рангах, 1722 г.).

Областная реформа Петра I была, по сути, первой административной реформой (1708—1715, 1719), результат которой явился предвестником разделения судебной и административной ветвей власти, государственной службы на военную и гражданскую, что повлекло за собой увеличение расходов на возросший штат государственных служащих.

В 1711 г. Петром I была учреждена фискальная система. Фискалы представляли собой орудие надзора над местными учреждениями и снижения количества преступлений коррупционной направленности, что осуществлялось благодаря системе доносов. Фискалы должны были «тайно проведать, доносить и обличать». При Сенате в губерниях назначался провинциал-фискал с тремя помощниками, а в городах — один или два городовых фискала. Сами фискалы пользовались отсутствием механизма привлечения к ответственности за ложный донос, а при его подтверждении получали половину имущества виновного.

Впоследствии фискалы приобрели ведомственную самостоятельность[3]. В 1714 г. деятельность была ограничена: «в случае ошибочно заведенного дела фискалы должны были платить штраф, а при злом умысле подлежали уголовному наказанию, какому подлежало бы обвиняемое ими лицо». По мнению историка М. Н. Покровского, фактически данное нововведение стало «началом конца буржуазной администрации вообще»[4].

---

[1] *Ключевский В. О.* Курс русской истории : в 5 ч. СПб., 1904—1922. 1146 с.

[2] Реформы Петра I // Большая советская энциклопедия : [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1969—1978.

[3] *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.

[4] Русская история с древнейших времен : в 5 т. / [Соч.] М. Н. Покровского, при участии Н. М. Никольского и В. Н. Сторожева. М. : Мир, 1910—1912. Т. 3. С. 160.

С 1717 по 1802 г. существовала коллегиальная система, которая создавалась по шведскому образцу. В 1720 г. принят Генеральный регламент, обозначивший компетенцию и штат коллегии.

24 января (4 февраля) 1722 г. был принят Свод законов о порядке государственной службы — Табель о рангах, устанавливающая 14 рангов по видам государственной службы: военные (армейские и морские), штатские и придворные. Единственным способом получения чина являлась государственная служба, также впервые представлялась возможность продвижения по службе «подлого люда», причем, благодаря демократизации системы, достижение восьмого ранга позволяло присвоить дворянство. Система, введенная Петром I, стала прообразом современной системы государственной службы.

Таким образом, реформы Петра I изменили Россию, страна вышла на мировую арену. С мнением императора России стали считаться в странах Европы («прорубили окно»), был создан сильный морской флот и боеспособная армия. Была структурирована управленческая система, пополнен руководящий состав армейских подразделений и государственных учреждений. Появилось много образованных специалистов в военном, мореходном деле, промышленности и науке. Россия стала более образованной, сильной и современной.

Но результаты реформы государственного управления Петра I получили неоднозначные оценки историков. До советского периода среди историков преобладало мнение об отсутствии положительных черт или исключительно негативной роли преобразований.

Негативное мнение выражали и современники Петра I. К примеру, Иван Посошков, признававший необходимость реформ, полагал, что преобразования не принесли успеха. «Се бо колико новых статей издано, а немного в них действа, ибо всех их древностная неправда одолевает»[5]. Отрицательное отношение разделяла часть членов Верховного тайного совета, стремившихся после смерти Петра I вернуть допетровские порядки: Меншиков, Остерман, Макаров, Головкин, Апраксин, Голицын[6]; по мнению Н. П. Павлова-Сильванского, одной из причин отмены некоторых положений являлось обнищание крестьянства[7].

Н. М. Карамзин полагал, что реформы являлись «блестящей ошибкой», Ф. М. Достоевский писал, что: «Петровская реформа, продолжавшаяся вплоть до нашего времени, дошла, наконец, до последних пределов. Дальше нельзя идти, да и некуда: нет дороги, она вся пройдена… Вся Россия стоит на какой-то окончательной точке, колеблясь над бездною». Константин Аксаков также придерживался негативного мнения о реформах Петра I[8].

В. О. Ключевский разделял подобное мнение, полагая, что «внушительными законодательными фасадами прикрывалось общее безнарядье»[9]. По его мнению,

---

[5] *Павлов-Сильванский Н. П.* Иван Тихонович Посошков // Павлов-Сильванский Н. П. Сочинения. СПб., 1910. Т. 2. С. 59—60.

[6] *Павлов-Сильванский Н. П.* Мнения верховников о реформах Петра Великого // Павлов-Сильванский Н. П. Указ. соч. С. 387, 391.

[7] Указ. соч. С. 389.

[8] См.: *Рожков Н.* Русская история в сравнительно-историческом освещении (основы социальной динамики). Л. — М., 1928. Т. 10. С. 337.

[9] *Ключевский В. О.* Указ. соч. Лекция 67.

дезинтеграция системы управления являлась последствием областной реформы и учрежденные губернии были подобием «рекрутских и финансовых контор для комплектования и содержания полков», тогда как внутреннее управление на центральном уровне было ослаблено. По мнению Ключевского, постоянная внутренняя борьба являлась последствием реформы, которая использовала насильственные приемы, присущие революции. «Она была революцией не по своим целям и результатам, а только по своим приемам и по впечатлению, какое произвела на умы и нервы современников. Это было скорее потрясение, чем переворот».

С. М. Соловьев отмечал как несовершенство системы государственного управления, так и необходимость реформ при неготовности населения к подобным преобразованиям, он отмечал, что «болезнь русского общества... в варварском начале косности, в стремлении как можно меньше делать и жить на чужой счет...», деятельность Петра же знаменовала «начало труда», реформатор являлся «вечным работником на троне», с чем связаны нововведения в сфере особо строгого преследования преступлений в сфере государственной службы, «отсюда ожесточенное преследование праздности, тунеядства, отлынивания от службы».

Н. А. Бердяев признавал необходимость как реформ, так и используемых методов: «Без насильственной реформы Петра, столь во многом мучительной для народа, Россия не могла бы выполнить своей миссии в мировой истории и не могла бы сказать свое слово»[10].

Начиная с 1930-х гг. в советской исторической науке, вледствие влияния И. В. Сталина, взгляд на историю государства подлежал идеологизации. В историографии СССР поддерживалось мнение о Петре I как о великом реформаторе[11], укрепившем государственность и положившем начало становлению системы государственного управления — истока современной системы. Подобного мнения придерживались многие современники И. В. Сталина, впоследствии историки, например Е. В. Анисимов обосновывает данное обстоятельство сходством культа Сталина с культом Петра, ссылаясь на результат деятельности — государство тоталитарное, военно-полицейское[12].

В освещении личности Петра I как великого реформатора немаловажное участие принял А. Толстой, опубликовавший в 1934 г. роман «Петр Первый», о котором М. Горький отзывался как о «первом подлинном историческом романе в советской литературе». Однако такие историки, как И. Л. Солоневич, полагали, что в романе изображается «сталинская Россия, петровскими методами реализующая лозунг “догнать и перегнать передовые капиталистические страны”»[13].

Неоднократно в советской историографии использовались ссылки на учение Маркса, например на тезис о том, что признаком развития капитализма является мануфактура, следовательно, неверно утверждение о крепостных мануфактурах Петра I, создание которых невозможно, и, значит, существовали капиталистические мануфактуры. Таким образом С. Г. Струмилиным в 1960 г. были оспоре-

---

[10] *Бердяев Н. А.* Русская идея (Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века). Париж, 1946. 260 с.

[11] *Солоневич И. Л.* Народная монархия. М., 1991. С. 428.

[12] *Анисимов Е. В.* Время петровских реформ. Л., 1989. С. 51—52, 352.

[13] *Анисимов Е. В.* Указ. соч.

ны результаты исследований А. Корсака, М. Туган-Барановского, П. Милюкова и иных, которые сделали вывод о невозможности эффективного производства и научно-технического развития из-за искусственности преобразований, в том числе в сфере экономики.

Несмотря на значительные различия во мнениях, исследователи во многом соглашаются, что реформы были логичным следствием эпохи, а также приходят к единству в отношении того, в чьих интересах осуществлялись реформы, а именно правящего класса.

Деятельность С. Ю. Витте

Сергей Юльевич Витте (1849—1915 гг.) — граф, русский государственный деятель, министр путей сообщения (1892), министр финансов (1892—1903), председатель Комитета министров (1903—1906), председатель Совета министров (1905—1906).

С его именем связано множество реформ в Российской империи в конце XIX — начале XX в. В частности, Витте провел денежную реформу 1897 г. по введению золотого стандарта рубля, провел реформу налогообложения и промышленности, содействовал введению государственной «винной монополии» на алкоголь, подготовил Манифест от 17 октября 1905 г.

С. Ю. Витте представил императору Николаю II Меморандум о положении дел в стране и программе реформ, подписанный им 17 октября 1905 г., и Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка (это полное название акта, но больше он известен как Октябрьский манифест).

На должности министра финансов Витте добился немалых успехов в вопросах управления финансовыми, торговыми делами и промышленностью Российской империи. Витте был сторонником протекционизма, что способствовало в то время развитию промышленности в стране. Помимо этого, он вел переговоры с Германией по вопросам внешней торговли.

В конце XIX в. Германия обложила российские товары более высокими пошлинами, чем товары других стран. В 1893 г. Витте ответил значительным повышением пошлин на германский импорт в Россию. Эта ожесточенная таможенная война обострила русско-германские отношения, но не поколебала позиции русского правительства. Обе стороны несли немалые убытки. Германский ввоз в Россию почти прекратился. Русская внешняя торговля также страдала от сокращения рынка. Поняв, что таможенная война не приводит к желаемым результатам, германская дипломатия предложила в октябре 1893 г. русскому правительству возобновить переговоры.

Уже через год (в 1894 г. в Берлине) Витте заключил Русско-германский торговый договор сроком на 10 лет. Данный договор значительно снижал торговые пошлины, распространял на обе стороны принцип наибольшего благоприятствования. После заключения этого договора молодым министром С. Ю. Витте заинтересовался сам О. Бисмарк. «...Бисмарк... обратил на меня особое внимание, — писал тот впоследствии, — и несколько раз через знакомых высказывал самое высокое мнение о моей личности»[14].

[14] *Витте С. Ю.* Воспоминания : в 3 т. М., 1960.

При Витте в управлении транспортным комплексом первостепенное значение имели железные дороги (Витте занимал должность министра путей сообщения в 1892 г.). К 1900 г. Россия вышла на первое место в мире по добыче нефти; облигации русских государственных займов благодаря финансовой реформе высоко котировались за границей. Благодаря этому авторитет С. Ю. Витте неизмеримо вырос.

Тем не менее печать резко критиковала Витте, обвиняя его в насаждении государственного социализма, использовании государственного вмешательства, русские либералы восприняли программу Витте как «грандиозную диверсию самодержавия», отвлекавшую внимание общества от социально-экономических и культурно-политических реформ.

В действительности же вся политика С. Ю. Витте была подчинена единственной цели — осуществить индустриализацию, добиться успешного развития экономики России, не затрагивая политической системы, ничего не меняя коренным образом в государственном управлении. Витте был ярый сторонник самодержавия, считал неограниченную монархию «наилучшей формой правления». С этой целью Витте начинает разработку крестьянского вопроса, пытаясь добиться пересмотра аграрной политики. Он сознавал, что расширить покупательную способность внутреннего рынка можно только за счет капитализации крестьянского хозяйства, за счет перехода от общинного землевладения к частному.

С. Ю. Витте был убежденным сторонником частной крестьянской собственности на землю и усиленно добивался перехода правительства к буржуазной аграрной политике. Правительством при его участии были разработаны и приняты законы об отмене круговой поруки в крестьянской общине. В программе аграрных требований Витте намечены положения, использованные впоследствии П. А. Столыпиным.

После смерти Витте его политическая деятельность была оценена крайне противоречиво. Одни искренне считали, что Витте оказал Родине «великую услугу». Например, Анатолий Федорович Кони в своих воспоминаниях утверждал, что «граф Витте далеко не оправдал возлагавшихся на него надежд»[15]. Кони так отзывался о Витте: «...Душевная драма (Витте) состоит в том, что, имея громадное влияние на ход внутренней жизни России, вызвав в ней сильное развитие промышленности, введя и упрочив переход железнодорожного дела в руки государства, учредив ряд высших технических училищ, — коренным образом повлияв на экономический строй страны и поставив на твердую почву наш бюджет и денежное обращение, он не нашел в себе решимости воспользоваться случаем остаться в истории личностью с определенными и вызывающими уважение — даже со стороны противников — очертаниями. Будучи в то время, по приемам и горизонтам, единственным действительно государственным человеком, в бесцветное и роковое царствование он дал возможность многим недругам указывать на него как на простого чиновника-карьериста, готового на уступки для сохранения сомнительного блеска фиктивной власти».

Денежная реформа 1897 г. позволила накопить достаточный золотой запас для сбережения размена государственных кредитных билетов. Введение винной монополии увеличило государственные доходы и сократило дефицит бюджета. Строительство крупной сети железных дорог, начатое с 1891 г., помогло развитию крупной фабрично-заводской промышленности.

---

[15] *Кони А. Ф.* Сергей Юльевич Витте. Отрывочные воспоминания. М., 1925. С. 43.

Однако данные реформы не нравились почти всем слоями общества. Значительная часть купечества была недовольна конкуренцией со стороны иностранного капитала. Владельцы-аграрии утверждали, что введение золотого рубля понизило цены на зерно. Деятели правого толка обвиняли Витте в том, что он продает Россию иностранцам. Не менее резко отзывалась и левая пресса.

Достаточно характерна, например, оценка В. И. Ленина, данная в «Искре» 1902 г.: Витте ведет «хищническое хозяйство» при помощи «увеличения займов и повышения налогов». Низкая покупательная способность основной массы населения выступала лимитирующим фактором критики проводимых Витте реформ.

Реформы П. А. Столыпина

Петр Аркадьевич Столыпин (1862—1911) в российской истории начала XX в. известен в первую очередь как реформатор и государственный деятель, сыгравший значительную роль в подавлении революции 1905—1907 гг. В апреле 1906 г. император Николай II предложил Столыпину пост министра внутренних дел России. Вскоре после этого правительство было распущено вместе с Государственной думой I созыва, а Столыпин был назначен новым премьер-министром.

На новой должности, которую он занимал вплоть до своей гибели, Столыпин провел целый ряд преобразований. Так, главным содержанием столыпинской аграрной реформы было введение частной крестьянской земельной собственности. Принятый правительством закон о военно-полевых судах ужесточал наказание за совершение тяжких преступлений. Впоследствии Столыпина резко критиковали за жесткость проводимых реформ. Среди других мероприятий Столыпина на посту премьер-министра особое значение имеют введение земства в западных губерниях, ограничение автономии Великого княжества Финляндского, изменение избирательного законодательства и роспуск II Думы, положившие конец революции 1905—1907 гг.

Во время выступлений перед депутатами Государственной думы проявились ораторские способности Столыпина. Его фразы «Не запугаете!», «Сначала успокоение, потом реформы» и «Им нужны великие потрясения, нам нужна великая Россия» стали крылатыми.

Из личных черт характера современниками особенно выделялось его бесстрашие. На Столыпина планировалось и было совершено 11 покушений. Во время последнего, совершенного в Киеве, Столыпин получил смертельное ранение, от которого через несколько дней умер.

Направления реформ П. А. Столыпина:

1. Налаживание полноценного диалога между властью и обществом — одна из наиболее болевых точек в истории России XIX столетия. Игнорирование этого вопроса приводило к дестабилизации общественно-политической жизни, в условиях которой проведение прочих насущных реформ было невозможно. Диалог между властью и обществом можно было осуществить лишь посредством институтов правового государства, устанавливавших определенные правила игры, конституционные рамки.

Опыт взаимодействия представительной и исполнительной властей в период премьерства П. А. Столыпина уникален в истории России. По сути дела, впервые был реализован правовой механизм широкой общественной экспертизы правительственных инициатив. Реформы же были не плодом традиционного бюрократического волюнтаризма, а результатом поиска компромиссов между властью и обществом.

2. Развитие форм местного самоуправления. В Российской империи начиная с 1864 г. существовало земство, которое после 1890 г. имело многие черты сословного учреждения, и сфера компетенции земств была весьма ограничена.

Наиболее ожесточенное сопротивление помещиков встретила предложенная Столыпиным реформа уездного управления. П. А. Столыпин решал двуединую задачу. С одной стороны, он добивался большей эффективности власти, устраняя все противоречивое и архаичное, накопившееся за два столетия. С другой — эта власть должна была находиться в тесной связи с широкими кругами общественности, доверяя им многие права и полномочия. Именно такая власть должна была стать «своей» для общества.

3. Реформа полиции. В 1906 г. была создана межведомственная Комиссия по разработке полицейской реформы. Основной задачей Комиссии была подготовка законопроектов, регламентирующих условия службы и порядок деятельности полицейских чинов. Были приняты меры по поддержке членов семей сотрудников правопорядка, погибших на боевом посту, принят закон о денежной компенсации детям полицейских и жандармов, погибших при исполнении служебных обязанностей или убитых за принадлежность к правоохранительным органам.

Программа реформ П. А. Столыпина затрагивала все отрасли государственного управления и была рассчитана на 20 лет. Эти реформы, по мысли Столыпина, делали империю более современной, вели к укреплению монархии. Однако все эти проекты встретили ожесточенное сопротивление господствующих классов. Вокруг курса правительства разгорелась острая борьба. Гибель Столыпина означала, что власть, сделав шаг на пути преобразования монархии в буржуазию, отказалась от предыдущих реформ.

В период конца XIX — начала XX в. Россия достигла значительных успехов. По размеру территории Россия занимала 2-е место после Британской империи (22,2 млн кв. км). Численность населения составляла 185,2 млн чел. (для сравнения: в Британской империи — 434 млн чел., в Китае (полуколонии мировых держав) — 400 млн чел.). По ВВП Россия занимала 4-е место после США, Германии, Британской империи. Длина железных дорог России составляла 79 тыс. км (в США — в 2 раза больше). Нобелевские премии в это время получили И. П. Павлов (1904 г., физиология и медицина) и И. И. Мечников (1908 г., медицина). Можно к ним добавить две премии Марии Складовской-Кюри в 1903 и 1911 гг. (физика), премии Г. Сенкевича (1905 г., литература), В. Освальда (1909 г., химия), поскольку все они являлись поданными Российской империи, хотя и жили в Варшаве и Риге.

Заканчивая статью, хотелось бы привести слова известного ученого-административиста Н. П. Каражде-Искрова: «Следует постоянно помнить, что у нас лич-

ность не является чем-то самоценным. Она есть лишь винтик огромной машины, поэтому и обеспечение ее прав стоит на втором плане»[16].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бердяев Н. А.* Русская идея (Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века). — Париж, 1946. — 260 с.
2. *Витте С. Ю.* Воспоминания : в 3 т. — М., 1960.
3. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. — М., 1968.
4. *Ключевский В. О.* Курс русской истории : в 5 ч. — СПб., 1904—1922. — 1146 с.
5. *Кони А. Ф.* Сергей Юльевич Витте. Отрывочные воспоминания. — М., 1925.
6. *Павлов-Сильванский Н. П.* Иван Тихонович Посошков // Павлов-Сильванский Н. П. Сочинения. — СПб., 1910. — Т. 2.
7. *Павлов-Сильванский Н. П.* Мнения верховников о реформах Петра Великого // Павлов-Сильванский Н. П. Сочинения. — СПб., 1910. — Т. 2.
8. Реформы Петра I // Большая советская энциклопедия : [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М. : Советская энциклопедия, 1969—1978.
9. Русская история с древнейших времен : в 5 т. / [Соч.] М. Н. Покровского, при участии Н. М. Никольского и В. Н. Сторожева. — М. : Мир, 1910—1912. — Т. 3.

[16] *Карадже-Искров Н. П.* Новейшая эволюция административного права. Иркутск, 1927. С. 29—30.



АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Роман Вадимович НАГОРНЫХ,
профессор кафедры административно-правовых дисциплин Вологодского института права и экономики ФСИН России, доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации
Nagornikh-vipe@mail.ru
160002, Россия, г. Вологда, ул. Щетинина, д. 2

Аннотация. *Статья посвящена актуальным в теоретическом и прикладном отношении проблемам развития государственной службы в правоохранительной сфере в рамках проводимой в нашей стране административной реформы. В статье на основе анализа теоретических источников, законодательства и правоприменительной практики определены основные направления развития государственной службы в правоохранительной сфере в качестве самостоятельного вида государственной службы. Внесены предложения по разработке и принятию Концепции государственной службы в правоохранительной сфере Российской Федерации (на период 2017—2025 гг.), которая позволит обеспечить поступательное развитие законодательства и правоприменительной практики, вывести теорию и практику государственно-правового строительства в данной сфере на качественно новый уровень, соответствующий потребностям общества и государства.*

Ключевые слова: *административная реформа, государственная служба, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, концепция реформирования.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.048-054

R. V. NAGORNICH,
Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines, Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Doctor of Law, Associate Professor, Honorary Worker of the Higher Vocational Education of the Russian Federation
Nagornikh-vipe@mail.ru
160002, Russia, Vologda, ul. Shchetinina, 2

ADMINISTRATIVE REFORM OF THE STATE SERVICE IN THE LAW ENFORCEMENT SPHERE

Abstract. *The article is devoted to topical in the theoretical and applied aspects of the development of civil service in the law enforcement sphere within the framework of the administrative reform carried out in our country. In the article, based on the analysis of theoretical sources, legislation and law enforcement practice, the main directions of the development of civil service in the law enforcement sphere have been defined as an independent type of public service. Proposals have been made for the development and adoption*

© Р. В. Нагорных, 2018

of the Concept of the Civil Service in the Law Enforcement of the Russian Federation (for the period 2017—2025), which will ensure the progressive development of legislation and law enforcement practice, bring the theory and practice of state-legal construction in this sphere to a qualitatively new level corresponding to Needs of society and the state.
Keywords: *administrative reform, public service, law enforcement, law enforcement agencies, the concept of reform.*

Развитие системы государственного управления в современной России, проводимое в рамках административной реформы, затрагивает и такую важную для государства и общества сферу как государственная служба в правоохранительных органах. Это обусловлено повышенной социальной значимостью решения задач в области совершенствования правоохранительной деятельности.

Состояние правопорядка, высокий уровень преступности[1] и административной деликтности[2] в России предопределяют необходимость формирования принципиально новых подходов к оценке места и роли государства в борьбе с противоправными деяниями, пересмотра целей, задач и функций правоохранительной деятельности, совершенствования государственной службы в правоохранительных органах и ее кадрового обеспечения. В связи с этим необходима переоценка социальной роли и значения государственной службы в правоохранительных органах в решении задач укрепления правопорядка, обеспечения законности, личной, общественной и государственной безопасности.

Современная государственная служба в правоохранительных органах должна быть ориентирована на обеспечение прав и законных интересов граждан, создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государственной службы, противодействие коррупции на государственной службе, повышение престижа государственной службы и авторитета ее служащих. Государством должны быть предприняты активные шаги в направлении совершенствования системы управления государственной правоохранительной службой.

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации[3] (далее — Концепция 2001 г.) были сформулированы основные цели и задачи изменения общей системы государственной службы Российской Федерации. В данной Концепции отмечалось, что система государственной службы

[1] Уровень преступности в нашей стране на протяжении последних 15 лет сохраняется стабильно высоким. Ежегодно совершается свыше 2 млн преступлений (в отдельные годы, например в 2006 г., — свыше 3,8 млн). См.: Статистика : преступность в России // URL: http://ruxpert.ru/Статистика:Преступность_в_России (дата обращения: 09.11.2016).

[2] См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. Федеральный выпуск. № 6929 (61). 4 марта 2016 г. URL: https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html (дата обращения: 10.11.2016).

[3] Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 № Пр-1496) // URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_23084.html (дата обращения: 15.08.2016).

является комплексным публичным, социальным, правовым, организационным институтом по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства, а также деятельности органов государственной власти, их аппаратов, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации, отдельных государственных учреждений и организаций или полномочий лиц, замещающих государственные должности, учреждаемые Конституцией РФ и федеральными конституционными законами, и конституционные (уставные) должности субъектов Российской Федерации, учреждаемые конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

В 2000-е гг. преобразование системы государственной службы осуществлялось в рамках административной реформы и в тесной взаимосвязи с реорганизацией федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов. Повышение эффективности государственной службы сопровождалось оптимизацией и стабилизацией структуры государственных органов и их аппаратов, разграничением задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений.

В Концепции 2001 г. констатировалось, что устанавливается соответствие между характером функций, выполняемых государственным органом, его подразделением, и особенностями планирования и финансирования его деятельности. В частности, была проведена четкая грань между функциями по выработке государственной политики и принципов регулирования в определенной сфере деятельности и функциями по реализации государственной политики и оказанию государственных услуг.

В результате на федеральном уровне в целях определения сферы ответственности федеральных органов исполнительной власти, оптимизации их состава и совершенствования механизма функционирования были установлены четыре вида федеральных органов исполнительной власти на базе специфики основных функций и задач: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные надзоры, российские агентства. Данное положение легло в основу Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[4], определившего отраслевые министерства, федеральные службы и федеральные агентства, которые в качестве основных своих функций осуществляют правоохранительную деятельность, то есть деятельность, направленную на поддержание правопорядка, обеспечение безопасности личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Дифференциация функций федеральных органов исполнительной власти сопровождалась совершенствованием механизма контроля деятельности руководителей указанных органов, повышением их ответственности за результаты этой деятельности. Эти меры обеспечивались введением унифицированных положений о федеральных органах исполнительной власти и об их территориальных органах, а также о подразделениях центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти в целях регламентирования деятельности данных органов, исключающего дублирование, определения порядка и сроков осуществления управленческих решений. Содержание положений о федеральных

[4] СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

органах исполнительной власти носило открытый характер и являлось основой для разрешения споров между гражданами и организациями, с одной стороны, и федеральными органами исполнительной власти — с другой.

Был разработан порядок образования подразделений федеральных органов исполнительной власти и апробирован переход к гибкому (модульному) принципу построения структуры центральных аппаратов федеральных министерств и их территориальных органов. Основными подразделениями федерального министерства явились: в центральном аппарате — департамент, в регионе — территориальный орган, наделенные определенными полномочиями. Это дало возможность при изменении структуры федеральных органов исполнительной власти осуществлять передачу отдельных задач и функций указанных органов путем переподчинения департаментов и территориальных органов одного федерального министерства другому с их штатами и финансированием.

Принятые в период реализации Концепции 2001 г. меры по совершенствованию организации государственной службы в правоохранительной сфере позволили повысить уровень требований в вопросах приема на государственную службу в правоохранительной сфере, ее прохождения, прекращения службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих правоохранительных органов, создали условия для формирования системы управления государственной службой в правоохранительной сфере.

В развитие Концепции 2001 г. была принята федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)»[5], которая была продлена до 2006—2007 гг.[6] Ряд положений этого документа был посвящен формированию системы управления государственной службой, которое, по мнению законодателя, необходимо для обеспечения единства государственной службы Российской Федерации, взаимодействия государственных органов со структурами гражданского общества, координации деятельности государственных органов по вопросам поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения, а также профессионального развития государственных служащих.

Достижение поставленной цели предполагалось осуществлять на основе: единства системы управления государственной службой Российской Федерации и ее разделения на федеральный уровень и уровень субъекта Российской Федерации; координации деятельности подразделений государственных органов по вопросам государственной службы и кадров; взаимодействия с органами мест-

[5] Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)”» // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

[6] См.: Указ Президента РФ от 15.11.2004 № 1440 «О внесении изменений в Федеральную программу “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)”, утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336» // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4634 ; Указ Президента РФ от 12.12.2005 № 1437 «О продлении срока реализации федеральной Программы “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)”» на 2006—2007 годы» // СЗ РФ. 2005. № 51. Ст. 5514.

ного самоуправления; открытости системы управления государственной службой для граждан и общества.

10 марта 2009 г. был принят Указ Президента РФ № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)”»[7]. В нем устанавливалось, что в целях совершенствования системы государственной службы Российской Федерации, повышения результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих в соответствии с Законом «О системе государственной службы Российской Федерации» в 2009—2013 гг. требуется осуществить мероприятия, направленные на дальнейшее реформирование и развитие рассматриваемой системы.

Вместе с тем в настоящее время основной вектор развития системы государственной службы в правоохранительной сфере концептуально не определен, что создает принципиальные трудности в определении основного вектора развития государственного управления в данной сфере.

По нашему мнению, основными концептуальными направлениями являются: формирование единой системы государственной службы в правоохранительной сфере Российской Федерации как целостного административно-правового института, создание системы управления государственной службой в правоохранительной сфере; внедрение на государственной службе в правоохранительной сфере эффективных технологий и современных методов кадровой работы; повышение эффективности государственной службы в правоохранительной сфере и результативности профессиональной служебной деятельности служащих правоохранительных органов, внедрение эффективных антикоррупционных процедур и решение иных сопутствующих вопросов.

Цель новой Концепции государственной службы в правоохранительной сфере Российской Федерации — создание единой и целостной системы государственной службы в правоохранительной сфере органов исполнительной власти посредством завершения определения на законодательном уровне подвидов государственной службы в правоохранительной сфере, создания единой централизованной системы управления государственной службой в правоохранительной сфере, формирования высококвалифицированного кадрового состава служащих государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих основных задач:

— обеспечение стандартизации правоохранительной и иных видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы;
— формирование современной правовой основы государственной службы в правоохранительной сфере, основанной на гуманистических принципах приоритета прав и свобод личности над интересами общества и государства;
— создание единой централизованной системы управления государственной службой в правоохранительной сфере;
— совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повы-

[7] СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

шения качества государственных услуг, оказываемых правоохранительными органами гражданам и организациям;
— разработка антикоррупционных механизмов государственной службы в правоохранительной сфере;
— формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы в правоохранительной сфере и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих правоохранительных органов;
— внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности служащих государственной службы в правоохранительной сфере, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности.

Практика реализации Концепции 2001 г., федеральных программ «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)», опыт совершенствования государственного управления в зарубежных странах оказали существенное влияние и на развитие государственной службы в правоохранительной сфере. При этом их реализация показала, что внедрение современных принципов и технологий на государственной службе в правоохранительной сфере является длительным и сложным процессом. В этой связи предлагаемые мероприятия по реформированию и развитию на основе новой Концепции государственной службы в правоохранительной сфере Российской Федерации (на период 2017—2025 гг.) предполагают их осуществление в несколько этапов.

На первом этапе (2018—2020 гг.) с учетом правоприменительной практики необходимо осуществить комплексную модернизацию законодательства о государственной службе в правоохранительной сфере; обеспечить создание правовых и организационных основ единой системы управления государственной службой в правоохранительной сфере; разработать и внедрить дополнительные механизмы противодействия коррупции в правоохранительной сфере; разработать современные кадровые, образовательные, информационные и управленческие технологии работы со служащими данной службы.

На втором этапе (2021—2025 гг.) предстоит осуществлять мониторинг общественного мнения об эффективности государственной службы в правоохранительной сфере и результативности профессиональной деятельности ее служащих; провести комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы в правоохранительной сфере; сформировать механизмы обеспечения государственных гарантий для служащих государственной службы в правоохранительной сфере; обеспечить внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий в системе государственной службы в правоохранительной сфере; завершить формирование единой системы управления государственной службой в правоохранительной сфере, совершенствование координации функционирования основных субъектов правоохранительной деятельности.

Новая Концепция государственной службы в правоохранительной сфере Российской Федерации должна предусматривать:

— создание единой организационной системы управления;
— формирование новой нормативно-правовой базы государственной службы в правоохранительной сфере и соответствующего методического обеспечения функционирования государственных органов по управлению данной службой;
— определение основных принципов прохождения государственной службы в правоохранительной сфере;
— разработку методических рекомендаций по развитию законодательства о государственной службе в правоохранительной сфере, а также программы оказания методической помощи по вопросам организации данной службы в отдельных правоохранительных органах;
— проведение мониторинга практики применения законодательства в сфере государственной службы в правоохранительной сфере;
— разработку организационной модели и единых принципов функционирования органов по управлению государственной службой в правоохранительной сфере;
— создание единой системы научно-методологического и научно-методического обеспечения;
— выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающую возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих правоохранительных органов;
— разработку и внедрение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной службы в правоохранительной сфере единой системы обязанностей, запретов и ограничений, направленных на предупреждение коррупции;
— регламентирование функций по оказанию консультативной помощи правоохранительным органам по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих и решением других сопутствующих задач;
— формирование позитивного общественного мнения о деятельности государственных правоохранительных органов, их служащих, повышение имиджа государственной службы в правоохранительной сфере в обществе.

Таким образом, принятие новой Концепции государственной службы в правоохранительной сфере Российской Федерации (на период 2018—2025 гг.) позволит обеспечить поступательное развитие законодательства и правоприменительной практики, вывести теорию и практику государственно-правового строительства в данной сфере на качественно новый уровень, соответствующий потребностям общества и государства.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ТИПИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, НЕ РАЗРЕШЕННЫХ В ХОДЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ[1]



Александр Иванович СТАХОВ,
доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия
alexander-stakhov@yandex.ru
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

Аннотация. *В статье проводится оценка административно-правового содержания типизированных функций органов исполнительной власти, выработанных в ходе административной реформы 2003—2013 гг. На основе комплексного анализа сформировавшегося в России массива административного и административно-процессуального законодательства составляются перечни типизированных административно-правовых задач и функций органов исполнительной власти, которые предлагается закрепить в федеральном законе «О системе федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации», логически завершающем административную реформу.*

Ключевые слова: *административная реформа, исполнительная власть, функции органов исполнительной власти, административное законодательство, административно-процессуальное законодательство.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.055-063

A. I. STAKHOV,
Doctor of legal Sciences, Professor, Head of the Department of Administrative and Legal Studies Russian State University of Justice
alexander-stakhov@yandex.ru
117418, Russia, Moscow, ul. Novocheriomushkinskaya, 69

ON SOME PROBLEMS OF TYPIFICATION OF THE FUNCTIONS OF THE EXECUTIVE BODIES IS NOT PERMITTED IN THE COURSE OF ADMINISTRATIVE REFORM

Abstract. *The article assesses the legal and administrative content of typed of functions of Executive authorities, developed in the course of administrative reform 2003—2013. On the basis of the complex analysis developed in Russia an array of administrative and administrative-procedural legislation are compiled lists of typed legal and administrative tasks and functions of Executive authorities, which are proposed to be codified in the Federal law*

[1] Привод. по: Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / под общ. ред. проф., заслуж. юриста РФ С. В. Запольского ; рук. авт. кол. Ю. Л. Синичкина. М. : Прометей, 2017. Гл. 1, п. 1.2.

© А. И. Стахов, 2018

«About system of Federal bodies of Executive power in the Russian Federation», logically the final administrative reform.
Keywords: *administrative reform, Executive power, the functions of the Executive authorities, administrative law, administrative procedural law.*

В ходе административной реформы, которая была проведена в 2003—2013 гг., а сейчас продолжается по отдельным приоритетным направлениям, в значительной мере решена задача по устранению дублирования функций органов исполнительной власти путем их типизации. В частности, Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» выделены следующие типизированные функции федеральных органов исполнительной власти : 1) функция по принятию нормативных правовых актов; 2) функция по оказанию государственных услуг; 3) функция по управлению государственным имуществом; 4) функция по контролю и надзору.

Под *функцией по принятию нормативных правовых актов* понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Функция по оказанию государственных услуг рассматривается как предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Под *функцией по управлению государственным имуществом* понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

Содержание *функции по контролю и надзору*, возлагаемой на органы исполнительной власти, составляют три элемента:

1) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
2) выдача юридическим лицам и гражданам лицензий и (или) разрешений на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий;
3) государственная регистрация актов, документов, прав, объектов.

При этом действия органов исполнительной власти по выдаче лицензий и разрешений, регистрации актов, прав, объектов, осуществляемые в рамках функции по контролю и надзору по обращениям физических и юридических лиц, отнесены законодателем к предоставляемым государственным услугам в соответствии ст. 1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Между тем в теории государства и права функция определяется как производная вторичная категория по отношению к целям и задачам. Функция рассматривается как практическая реализация целей и задач государственного органа, и каждый из них выполняет определенную часть государственных задач и государственных функций[2].

В науке административного права применительно к органам исполнительной власти делается акцент на таких понятиях, как «функции государственного управления»[3], «функции государства, осуществляемые органами исполнительной власти»[4], «государственные функции», «управленческие функции»[5], «направление деятельности органа исполнительной власти», «вид деятельности органа исполнительной власти», которые зачастую понимаются как тождественные. При этом функция органа исполнительной власти связывается с объектом административного воздействия (предметный подход) либо понимается как один из общих способов организации административного воздействия исполнительной власти на подвластных (инструментальный подход)[6]. Применительно к органам исполнительной власти отдельные авторы подчеркивают, что функция является содержательной характеристикой управленческих действий[7] либо рассматривают ее состоящей из общих и специальных полномочий[8].

Не подвергая сомнению и критике сложившиеся доктринальные и официальные подходы к пониманию функции государственного органа вообще и органа исполнительной власти в частности, необходимо заметить, что органы исполнительной власти, выступая субъектами правовой и политической системы РФ, призваны выполнять как юридические, так и политические функции. В этой связи следует различать функции органов исполнительной власти, облекаемые в разнообразные правовые формы. В первую очередь очевидна потребность в выделении типизированных административно-правовых функций органов исполнительной власти.

Под *административно-правовыми функциями органа исполнительной власти* предлагается понимать нормативно зафиксированные виды (направления) деятельности данного органа в установленной для него сфере административных

---

[2] Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2000. С. 60—63.

[3] Словарь административного права / кол. авт. М., 1999. С. 302—303.

[4] Административное право России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. С. 128.

[5] *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Воронеж, 2001. Ч. 2. Кн. 1 : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 43.

[6] *Бахрах Д. Н.* Административное право России. М., 2000. С. 165—166.

[7] *Конин Н. М.* Административное право России. М., 2008. С. 73—74.

[8] *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 214.

и иных публичных правоотношений, нацеленные на обеспечение согласованного и беспрепятственного соблюдения, исполнения и использования гражданами и организациями, другими государственными органами, органами местного самоуправления общеобязательных правил поведения и установлений, закрепленных в правовых актах Российской Федерации и субъектов РФ.

Орган исполнительной власти, осуществляя (реализуя) административно-правовые функции, обеспечивает баланс прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской федерации с правами и законными интересами частных лиц (граждан и организаций). Соответственно, специфику содержания административно-правовых функций определяют задачи, поставленные государством перед исполнительной властью, по обеспечению баланса публичных и частных прав, законных интересов. Государственные задачи такого рода предлагается назвать административно-правовыми задачами.

Комплексный анализ норм Конституции РФ, а также норм сформировавшегося на ее основе административного и административно-процессуального законодательства позволяет составить следующий ряд *административно-правовых задач исполнительной власти, наиболее значимых для достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов*, а именно:

— установление общеобязательных правил поведения граждан и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц[9];
— предоставление и обеспечение реализации прав физических лиц и организаций на материальные и нематериальные публичные блага[10];
— возложение и обеспечение реализации публичных обязанностей физических лиц и организации[11];
— побуждение граждан и организаций к совершению правомерных действий, в которых заинтересовано государство[12];
— официальная оценка наиболее значимых общественных отношений, связанных с правомерной деятельностью физических лиц и организаций, представ-

---

[9] См., например: ст. 24 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

[10] См., например: Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об актах гражданского состояния»; Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 29.12.2015) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

[11] См., например: Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; ст. 23 НК РФ; ст. 5 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

[12] См., например: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»; ч. 1.3. ст. 32.2 КоАП РФ.

ляющей опасность (способной причинить вред) частным и публичным правам, законным интересам[13];
— предупреждение, выявление и устранение административных правонарушений, а также иных нарушений законодательства, влекущих возникновение административных правоотношений[14];
— досудебная защита прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных или необоснованных административно-правовых действий и решений[15];
— противодействие чрезвычайным и другим вредоносным ситуациям (казусам) техногенного, природного, иного рода[16].

Решая перечисленные административно-правовые задачи, органы исполнительной власти осуществляют соответствующие им административно-правовые функции органов исполнительной власти.

В частности, решая задачу по установлению общеобязательных правил поведения граждан и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, органы исполнительной власти осуществляют такую административно-правовую функцию, как *нормативное правовое регулирование в установленной законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ сфере деятельности*. Такого рода нормативно зафиксированную деятельность органов исполнительной власти можно назвать *административным нормотворчеством*. Например, административное нормотворчество федеральных органов исполнительной власти выражается в принятии собственных нормативных правовых актов, как правило, приказов по вопросам, указанным в положениях о данных органах, которые являются неотъемлемой частью соответствующего постановления Правительства РФ либо указа Президента РФ, принимаемых на основании указов Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 23.05.1996 № 763 (ред. от 14.10.2014) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

---

[13] См., например: Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О техническом регулировании»; Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности».

[14] См., например: КоАП РФ; НК РФ; Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

[15] См., например: Федеральный закон 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

[16] См., например: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О пожарной безопасности»; Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О безопасности дорожного движения».

Выполняя задачу по предоставлению и обеспечению реализации прав физических лиц и организаций на материальные и нематериальные публичные блага, органы исполнительной власти непосредственно или через подведомственные или иные организации предоставляют персонифицированным гражданам и организациям публичные услуги в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты населения и др. Данный вид деятельности органов исполнительной власти является административно-правовой функцией, которую логично назвать *административным правопредоставлением*. Например, деятельность органов исполнительной власти по предоставлению пенсий и государственных льгот[17], регистрация актов гражданского состояния[18], регистрация права собственности на недвижимое имущество и сделок с ним[19].

Выполняя задачу по возложению и обеспечению реализации публичных обязанностей физических лиц и организаций, органы исполнительной власти непосредственно или через подведомственные или иные организации обеспечивают исполнение персонифицированными гражданами и организациями публично значимых обязанностей, которые предусмотрены в нормах административного или иного публичного законодательства (обязанности воинского или налогового учета, регистрации по месту пребывания или проживания и др.). Соответственно, данную функцию органов исполнительной власти логично называть *административным обязыванием*.

Побуждая граждан и организации к совершению правомерных действий, в которых заинтересовано государство, органы исполнительной власти применяют установленные законом административно-правовые средства, методы и формы, которые стимулируют поведение граждан и организаций, имеющее публичное значение. К примеру, способствуют развитию малого и среднего предпринимательства, своевременной уплате административных штрафов, исполнению отдельных публично значимых служебных функций и др. При таком подходе выделяемую функцию органов исполнительной власти предлагается называть *административным стимулированием*.

Проводя официальную оценку отношений, связанных с правомерной деятельностью физических лиц и организаций, представляющей опасность (способной причинить вред) частным и публичным правам, законным интересам, органы исполнительной власти осуществляют такую административно-правовую функцию, которую можно назвать *административным санкционированием*. Согласно этимологическому и юридическому толкованию санкционирование буквально означает «давать санкцию на что-либо, утверждать что-либо, разрешать, одобрять, признавать законным, правильным»[20]. Административным санкционированием является, например, официальная оценка правомерного использования техногенных и природных источников опасности. В том числе регистрация автомоби-

---

[17] См., например: Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ.

[18] См.: Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ.

[19] См.: Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ.

[20] См., например: *Тихомирова Л. В.*, *Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1999. С. 399.

ля, воздушного или морского судна, лекарственных средств, опасных производственных объектов, сертификация и декларирование продукции, государственная экологическая экспертиза[21]. К административному санкционированию следует отнести также выдачу органами исполнительной власти разнообразных лицензий, разрешений, удостоверений на право управления автомобилем, маломерным судном, самоходными машинами и другими видами самоходной техники[22].

Выполняя задачи по предупреждению, выявлению и устранению административных правонарушений, а также иных нарушений законодательства, влекущих возникновение административных правоотношений (в том числе нарушений законодательства о налогах и сборах, налоговых правонарушений[23], нарушений антимонопольного законодательства[24], нарушений лицензионных требований[25], иных нарушений обязательных требований[26]), органы исполнительной власти выполняют *административно-юрисдикционную функцию*, которая включает в себя проведение разнообразных проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, иных граждан и их объединений в ходе государственного контроля и надзора, применение мер административной ответственности и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях[27], а также применение за рамками производства по делам об административных правонарушениях иных мер административно-правового принуждения, например выдачу предписаний об устранении нарушений обязательных требований, отзы́в продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и окружающей среды[28], прекращение реализации не соответствующей санитарно-эпидемиологическим требованиям продукции[29], приостановление действия лицензии[30], меры принудительного исполнения[31] и др.

Выполняя задачу досудебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных или необоснованных административно-право-

---

[21] См., например: Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; Воздушный кодекс РФ; Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ; Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ.

[22] См., например: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ; постановление Правительства РФ от 24.10.2014 № 1097 (ред. от 04.02.2016) «О допуске к управлению транспортными средствами» (вместе с Правилами проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений).

[23] См.: ст. 101 НК РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ.

[24] См.: гл. 8, ст. 25.7 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О защите конкуренции».

[25] См.: Ст. 19 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ.

[26] См.: ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

[27] См.: ст. 3.2, 27.1 КоАП РФ.

[28] См.: ст. 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

[29] См.: ст. 50 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

[30] См.: ст. 20 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ.

[31] См.: ст. 68 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

вых действий и решений, органы исполнительной власти выполняют *функцию административного арбитрирования*, или, иначе, *административной юстиции*, в рамках которой рассматриваются жалобы граждан и организаций, как в общем досудебном порядке, установленном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и в специальном порядке, предусмотренном иными федеральными законами, например НК РФ, КоАП РФ и др.

Выполняя задачи по противодействию чрезвычайным и другим вредоносным ситуациям (казусам) техногенного, природного и иного рода, органы исполнительной власти выполняют **административно-казуальную функцию**, в рамках которой выявляют, предупреждают, ликвидируют разнообразные чрезвычайные и другие ситуации природного, техногенного, иного рода, способные причинить или причиняющие вред частным и публичным правам, законным интересам. Данная функции органов исполнительной власти, например, связана с выявлением, предупреждением чрезвычайных ситуаций, ликвидацией эпидемий, эпизоотий, пожаров, аварий, наводнений, дорожно-транспортных происшествий[32] и т.п.

Выделяемые административно-правовые функции органов исполнительной власти имеют ряд характерных признаков.

Во-первых, административно-правовые функции органов исполнительной власти в обязательном порядке должны быть закреплены в нормах закона или иного правового акта Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, выделяемые функции реализуются органами исполнительной власти в административно-правовой сфере с участием граждан, организаций, государственных органов и органов местного самоуправления.

В-третьих, данные функции, по сути, являются специфическим средством достижения целей исполнительной власти, установленных государством в сфере административно-правового регулирования. Осуществляя административно-правовые функции, орган исполнительной власти обеспечивает согласованность действий и решений граждан и организаций, органов публичной власти по соблюдению, исполнению и использованию норм законов и иных правовых актов Российской Федерации и субъектов РФ, а также устраняет препятствия, возникающие на пути реализации указанных норм.

В-четвертых, посредством административно-правовых функций органы исполнительной власти решают поставленные государством перед исполнительной властью административно-правовые задачи.

В-пятых, для реализации возложенных административно-правовых функций органы исполнительной власти и их должностные лица наделяются законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ или иным нормативным правовым актом государственными (административными) полномочиями. Они представляют собой значительный арсенал прав, которые для органов исполнительной власти являются одновременно обязанностью по изданию

[32] Например: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ; Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ; Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ; Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

правовых актов, заключению договоров, а также совершению иных действий по обеспечению исполнения нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

Предлагаемые перечни типизированных административно-правовых задач и функций целесообразно, реализуя ч. «г» ст. 71 Конституции РФ, закрепить в федеральном законе «О системе федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации», который станет логическим завершением, венцом проведенной административной реформы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М., 2000.
2. Словарь административного права / кол. авт. — М., 1999.
3. Административное право России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. — М., 2004.
4. *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. — Воронеж, 2001. — Ч. 2. Кн. 1 : Субъекты. Органы управления. Государственная служба.
5. *Бахрах Д. Н.* Административное право России. — М., 2000.
6. *Конин Н. М.* Административное право России. — М., 2008.
7. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. — М., 1998.



Александр Александрович АГЕЕВ,
докторант Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
aageev@duma.gov.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. *В статье раскрывается значение института административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации, рассматривается процесс его развития в государстве. Предложены конкретные меры по совершенствованию законодательства об административной ответственности в субъектах Российской Федерации.*
Ключевые слова: *административная ответственность, административное правонарушение, юридическая ответственность, субъекты Российской Федерации, федерализм.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.064-069

A. A. AGEEV,
doctoral student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
aageev@duma.gov.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *The article reveals the importance of administrative responsibility institute in subjects of the Russian Federation, reviews the process of its development in state. Proposed concrete measures to improve legislation on administrative responsibility in constituent entities of the Russian Federation.*
Keywords: *administrative responsibility, administrative offense, legal responsibility, subjects of the Russian Federation, federalism.*

В условиях административной реформы большое значение придается совершенствованию законодательства об административной ответственности в субъектах Российской Федерации[1]. Представляется достаточно обоснованным указать, что институту административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации свойственны черты, присущие такому же институту на уровне федеральном, эта закономерность проявляется в основном в задачах, разрешаемых посредством использования института административной ответственности, а именно — в обеспечении реализации решений государственной власти с помощью такого элемента, как административное принуждение.

[1] *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. 2008. Т. LXVII. № 4. С. 875—884.

© А. А. Агеев, 2018

И все же институт административной ответственности на региональном уровне наделен и рядом специфических черт. Одним из таких признаков является в первую очередь предназначение института административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации.

Представляется необходимым перейти к определению рассматриваемого нами института и его назначения. Так, И. А. Галаган отмечал, что «социальная сущность административной (юридической) ответственности, в каких бы аспектах она ни рассматривалась, всегда в одном — в ее организационном назначении. В этом же состоит социальное назначение и методы государственного принуждения в целом»[2]. Здесь сто́ит обратить внимание на то, что вышеуказанный ученый раскрывал интересующую нас категорию через институт государственного принуждения.

В. М. Манохин в своем труде «Советское административное право» отождествляет административную ответственность с административным принуждением[3], как и А. С. Дугенец, относящий административную ответственность к виду государственного принуждения[4].

Такого рода теория определения сущности административной ответственности корреспондирует уже иной теории, получившей наибольшую поддержку в научном мире, а именно о природе самой юридической ответственности и ее назначении; это обусловлено тем, что основополагающее место в большинстве исследований института административной ответственности занимают непосредственно принудительные меры воздействия на правонарушителя, нередко имеющие схожие черты с принудительными мерами в области иных видов юридической ответственности, например уголовной.

Мы придерживаемся позиции, согласно которой назначение административной ответственности в целом наиболее тесно связано с природой административного правонарушения, являющегося одним из сущностных признаков и оснований возникновения административной ответственности, в контексте государственно-управленческих отношений.

Данный подход, связанный с управленческой наукой, сформировался достаточно давно в государствах Европейского Союза. Например, виднейший административист Германии Д. Голдшмидт ввел в немецкую науку административного права положение о необходимости строгой дифференциации уголовного преступления и административного деликта, имеющих ряд близких друг другу характерных черт[5].

---

[2] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование // Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 226.

[3] *Манохин В. М.* Советское административное право. Часть Общая. Саратов, 1968.

[4] *Дугенец А. С.* Административная ответственность в российском праве : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 44.

[5] *Goldschmidt J.* Das Verwaltungsstrafrecht: eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtgeschichtlichen und rechtsvergleichenden Grundlage // DJZ. 1902. S. 213 ; *Гаврилова Л. В.* Разграничение преступления и административного правонарушения как научная и нормотворческая проблема в ФРГ // Академический юридический журнал. 2003. № 3 (13).

Несмотря на это, в доктрине административного права указанный подход к рассмотрению административного правонарушения как явления государственно-управленческого характера не является единственным, что в очередной раз иллюстрирует некую двойственность природы исследуемого явления.

Применительно к нашему государству, к отечественной доктрине административного права сто́ит отметить, что сегодня ряд ученых-административистов, изучающих природу административного правонарушения, институт административной ответственности, ставят акценты на межотраслевую природу данных институтов, носящих также комплексный характер.

В рамках этого подхода необходимо указать, что некоторые ученые-административисты, например Ю. П. Соловей, С. А. Старостин, исключают из числа характерных черт административной ответственности государственно-управленческую природу, констатируя, что ответственность является административной только лишь потому, что, во-первых, это ответственность не перед судом, а перед органами исполнительной власти и, во-вторых, реализуется она вне судебной процедуры[6].

Приведем также позицию, представленную профессорами П. П. Серковым и С. А. Старостиным, согласно которой «противоправность административная и уголовная одной природы», а административная ответственность имеет межотраслевой характер, так как обеспечивает защиту общественных отношений, урегулированных различными отраслями права[7].

Н. В. Витрук, в свою очередь, указывает на то, что меры административного наказания за совершенные административные правонарушения направлены на охрану самых разнообразных отношений, регулируемых частным и публичным правом, следовательно, нельзя односторонне связывать административную ответственность с существованием лишь одной отрасли административного права[8].

Анализируя доктринальные положения административного права, затрагивающие проблемы определения административной ответственности, ее характерных черт и другие вопросы этого института юридической ответственности, представляется обоснованным констатировать, что единый подход к пониманию указанного нами института на сегодняшний день в отечественной науке административного права отсутствует; существует ряд концепций определения административной ответственности, наиболее широкую поддержку из которых получили две теории.

---

[6] *Соловей Ю. П.* К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы круглого стола, состоявшегося 3 марта 2014 г. в Государственной Думе ФС РФ / под ред. С. А. Старостина. М., 2014. С. 27 ; *Старостин С. А.* О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 18—25.

[7] *Серков П. П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2012 ; *Старостин С. А.* Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. 2015. № 1. С. 39—45.

[8] *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009. С. 18—21.

Согласно первой концепции, специфика назначения административной ответственности в сравнении с назначением иных видов юридической ответственности сводится к минимуму, что обусловлено одинаковой социальной сущностью административного правонарушения и преступления. Другой же подход закрепляет неразрывную связь назначения административной ответственности с государственно-управленческой природой, а административные правонарушения, в свою очередь, определяет как деликты, посягающие на общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

Вышеуказанная «разрозненность» в определении назначения института административной ответственности, по нашему мнению, является последствием отсутствия в отечественной доктрине административного права единой концепции административной ответственности, а также сложившегося в законотворческой практике подхода к развитию административных правонарушений.

Далее предлагается перейти к «практическому» аспекту исследуемого нами вопроса. Здесь необходимо рассмотреть назначение административной ответственности, закрепленное на законодательном уровне, а именно в Кодексе РФ об административных правонарушениях[9]. Согласно ст. 1.2 КоАП РФ «задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений».

Таким образом, предназначение института административной ответственности в соответствии с действующим административным законодательством состоит из ряда элементов, однако, на наш взгляд, основополагающим из них является именно охрана общественных отношений в области государственного управления, что присуще и административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации, соответственно.

Кроме того, институт административной ответственности на региональном уровне наделен рядом отличительных признаков, наиболее значимым из которых для настоящего исследования, по нашему мнению, является конституционная обусловленность данного института административного права как одной из гарантий реализации федерализма в России.

Здесь важно отметить, что законодательство об административной ответственности отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ве́дения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, полномочия субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности представляются одним из наиболее значимых принципов разграничения предметов ве́дения между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, что отражено в ст. 72 Конституции РФ и ст. 1.3—1.3.1 КоАП РФ.

[9] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Однако в контексте приведенных положений Основного Закона необходимо осветить одну из наиболее значимых для настоящего исследования проблем, а именно — несоответствие возложенной на субъекты Российской Федерации ответственности и имеющихся у них возможностей для реализации своих полномочий.

Таким образом, помимо проблемы ограничения возможностей в области законотворчества, субъекты Российской Федерации сталкиваются также с вопросом реализации закрепленных за ними полномочий, что обусловлено и аспектом материальным, то есть подкреплением определенных полномочий финансово-бюджетным базисом или же отсутствием такового.

Следует констатировать, что указанные нами в настоящем исследовании проблемы создают ряд затруднений в сфере развития института административной ответственности в целом и непосредственно на уровне субъектов Российской Федерации.

И все же, подводя итог, представляется вполне обоснованным говорить о том, что реализация норм, указанных в Конституции РФ, требует дальнейшего развития института административной ответственности на региональном уровне вопреки существующим пробелам в законодательстве и трудностям в правоприменительной практике. Данная необходимость обусловлена рядом факторов:

1) специфика правоотношений, возникающих в изучаемой области, присущая тому или иному региону;
2) необходимость дальнейшего прогрессивного развития института административной ответственности субъектов Российской Федерации в рамках регионального законодательства;
3) укрепление и поддержание определенного статуса органов власти субъектов Российской Федерации посредством наделения их рядом властных полномочий по обеспечению исполнения принятых решений.

Таким образом, рассмотренный нами институт административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании, так как сама модель данного института является одним из необходимых элементов должного функционирования государства с федеративным устройством.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. — М., 2009.
2. *Гаврилова Л. В.* Разграничение преступления и административного правонарушения как научная и нормотворческая проблема в ФРГ // Академический юридический журнал. — 2003. — № 3 (13).
3. *Дугенец А. С.* Административная ответственность в российском праве : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2005
4. *Серков П. П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2012.
5. *Соловей Ю. П.* К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонару-

шениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы круглого стола, состоявшегося 3 марта 2014 г. в Государственной Думе ФС РФ / под ред. С. А. Старостина. — М., 2014.
6. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. LXVII. — № 4. — С. 875—884.
7. *Старостин С. А.* Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. — 2015. — № 1. — С. 39—45.



ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Сергей Николаевич АНТОНОВ,
кандидат юридических наук, доцент, аналитик 1-й категории Научно-исследовательского центра проблем безопасности дорожного движения МВД России
kapp@msal.ru
121170, Россия, г. Москва, ул. Поклонная, д. 17

Аннотация. *В статье анализируется правовая основа осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, рассматриваются пути устранения недостатков в правовом регулировании этого вида деятельности.*
Ключевые слова: *безопасность дорожного движения, федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения, цель, субъекты, объекты, предмет федерального надзора, правовое регулирование.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.070-077

S. N. ANTONOV,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Analyst 1th category of Research Center of Problems of Road Safety
Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
kapp@msal.ru
121170, Russia, Moscow, ul. Poklonnaya, 17

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION FEDERAL STATE SUPERVISION IN THE FIELD OF ROAD SAFETY

Abstract. *The article analyzes the normative legal basis of implementation of federal state supervision in the field of road safety discusses the ways remedy existing deficiencies in legal regulation of this activity.*
Keywords: *road safety, federal state supervision in the field of road safety, purpose, subjects, objects, the subject of federal supervision, normative regulation.*

Одной из острейших социально-экономических проблем России является безопасность дорожного движения. Достаточно сказать, что только за первое полугодие 2017 г. на дорогах страны произошло более 70 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло 7, 5 тыс. человек и более 90 тыс. ранено. Число нарушений, выявляемых в области дорожного движения, которые, как известно, являются основными причинами происшествий, постоянно растет и за указанный период составило более 50,5 млн[1].

[1] Официальный сайт ГИБДД МВД России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: http://www.gibdd.ru/stat/ (дата обращения: 16.09.2017).

© С. Н. Антонов, 2018

Рассуждая о распространенности административных деликтов в дорожном движении, уместно вспомнить одну закономерность, отмеченную психологом Дитером Клебельсбергом, которая влияет на правосознание граждан. Суть ее сводится к следующему. Интенсивное издание нормативных установлений (в любой области общественных отношений), не сопровождающееся должным контролем (надзором) за их соблюдением, неизбежно влечет распространение правового нигилизма в обществе и «девальвацию» законодательных норм. В этой связи одним из объективно необходимых условий повышения защищенности участников дорожного движения от ДТП и снижения тяжести их последствий следует считать оптимизацию правовой основы организации и осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения (далее — федеральный надзор).

На актуальность проблемы неоднократно обращало внимание высшее руководство страны. Так, Президентом РФ была поставлена задача разработки концепции повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, которая, в частности, должна предусматривать «формирование единой правовой основы деятельности контрольных и надзорных органов, учитывающей возможность разделения их функций в сфере контроля, надзора и разрешительной деятельности»[2]. Кроме того, соответствующие вопросы были предметом обсуждения на прошедшем 14 марта 2016 г. в г. Ярославле президиуме Государственного Совета РФ, по результатам которого был разработан комплекс мер, направленных на снижение уровня аварийности на дорогах страны[3].

К сожалению, исследованию сущности и содержания федерального надзора в научной литературе уделяется недостаточно внимания[4]. Причин сложившегося положения несколько. Это и сравнительно недавнее появление термина «федеральный надзор в области безопасности дорожного движения», и определенная сложность правовой регламентации этой деятельности, и неоднозначная трактовка законодателем[5] и учеными понятия «надзор» и его соотношения с понятием «контроль»[6]. Одновременно следует отметить и активное обсуждение учеными

---

[2] Поручение Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № Пр-1391.

[3] Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного Совета Российской Федерации от 11.04.2016 № Пр-637ГС.

[4] См., например: *Антонов С. Н.* Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения : монография. М. : ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017.

[5] См., например: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». П. 19 ч. 1 ст. 12 (далее — ФЗ «О полиции») ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Ст. 19.4, 19.5, 19.6.1 и др.

[6] См., например: *Денисов Р. И.* Административный надзор в сфере дорожного движения. М. : ВНИИБД МВД СССР, 1981 ; *Россинский Б. В.*. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. М. : НИЦ ГАИ МВД РФ, ИНИ, 1993 ; *Уманская В. П.* Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора // Административное право и процесс. 2005. №. 4 ; *Зырянов С. М.* Административный надзор органов исполнительной власти : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М. , 2010 ; Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юрист, 2002. С. 454 и др.

концептуальных теоретических основ оптимизации государственного контроля и надзора в целом[7].

В процессе сравнительно-правового анализа нормативной основы федерального надзора в настоящей статье основное внимание будет уделено проблемным вопросам правового регулирования как на стадии возникновения, так и на стадии развития и становления этого института.

Во-первых, обращает на себя внимание несоответствие законодательной регламентации области применения федерального надзора. В одном случае она именуется как «*область безопасности* (курсив наш. — *С. А.*) дорожного движения», в другом — как «*область обеспечения безопасности* (курсив наш. — *С. А.*) дорожного движения»[8]. Вопрос в данном случае далеко не риторический. Дело в том, что указанные термины имеют различное законодательное толкование. Так, под «безопасностью дорожного движения» понимается «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий». А «обеспечение безопасности дорожного движения» определяется как «деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий»[9].

Таким образом, в первом случае речь идет о качественной характеристике дорожного движения — его безопасности, которая во многом определяется уровнем соблюдения юридическими и физическими лицами обязательных требований безопасности, закрепленных в законодательстве[10]. А во втором говорится о деятельности по достижению указанной качественной характеристики. Сегодня «обеспечение безопасности дорожного движения» задекларировано в качестве одного из основных направлений деятельности полиции[11], а его непосредственная реализация возложена на ГИБДД МВД России, в том числе путем осуществления федерального надзора[12]. Поскольку субъект федерального надзора (МВД России) не может одновременно выступать объектом этой деятельности, областью федерального надзора правомерно считать «безопасность дорожного движения».

Во-вторых, следует констатировать, что в ФЗ «О полиции» термин «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения» не «прижился». Соответствующая обязанность полиции закреплена в следующем виде: «осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения»[13]. Подобное несо-

---

[7] *Старилов Ю. Н., Мартынов А. В.* Первая Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства» // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 84—88.

[8] См. соответственно название гла. V и ст. 30 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее — ФЗ «О безопасности дорожного движения»).

[9] Ст. 2 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

[10] См., например: ст.ст. 11, 12, 16, 18, 20 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

[11] Ст. 2 ФЗ «О полиции».

[12] П. 1 Положения о Госавтоинспекции.

[13] Пп. 19 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции».

ответствие в наименовании федерального надзора можно наблюдать в других законодательных актах[14].

Целесообразно упомянуть и о различных подходах к определению содержания федерального надзора. Так, в качестве полномочия МВД России он закреплен в достаточно оригинальной формулировке — «организация и осуществление федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, а также осуществление специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в этой области»[15]. Из этого следует, что вторая половина нормы частично дублирует и одновременно противоречит первой, поскольку в ФЗ «О безопасности дорожного движения» термин «контроль» не используется, а «надзорные функции» логично вписываются в понятие федерального надзора, являются его неотъемлемой составной частью. При этом анализируемая норма противоречит п. 1 Положения о Госавтоинспекции, где установлено, что служба осуществляет «федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения».

В-третьих, в соответствии с ч. 2 ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения» Правительство РФ должно определить *порядок* осуществления федерального надзора. Однако в настоящее время разработано и функционирует Положение о федеральном надзоре, которое, по сути, представляет собой конгломерат материальных (вместо процессуальных) норм законодательных и подзаконных актов (ФЗ «О безопасности дорожного движения», ФЗ «О защите прав...»[16], КоАП РФ, Положение о Госавтоинспекции, Административный регламент по контролю и надзору и т.п.). Таким образом, фактически отсутствует единый правовой механизм реализации полномочий Госавтоинспекции по осуществлению федерального надзора.

В-четвертых, цель федерального надзора в законодательстве регламентируется по-разному. В части 1 ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения» установлено, что надзор осуществляется «в целях обеспечения соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения». Законодательство здесь понимается в широком смысле этого слова и состоит «из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов»[17]. Таким образом, целевое назначение федерального надзора фактически совпадает с одной из задач Госавтоинспекции, которая сформулирована следующим образом: «Госавтоинспекция обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства

[14] См., например: ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ.

[15] П. 27 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699.

[16] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — ФЗ «О защите прав...»).

[17] Ст. 4 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения…»[18]. В то же время в Положении о федеральном надзоре говорится иное: «федеральный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений... требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения… принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений...»[19].

Представляется, что формулировка цели, приведенная в ФЗ «О безопасности дорожного движения», является оптимальной, поскольку в Положении о федеральном надзоре речь идет не о цели *(«предмет стремления», «конечный результат»[20])*, а о конкретных мерах (средствах) административного принуждения, направленных на обеспечение соблюдения требований законодательства в рассматриваемой области общественных отношений. Таким образом, можно констатировать наличие несоответствия подзаконного нормативного правового акта (постановления Правительства РФ) федеральному закону в части целеустановления федерального надзора.

В-пятых, сравнительно-правовой анализ законодательства в области безопасности дорожного движения позволяет говорить о том, что названия отдельных видов деятельности, при осуществлении которых должны соблюдаться обязательные требования безопасности, не вполне корректны, а их перечень не является исчерпывающим. Так, в п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» закреплено право полиции «…проводить проверки деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, выдавать должностным лицам этих организаций и индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений, в том числе за нарушение требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения при *строительстве, ремонте, реконструкции и содержании дорог»* (курсив наш. — *С. А.*). Следовательно, предметом федерального надзора определено соблюдение обязательных требований безопасности при строительстве, ремонте, реконструкции и содержании дорог. Эти требования закреплены в ст. 11 и 12 ФЗ «О безопасности дорожного движения». В законодательстве деятельность по «проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог» определяется как «дорожная деятельность»[21]. Таким образом, в рассматриваемом случае правильнее говорить о «дорожной деятельности», а не деятельности «по эксплуатации автомобильных дорог». Более того, термин «эксплуатация» в буквальном смысле означает «использование». Кроме того, представляется, что перечень предметов федерального надзора является неполным и подлежит расширению за счет включения в него деятельности, свя-

---

[18] Положение о Госавтоинспекции. П. 2.

[19] П. 1 Положения о федеральном надзоре.

[20] URL: http://elhow.ru/ucheba/opredelenija/c/chto-takoe-cel.

[21] Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». П. 3 ст. 3.

занной с «организацией дорожного движения». Это обусловлено тем, что в ФЗ «О безопасности дорожного движения» содержится специальная статья — ст. 22 «Требования по обеспечению безопасности дорожного движения в процессе его организации».

В-шестых, в последние годы существенным образом изменились положения законодательства, регламентирующие отдельные вопросы организации и проведения некоторых видов государственного контроля и надзора. Так, ст. 8.1 ФЗ «О защите прав...» предусмотрена возможность применения риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора)[22]. Эти новации коснулись федерального государственного надзора. Данный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законодательством случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения проверочных мероприятий, мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности[23]. Целевым назначением этого подхода является оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), повышение результативности проверочной деятельности, а также снижение издержек объектов надзорной деятельности.

Для имплементации соответствующих новаций в законодательство, регламентирующее осуществление федерального надзора, целесообразно внести в Положение о федеральном надзоре изменения, направленные:— на легализацию применения риск-ориентированного подхода в процессе федерального надзора;— определение критериев отнесения объектов федерального надзора к определенной категории риска;— установление периодичности проведения плановых проверок объектов надзора в зависимости от присвоенной категории риска;— закрепление обязательности использования в процессе федерального надзора проверочных листов (списков контрольных вопросов)[24];— определение перечня специальных мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований безопасности.

Кроме того, объективно необходимым условием повышения эффективности и результативности надзорной деятельности в рассматриваемой области общественных отношений является актуализация перечня нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования безопасности, которые подлежат проверке, а также доведение соответствующей информации до объектов проверки (юридические лица и индивидуальные предприниматели).

[22] Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[23] Ч. 2 ст. 8.1 ФЗ «О защите прав...».

[24] П. 11.3 ст. 9 ФЗ «О защите прав...».

В-седьмых, исследуя предупредительные меры, применяемые в процессе федерального надзора, нельзя обойти вниманием «предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований»[25]. Эта мера является новой, а ее правовая природа не вполне понятна. Она может применяться при наличии ряда условий, которые весьма специфичны и достаточно абстрактны, что допускает возможность субъективного их толкования правоприменителем. Первое условие — это наличие у органа федерального надзора сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации мероприятий по контролю (без взаимодействия с объектом надзора) либо содержащихся в поступивших обращениях органов государственной власти, органов местного самоуправления, СМИ, в случаях, если отсутствуют данные о том, что нарушение обязательных требований причинило вред жизни, здоровью, граждан, безопасности государства, а также привело к возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создало непосредственную угрозу указанных последствий[26]. Таким образом, первым условием применения этой меры в процессе федерального надзора является «бесконтактный надзор»[27], наличие сведений о подготовке нарушений обязательных требований безопасности либо об их признаках, а также сведений об отсутствии ДТП либо угрозы их возникновения. По каким объективным критериям определять «подготовку нарушений обязательных требований» и «их признаки» — не установлено.

Однако самое главное условие реализации рассматриваемой меры заключается в том, что она применяется в случаях, если *«иное не установлено федеральным законом»*. Однако каким именно «федеральным законом» — не вполне понятно. То ли это ФЗ «О защите прав...», где содержится данная новация, то ли это ФЗ «О полиции», КоАП РФ, которые должны функционировать при осуществлении «безконтактного надзора». Другим условием применения «предостережения» является то, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель ранее не привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований.

Только при наличии названных условий орган федерального надзора может объявить юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и обязать его принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить в установленный срок орган надзора.

И наконец, нельзя не сказать о специфике применения мер административного принуждения по результатам проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В статье 17 ФЗ «О защите прав...» установлено, что в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований должностные лица органа государственного контроля (надзора), проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны:

---

[25] Ч. 4—7 ст. 8.2 ФЗ «О защите прав...».

[26] Ч. 5 ст. 8.2 ФЗ «О защите прав...».

[27] Ст. 8.3 «Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями» ФЗ «О защите прав...».

— *выдать предписание* юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами;
— принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, а также *меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения*, к ответственности.

Анализ приведенных положений не дает однозначного ответа на вопрос о том, как действовать правоприменителю: выдать предписание об устранении правонарушений либо применить административный штраф к нарушителю или одновременно применить эти меры административного воздействия?

Подводя итоги краткого рассмотрения заявленной тематики, необходимо подчеркнуть, что перечень недостатков в правовой регламентации федерального надзора не является исчерпывающим, а при работе по их устранению приоритетным следует считать не только разработку мер по обеспечению прав и законных интересов юридических лиц и физических лиц, но и создание оптимального прозрачного правового механизма предупреждения и адекватного реагирования на факты нарушения обязательных требований безопасности, направленного на снижение вероятности совершения ДТП.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М. : Юрист, 2002.
2. *Антонов С. Н., Кузин В. В.*, *Левченко А. Л.*, *Якимов А. Ю.* Законодательство Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения (состояние, перспективы) // Административное право и процесс. — 2007. — № 4.
3. *Антонов С. Н.* Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения : монография. — М. : ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017.
4. *Денисов Р. И.* Административный надзор в сфере дорожного движения. — М. : ВНИИБД МВД СССР, 1981.
5. *Зырянов С. М.* Административный надзор органов исполнительной власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2010.
6. *Россинский Б. В.* Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. — М. : НИЦ ГАИ МВД РФ, ИНИ, 1993.
7. *Старилов Ю. Н., Мартынов А. В.* Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства» // Административное право и процесс. — 2015. — № 10.
8. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. LXVII. — № 4. — С. 875—884.



Наталья Николаевна БАКУРОВА,
кандидат юридических наук, доцент Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
nnbaku@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ИНСТИТУТ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

Аннотация. *Статья посвящена институту судебных приставов в Российской Федерации, который имеет огромное значение, поскольку деятельность судебных приставов затрагивает интересы миллионов граждан и организаций, направлена на реальное, правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других государственных органов и должностных лиц, обеспечение установленного порядка деятельности судов, исполнение законодательства об уголовном судопроизводстве, защиту прав, свобод граждан и организаций. В то же время в процессе административной реформы институт судебных приставов с момента его зарождения и до современного этапа претерпевает многочисленные организационно-правовые изменения, обусловленные государственной политикой, социально-экономическими предпосылками, на разных этапах деятельности судебных приставов изменяется их правовой статус. Эти и иные вопросы рассматриваются в статье.*

Ключевые слова: *административная реформа, институт судебных приставов, судебный пристав, Федеральная служба судебных приставов, исполнение судебных решений, административно-правовое регулирование, деятельность судебных приставов, правовой статус, компетенция, государственная служба.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.078-084

N. N. BAKUROVA,
PhD (Law), Associate Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
nnbaku@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ADMINISTRATIVE REFORM AND THE INSTITUTE OF BAILIFFS

Abstract. *The article is devoted to the Institute of bailiffs in the Russian Federation, which is of great importance, since the activities of bailiffs affects the interests of millions of citizens and organizations, is aimed at real, correct and timely execution of judicial acts, acts of other state bodies and officials, maintenance of the established order of activity of courts, enforcement of legislation on criminal proceedings, protection of rights and freedoms of citizens and organizations. At the same time, in the process of administra-*

© Н. Н. Бакурова, 2018

tive reform, the Institute of bailiffs from the time of his birth to the present stage undergoes numerous legal changes as a result of state policy, socio-economic backgrounds, at different stages of the activities of bailiffs change their legal status. These and other questions are considered in the article.
Keywords: *administrative reform, the institution of the bailiff, the bailiff of the Federal bailiff service, execution of court decisions, administrative regulation, judicial officers, legal status, competence, public service.*

Административная реформа — явление перманентное. Институт судебных приставов с момента его зарождения и до современного этапа претерпевает многочисленные организационно-правовые изменения, обусловленные государственной политикой, социально-экономическими предпосылками.

С появлением сначала княжеского, а затем централизованного государственного управления формы государственного регулирования общественных отношений, связанных с исполнением властных, позднее — судебных решений, приобрели правовой характер. Государство в силу своей природы и возможности применять механизм принуждения учреждает специальную должность, которая со времени Судебной реформы 1864 г. и в настоящее время называется судебный пристав, определяет функции и полномочия лиц, замещающих данную должность, порядок их организации и деятельности, тем самым передавая судебным приставам часть своих государственно-властных полномочий в сфере исполнения судебных и административных решений, обеспечения установленного порядка в судах и др. В разные исторические периоды функции судебных исполнителей изменялись, однако неизменно их деятельность была связана с судебной деятельностью, исполнением решений суда и органов исполнительной власти, обеспечением установленного в суде порядка.

Анализ правовых источников, сохранившихся до настоящего времени, и тех, что действуют сегодня, позволяет заключить, что эволюция института судебных приставов насчитывает несколько столетий. Можно условно выделить следующие этапы становления и развития данного института:

1) начальный этап: в Древней и феодальной Руси (XI—XV вв.) исполнение властных решений осуществляли ябетники, мечники, метельники, детские, биричи, «приставе», праведщики, сотские и иные — предшественники судебных приставов;
2) допетровское время (конец XV — XVII в.): позовники, подверники, недельщики Русского (Московского) государства — особые исполнители судебных решений;
3) петровское время и дореформенный период (XVIII — середина XIX в.): адъютанты Российской империи периода абсолютизма обеспечивали установленный порядок в судах; функции по исполнению судебных и административных решений были переданы органам полиции и военнослужащим; в период правления императрицы Екатерины II появились полицейские и становые приставы, которые исполняли решения судов и охраняли общественный порядок;
4) дореволюционный период (1864—1917 гг.): учреждение института судебных приставов, установление их правового статуса, исполнение судебного реше-

ния как стадии судебного процесса, обеспечение установленного порядка судопроизводства;

5) советский период (1917—1990-е гг.): судебные исполнители при судах, их двойное подчинение судебному органу и органу юстиции;
6) современный период (1990-е гг. — настоящее время): судебные приставы — государственные служащие органа исполнительной власти, осуществляющие принудительное исполнение судебных и иных решений, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов[1].

Каждый из названных периодов характеризуется определенными экономическими, политическими и социальными условиями, что, безусловно, находит свое отражение в содержании государственного регулирования деятельности этих лиц, их функциях, компетенции, особенностях организации их деятельности, в порядке ее осуществления. В государственном регулировании деятельности судебных приставов постепенно закладываются основы административно-правового регулирования.

Вместе с тем анализ правовых норм, относящихся к институту судебных приставов, с очевидностью показывает, что социальные катаклизмы не всегда способствовали поступательному развитию рассматриваемого института. До настоящего времени государство, возлагая на судебных приставов важные функции по исполнению юрисдикционных актов, обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению законодательства об уголовном судопроизводстве, без осуществления которых деятельность юрисдикционных органов бессмысленна, не сделало труд судебного пристава престижным, не обеспечило ему достойный жизненный уровень, в отдельных случаях — безопасность, не заинтересовало положительными результатами его работы[2]. Профессия судебного пристава, как и более 100 лет назад, представляется «тягостной и неприятной», «ставит пристава лицом к самым неприглядным инстинктам и крайне тяжелым житейским положениям, разрушительно действует на нервную систему и, бесспорно, отражается на работоспособности организма…»[3].

Деятельность судебных приставов в Российской Федерации имеет огромное значение, поскольку затрагивает интересы миллионов граждан и организаций, направлена на реальное, правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других государственных органов и должностных лиц, обеспечение установленного порядка деятельности судов, исполнение законодательства об уголовном судопроизводстве, защиту прав, свобод граждан и организаций.

---

[1] *Бакурова Н. Н.* О становлении и развитии института судебных приставов в России // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 2 (11). С. 57—63.

[2] В настоящее время денежное содержание судебного пристава невысокое, оно составляет 12—15 тыс. руб. в месяц, вознаграждение за высокое качество производства исполнительных действий не предусмотрено, отсутствует также прямая связь с объемом взысканных судебным приставом-исполнителем денежных средств с его денежным содержанием.

[3] *Дыновский К.* Вопросы процессуальной политики в деле вознаграждения судебных приставов по таксе. Одесса, 1904. С. 20 ; *Никитин В.* Сцены из деятельности Санкт-Петербургских судебных приставов // Судебный вестник. 1869. № 159.

В этой связи институт судебных приставов является частью государственного аппарата, находится под пристальным вниманием органов государственной власти, имеет большой общественный резонанс. От качества работы судебных приставов напрямую зависит состояние законности и правопорядка в Российской Федерации.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей в ходе судебной реформы конца 1990-х гг. судебные приставы организационно вошли в систему органов исполнительной власти. Принято два федеральных закона — «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве», ряд других правовых актов, регулирующих деятельность судебных приставов и реагирующих на вызовы времени, что позволило повысить эффективность их деятельности. В то же время в масштабах страны такое повышение эффективности деятельности судебных приставов явилось не столь значительным, как ожидалось. В начале реформы служба судебных приставов относилась к системе органов Министерства юстиции, позднее, с 2004 г., Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) стала самостоятельным федеральным органом исполнительной власти и до настоящего времени является подведомственной Минюсту РФ и находится в системе органов юстиции. Объем работы, возложенный на ФССП России, год от года возрастает, расширяется компетенция Службы в связи с увеличением исполнительных документов, поступающих в ФССП для принудительного исполнения, увеличивается нагрузка на судебных приставов-исполнителей.

В настоящее время Федеральная служба судебных приставов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также уполномоченным на ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и на осуществление федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью указанных юридических лиц, включенных в государственный реестр.

Последней из названных функций орган наделен совсем недавно, в 2016 г. За время осуществления указанной функции в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, включено 10 юридических лиц.

Ежегодно для принудительного исполнения судебным приставам поступает огромное количество исполнительных документов, по которым взыскиваются большие суммы денежных средств, обеспечивается охрана и безопасность в судах общей юрисдикции, арбитражных судах и на участках мировых судей. Так, на одного судебного пристава-исполнителя в 2008 г. приходилось 1 452 исполнительных производства, что в 5,5 раза больше установленной нормы; в 2009 г. — 1 729 исполнительных производств (превышение в 6,6 раза); в 2016 г. — 3 300 исполнительных производств, что превысило установленную нагрузку уже в 12 раз.

Следует также отметить, что численность сотрудников службы судебных приставов в последнее время не возрастает пропорционально объему работы. Так, если за период с 2002 по 2009 г. она возрастала в 2 раза и составила 75 782

единицы, то в настоящее время в территориальных органах и центральном аппарате ФССП России трудятся 74 559 человек, что меньше, чем в предыдущем периоде, на 1 223 сотрудника.

Однако число исполнительных документов и объемы принудительно взыскиваемых денежных средств увеличиваются. Так, в 2008 г. на исполнении судебных приставов находилось около 36 млн исполнительных документов, в 2016 г. эта цифра составила 54,1 млн. В 2008 г. было взыскано более 203 млрд руб., в 2016 г. — 590,9 млрд руб. Следует особо отметить, что взысканные денежные средства поступают в бюджеты всех уровней, что важно для государства в период дефицитного бюджета[4].

Судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов обеспечивают охраной все федеральные арбитражные суды и суды общей юрисдикции (2 499 единиц), а также 7 387 (98 %) судебных участков мировых судей. В круглосуточном режиме охраняются 45 из 276 зданий, помещений арбитражных судов и верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, а также окружных (флотских) военных судов (56,6 %). В 2016 г. при реализации Федеральной службой судебных приставов функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов не было допущено чрезвычайных происшествий, повлекших причинение вреда здоровью участников судебных процессов, работников и посетителей судов и судебных участков мировых судей[5].

Вместе с тем, несмотря на значительное улучшение качества работы судебных приставов по сравнению с тем периодом, когда они организационно входили в систему органов судебной власти, их деятельность по-прежнему вызывает обеспокоенность, поскольку в сфере принудительного исполнения радикальных изменений к лучшему пока не наступило. Согласно статистике не исполняется каждое второе решение суда, причем судов как общих, так и арбитражных. Суммы фактически взысканных денежных средств составляют малую часть от сумм, подлежащих взысканию. В правовом положении судебных приставов много неясности, в их практике немало недостатков. И это на фоне возрастающей численности исполнительных документов, по которым необходимо осуществлять принудительное взыскание денежных сумм, роста служебной нагрузки судебных приставов-исполнителей[6].

В настоящее время большие надежды возлагаются на использование электронных ресурсов в процессе исполнительного производства. С помощью электронных платежных систем через официальный сайт ФСПП России в 2016 г. должниками погашена сумма почти 2 млрд руб. В электронном виде осуществляется обмен информацией между ФССП России и ФНС России, МВД России, Пенсионным фондом РФ, Росреестром, Ростехнадзором и другими субъектами в сфере государственного управления в части запросов судебных приставов-исполнителей и постановлений о наложении обременения на имущество должника.

---

[4] *Гусаков С.* Круговорот денег в государстве // ЭЖ-Юрист. 2017. № 10. С. 8.

[5] Из официального доклада Главного судебного пристава РФ // URL: http://fssprus.ru.

[6] *Гусаков С.* Взыскание алиментов: не все вопросы решены // ЭЖ-Юрист. 2017. № 13. С. 12—13.

Число кредитных организаций, с которыми ФССП России заключены соглашения об электронном документообороте, составляет 109 единиц. Электронный документооборот с кредитными организациями только по запросам и ответам составил по итогам года 2,7 млрд документов, при этом его ежегодное увеличение составляет порядка 1 млрд электронных документов. В 2016 г. более половины всех фактически исполненных исполнительных производств окончены с применением электронных ресурсов.

Рассматриваемая тема приобретает особую актуальность в связи со значительно расширившимися полномочиями судебных приставов, повышенным вниманием государства к борьбе с коррупцией, принятием федеральных законов от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 19.07.2009 № 194-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О судебных приставах”»[7]. Антикоррупционный фактор в сфере исполнения судебных решений приобретает особую важность на современном этапе развития института судебного пристава, поскольку обуславливают выполнение возложенных на судебного пристава обязанностей честно, добросовестно, надлежащим образом, в полном соответствии с законом, компетентно и высокопрофессионально.

Ввиду сказанного сегодня как никогда требуется научный анализ действующего законодательства, регулирующего положение института судебных приставов, что позволит выявить причины недостатков, внести предложения по оптимизации правового регулирования деятельности судебных приставов с помощью административно-правовых средств[8].

Положение дел, связанных с исполнением судебных решений, обеспечением законности и правопорядка, предопределяет дальнейший поиск путей развития рассматриваемого института и вместе с тем оптимизацию его административно-правового регулирования. Административно-правовое регулирование деятельности судебных приставов требует дальнейшего научного осмысления и совершенствования в процессе судебной и административной реформ. Изучение правовых и организационных основ деятельности судебных приставов в России и за рубежом позволит проанализировать ситуацию в сфере деятельности судебных приставов в России, выявить проблемы и внести предложения по совершенствованию административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

---

[7] *Власова Ю. И.* Должность судебного пристава как элемент в системе государственной службы Российской Федерации // Вестник исполнительного производства. 2016. № 3. С. 107—111.

[8] *Аксенов И. А.* Арест имущества должника в исполнительном производстве: сущность, теоретико-правовые и организационные проблемы // Вестник исполнительного производства. 2016. № 3. С. 43—64 ; *Крупинова Т. А.* Отдельные вопросы правоприменения ст. 17.14 «Нарушение законодательства об исполнительном производстве» Кодекса РФ об административных правонарушениях // Вестник исполнительного производства. 2016. № 4. С. 89—95.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аксенов И. А.* Арест имущества должника в исполнительном производстве: сущность, теоретико-правовые и организационные проблемы // Вестник исполнительного производства. — 2016. — № 3.
2. *Бакурова Н. Н.* О становлении и развитии института судебных приставов в России // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 2 (11).
3. *Власова Ю. И.* Должность судебного пристава как элемент в системе государственной службы Российской Федерации // Вестник исполнительного производства. — 2016. — № 3.
4. *Гусаков С.* Взыскание алиментов: не все вопросы решены // ЭЖ-Юрист. — 2017. — № 13.
5. *Гусаков С.* Круговорот денег в государстве // ЭЖ-Юрист. — 2017. — № 10.
7. *Дыновский К.* Вопросы процессуальной политики в деле вознаграждения судебных приставов по таксе. — Одесса, 1904.
8. *Никитин В.* Сцены из деятельности Санкт-Петербургских судебных приставов // Судебный вестник. — 1869. — № 159.
9. *Крупинова Т. А.* Отдельные вопросы правоприменения ст. 17.14 «Нарушение законодательства об исполнительном производстве» Кодекса РФ об административных правонарушениях // Вестник исполнительного производства. — 2016. — № 4.

СТАНОВЛЕНИЕ И РЕФОРМА ПРОФИЛАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В РОССИИ



Сергей Викторович ВЕДЯШКИН,
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета,
sergved@rambler.ru
634050, Россия, г. Томск, пр. Ленина, д. 36

Аннотация. *В статье идет речь о модификации в современных условиях системы профилактики административных правонарушений, исследованы основные этапы ее становления, развития и реформирования. Дана оценка роли негосударственных образований в профилактической деятельности. Предложены изменения в ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ». Обращено внимание на необходимость развития воспитательных мер как основного элемента профилактического воздействия.*
Ключевые слова: *профилактика правонарушений, административные правонарушения, воспитание, воспитательная функция, реформа.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.085-093

S. V. VEDYASHKIN,
PhD (Law), Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Administrative Law of the Law Institute of the Tomsk State University
served@rambler.ru
634050, Russia, Tomsk, Lenina pr., 36

GENESIS AND REFORM OF PREVENTIVE MEASURES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN RUSSIA

Abstract. *This article is devoted to the development of the system of prevention of administrative offences in modern conditions, the author studied main steps of its genesis, development and reforming. It is given evaluation of the role of non-governmental formations in preventive activity. The author suggests some adjustments into the Federal law «On principles of system of offences prevention in the Russian Federation». The author pays attention to necessity to elaborate disciplinary measures, as one of main element of treatment.*
Keywords: *offences prevention, administrative offences, disciplinary measures, upbringing, reform.*

Одной из актуальных проблем современной деликтологии в общем и юриспруденции в частности, наряду с изучением причин и условий совершения правонарушений, учением о наказании, его реализации, является построение эффективной системы мер, обеспечивающей профилактику, в том числе предупреждение, правонарушений. Стóит отметить, что представители уголовно-правового сектора весьма преуспели в этой сфере — особый характер

© С. В. Ведяшкин, 2018

преступных деяний, степень их общественной опасности, тяжесть последствий требовали адекватной реакции и оценки. Издревле проявлялся повышенный (вполне обоснованно) интерес к указанному виду девиантного поведения[1]. Анализируя природу преступлений, их причины, условия совершения, методы борьбы с ними, ученые и практики вырабатывали, сто́ит признать, в большинстве случаев достаточно действенный механизм их предупреждения.

Становление института административной ответственности, формирование системы административных наказаний, исследования рубежа XIX—XX веков[2], позитивный опыт криминологии начинают стимулировать исследовательский интерес в области административной деликтологии[3]. По мнению А. А. Агеева,

---

[1] Уже во времена Цицерона и Сенеки затрагивались проблемы предупреждения преступлений, римский философ-стоик отмечал: «…кто, имея возможность предупредить преступление, не делает этого, тот ему способствует...» (см., например: *Сенека.* Нравственные письма к Луцилию. М., 1977).

[2] Идеи профилактики правонарушений в России получили свое развитие в работах известнейших мыслителей и ученых того времени, это: И. В. Гессен, А. И. Елистратов, П. И. Люблинский, М. М. Ковалевский, С. А. Котляревский, М. М. Сперанский, Е. Н. Тарановский, Б. Н. Чичерин, И. Я. Фойницкий, С. Л. Франк, И. Ф. Цион и др.

[3] В 1925 году А. Ф. Евтихеев обращает внимание на формирование в Германии во второй половине XIX века, под руководством Л. Гофакера, особого направления — административно-карательного права, отчасти признавая его существование (см.: *Евтихеев А. Ф.* Основы советского административного права. Харьков, 1925. С. 305—308).

Ранее в 1897 году И. Т. Тарасов указывает на систему мер, способствующих предупреждению совершения правонарушений полицейскими, в числе которых он отмечал: увещания, угрозы, поощрения и регламентацию. Сто́ит отметить — увещания, угрозы рассматривались им как не эффективные меры превенции, поскольку имели «болѣе отрицательное, чѣмъ положительное практическое значеніе, такъ какъ, достигали цѣли въ очень рѣдкихъ случаяхъ, они въ то же время нерѣдко подаютъ поводъ къ недоразумѣніямъ въ опредѣленіи правъ и обязанностей и предѣловъ власти» (см.: *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 108—110).

Положения, относящиеся к системе профилактики правонарушений не уголовно-правового характера, необходимости ее осуществления, встречаются и ранее XVIII—XIX веков, но вряд ли они могут быть рассмотрены как элементы системы, оказавшей влияние на формирование советской и современной российской систем профилактики административных правонарушений.

Об истории становления предупреждения, профилактики правонарушений в целом и административных правонарушений в частности см., например: *Гуцериев Х. С.* Законность и профилактика правонарушений (теоретико-правовое исследование) : дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 1998 ; *Низаметдинов А. М.* Региональные особенности организации и правового регулирования профилактики нарушений общественного порядка : дис. … канд. юрид. наук. М., 2003 ; *Обыденова Т. В.* Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений, совершенных несовершеннолетними : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004 ; *Головкина А. Г.* Государственная система профилактики правонарушений в современной России : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011.

появление в России административной ответственности следует связывать с изданием Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий», которым устанавливалась административная ответственность для граждан за нарушения обязательных постановлений органов местной власти[4].

Появление системных, фундаментальных работ, посвященных проблемам административной деликтологии, деликтности, включая проблемы профилактики и предупреждения административных правонарушений, связаны с именами таких ученых-административистов, как Е. В. Додин, Л. В. Коваль, В. П. Лозбяков, Л. Л. Попов, В. И. Ремнев, их исследования датируются всего лишь 70—80-ми годами прошлого столетия, что обусловлено историческими особенностями формирования отечественной системы публичных, не уголовных мер принуждения. В числе современников, продолживших развитие заложенных идей и положений, внесших значительный вклад в развитие современной административной деликтологии, сто́ит отметить Э. Е. Гензюка, А. Н. Дерюгу, Н. П. Мышляева, М. И. Никулина, А. П. Шергина.

Становлению административной деликтологии сопутствовала необходимость решения множества проблем, в числе которых особняком стоят обоснование ее самостоятельности, определение методологии, соотношение с социологией, криминологией и иными, в том числе юридическими, науками, формирование понятийного аппарата и его дефиниций.

Одной из обсуждаемых проблем, уходящей своими корнями в криминологические исследования, является соотношение категорий «профилактика» и «предупреждение» правонарушений. Криминологи, в частности Г. А. Аванесов, А. Г. Лекарь, обращали внимание на то, что в основе разграничения дефиниций указанных понятий лежит сфера их действия, поскольку профилактика правонарушений — вид деятельности государственных органов и общественных организаций, направленный на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих их совершению. Предупреждение отличается от профилактики, хотя и осуществляется теми же субъектами, но направлено оно на выявление лиц, имеющих намерение совершить правонарушение, с применением мер преимущественно воспитательного характера. Более того, профилактика возможна только в отношении конкретных видов неправомерного поведения (преступлений), могущих быть совершенными конкретными лицами или группой лиц, но не преступности в целом.

Принципиально иное соотношение профилактики и предупреждения как комплексной, взаимосвязанной системы категорий встречается в ряде работ другой группы авторов. Комплексность в их интерпретациях отличается оригинальностью подходов и выводов: во-первых, обращается внимание, что профилактика является более узким понятием, включенным в систему мер предупредительного характера (С. А. Солодовников). Данная позиция встречается и в нормах действующего законодательства, например, в ч. 2 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции» приводится определение «противодействия коррупции» — деятель-

[4] *Агеев А. А.* Становление и развитие российского административно-деликтного законодательства в советский период // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 35.

ности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции). Исходя из указанного положения профилактика — это лишь часть мер по предупреждению коррупционного поведения. Во-вторых, термины «профилактика» и «предупреждение» тождественны и используются как синонимы (Ю. Д. Блувштейн, В. Н. Бурлаков, М. И. Зырин, В. Д. Малков, В. В. Орехов, В. В. Романов). В-третьих, профилактика снижает возможности для совершения правонарушений (Г. Кайзер), сфера ее применения шире, в отличие от предупредительных мер, соответственно последние являются частью целостной системы профилактики отклоняющегося поведения (А. Г. Головкина).

В известной степени полученные результаты в области общетеоретических правовых, уголовно-правовых, криминологических, социологических исследований, в сфере психологии, педагогики, конфликтологии и иных наук необходимы, а зачастую достаточны для формирования и совершенствования понятийного аппарата иных научных знаний, в том числе административно-деликтологического характера.

Колоссальный по степени разработанности, прежде всего криминологический инструментарий, тесная связь административных правонарушений и преступлений требуют вырабатывать согласованные меры противодействия преступности и административной деликтности. В этой связи уголовная политика без учета мер противодействия административным правонарушениям не будет эффективной, равно как и административная, ориентированная на максимальное использование потенциала административной юрисдикции в предупреждении преступлений[5].

Учитывая изложенное, абсолютно логичным представляется мнение А. Н. Дерюги относительно выстраивания конструкции «профилактика-предупреждение» административных и иных правонарушений. Ученый последовательно, основательно и аргументированно приводит доводы о соотношении этих понятий, выявляя их сходство и различия.

Содержание позиции А. Н. Дерюги, как определенный результат, некое обобщение накопленного административной деликтологией опыта, сводится к следующему: «предупреждение» и «профилактика» являются близкими, но не тождественными понятиями, а значит, и функции органов власти по применению административно-профилактических и административно-предупредительных мер должны быть разделены. Иначе растворение административно-профилактических мер в более реальных и осязаемых с точки зрения практической применимости и получаемого результата административно-предупредительных мерах не даст сконцентрировать усилия заинтересованных субъектов права на реализации главной идеи профилактических мер — создании условий формирования устойчивой внутренней убежденности граждан,

[5] Основные институты административно-деликтного права / под ред. А. П. Шергина. М., 1999. С. 82—94.

их коллективных образований в правомерном поведении и нетерпимости к противоправным фактам[6].

Полагаю, что приведенная позиция заслуживает поддержки и с учетом содержания действующего российского законодательства[7], направленного на профилактику правонарушений, в том числе административно-правового характера, активное формирование которого стартовало в 2005 году. На основании поручения Президента РФ началась работа по воссозданию в стране единой системы профилактики правонарушений, объединяющая по первоначальной задумке органы власти федерального, регионального и муниципального уровней, бизнес и институты гражданского общества.

Отчасти сегодня можно констатировать свершимся факт формирования российской системы профилактики правонарушений, ее остов, фундамент заложили нормы Конституции РФ 1993 года, определив общий (конституционный) правовой статус человека и гражданина, органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, прокуратуры РФ, органов местного самоуправления (они, включая следственные органы Следственного комитета РФ, по смыслу ч. 1 ст. 5 ФЗ от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», относятся к субъектам профилактики правонарушений).

Беря за основу системы профилактики права и свободы человека и гражданина, необходимо упомянуть о системе международных актов, которые учитывались РФ при формировании системы профилактики правонарушений и будут ее основой при ее дальнейшем совершенствовании. Прежде всего, это Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция против пыток, Европейская социальная хартия, Руководящие принципы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития норм международного экономического права.

Определенным промежуточным, но имеющим важнейшее конституирующее, системообразующее значение этапом реформы профилактики в нашей стране является разработка и принятие ранее уже упомянутого ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». До его принятия высказывались скептические мнения относительно его содержания и роли в превенции девиантного поведения, поскольку закрепленные в нем виды и формы профилактического воздействия давно известны и широко используются на практике.

---

[6] *Дерюга А. Н.* Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 17,18.

[7] Например, в статье 6 ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» к числу основных направлений профилактики правонарушений отнесено их предупреждение. Профилактика рассматривается законодателем как более широкая категория, включающая охрану общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий; обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности; противодействие незаконной миграции и т.д.

«Указанный закон в корне не изменит существующую ситуацию. Во-первых, он не предлагает новых, не известных ранее форм и способов профилактики правонарушений и преступлений, а во-вторых, успех в сфере снижения количества правонарушений и преступлений обусловлен в первую очередь активными действиями по профилактике, а не декларативными нормами»[8]. В известной степени с указанным доводом сложно не согласиться, действительно, нормативный правовой акт объединил то, что по сути своей и составляло содержание профилактической деятельности, например, органов МВД, ФСБ, прокуратуры РФ, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Так, в ст. 13.1 ФЗ № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» к мерам профилактики, применяемым указанным субъектом, относятся внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, и объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ве́дению органов федеральной службы безопасности. Отмечу, что данная норма приведена в действующей редакции от 27.07.2010. Статья 17 ФЗ «Об основах системы профилактики в РФ» в пп. 3, 5 ч. 1 воспроизводит именно эти формы профилактического воздействия, что подтверждает приведенный ранее тезис относительно соотношения содержания приведенных федеральных законов.

В целом сто́ит признать, что принятие ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» является неким символом реформы национальной профилактической системы, откровенно говоря требующим значительной доработки. Можно долго говорить о его положительных или отрицательных характеристиках, но сам факт того, что идеи его принятия, высказанные еще в середине 60-х годов прошлого столетия, все же увенчались осязаемым результатом, свидетельствуют: а) об осознании важности выработки комплексного подхода в деле профилактики преступлений и административных правонарушений; б) о небесполезности полученных научных и практических результатов за более чем столетнюю историю активной борьбы с правонарушаемостью в России.

Обратимся к определению профилактики правонарушений, сформулированному в ст. 2 ФЗ, как совокупности мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. Обращает на себя внимание выделение воспитательного воздействия, которое далее, в механизме профилактики правонарушений, практически не раскрывается и не упоминается, за исключением индивидуальной профилактики правонарушений, применяемой в отношении лиц, указанных в ч. 2. ст. 24 ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ». Как оценить эту особенность системы современной профилактики правонарушений в России? Действительно ли воспитание в части формирования правомерного поведения, удержания от деликтности в современ-

[8] *Лебедев А.* Ускорить профилактику правонарушений // ЭЖ-Юрист. 2016. № 12. С. 2.

ном обществе утратило свою актуальность? Ответить на эти вопросы не представляется возможным в рамках данной работы, поскольку требуется определенное переосмысление социального назначения современного административного права и системы основных направлений его правового воздействия[9].

Представляется уместным краткое обращение к содержанию правового опосредования ранее существовавшей системы профилактики девиантного поведения, в основе которого лежали мощнейшие идеологические, в том числе воспитательные, механизмы воздействия. К середине 80-х годов прошлого столетия, по оценкам международного сообщества, она признавалась одной из лучших в мире, но с началом известных процессов конца 80-х — начала 90-х годов XX века оказалась неэффективной, поскольку профилактическая служба в 80-е была фактически разрушена[10].

Не умаляя значение правоохранительных органов советского периода в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, стóит отметить активную роль иных субъектов профилактики правонарушений. В профилактическую деятельность были вовлечены региональные органы исполнительной власти, районные органы, государственные, общественные и партийные организации, СМИ; органы народного контроля осуществляли свою деятельность на основании Закона СССР от 30.11.1979 «О народном контроле в СССР». Осознавая главную идею социалистических профилактических мер — «воспитание граждан в духе законности, патриотизма и коммунизма», общественные организации и граждане ориентировались прежде всего на необходимость формирования соответствующего уровня правосознания и правовой культуры у субъектов профилактики, оказывая воздействие на их сознание, взгляды и чувства с позиции правомерного поведения, потребности в нем, его дальнейшего культивирования как определенного образа жизни. Именно этого не достает современной системе профилактики правонарушений в целом, что, собственно, и не нашло достойного отражения в ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» и иных действующих нормативных правовых актах. В этой связи в числе основных направлений профилактики административных правонарушений необходимо выделить «развитие системы воспитательного воздействия, обеспечивающей формирование правомерного поведения, воздействуя на личность на всех этапах ее формирования, включая дошкольное, школьное, среднее профессиональное и высшее образование».

При реализации высказанного предложения необходимо учесть содержание ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который определил воспитание как деятельность, направленную на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства (ст. 2).

Говорить о том, что нормы ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» учитывают воспитательное воздействие как профилактическую

[9] *Ведяшкин С. В.* Функции современного административного права и их система // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 18—22.

[10] *Лунев В. В.* К проекту закона о предупреждении преступности // Государство и право. 1996. № 11. С. 38.

меру, практически не приходится. В этой на первый взгляд мелочи начинает проявляться актуальная проблема административно-правового механизма — воспитание на уровне реализации административно-правовых норм и административно-правового регулирования в целом.

Найти в современной литературе сколько-нибудь серьезное исследование реализации воспитательной функции административного права в целом или на примере какого-либо института, в том числе административной ответственности, достаточно затруднительно. Возможно, этот аспект не имеет важного значения. Однако подобное отношение, очевидно, привело современное российское общество, государство к отрицательным социальным результатам. Оставив без внимания эту важнейшую сферу, в том числе правового воздействия, мы начинаем пожинать плоды безответственности, бессистемности[11], в основном борясь со следствием, а не причиной негативных явлений.

Воспроизводимая система субъектов и участников профилактики правонарушений в России, реформирование элементов профилактической системы в целом, методов их деятельности свидетельствуют о тяготении российской модели к ранее существовавшей, советской, но по оценкам специалистов это лишь формальная, а не содержательная сторона дела[12]. К сожалению, координационные связи субъектов профилактики в период становления российской государственности были утрачены, произошли известные деструктивные процессы, практически нивелировавшие функционирование осколков профилактической системы, что в конечном счете привело к необходимости ее глобальной реформы.

В 2007 году основной акцент профилактической деятельности был смещен в сторону регионов, в литературе отмечается, что с этого момента — начала реформы (воссоздания) системы профилактики в России — за достаточно непродолжительный период были решены многие наболевшие проблемы[13]. Полагаем, необходимо приветствовать то направление государственной политики, которое начиная с 2005—2007 гг. планомерно претворяется в жизнь (анализ отдельных этапов построения системы советской системы профилактики правонарушений свидетельствует, что это заняло более 30 лет, начиная с 1958 года и до середины 80-х годов), в известной степени коррелируя с позитивным опытом советской эпохи.

В качестве промежуточных итогов формулируются следующие предложения по реформированию системы профилактики правонарушений в России:

— во-первых, профилактические меры должны основываться на формировании у субъектов потребности в правомерном поведении, их внутренней убежденности в необходимости соблюдения действующего законодательства и нетерпимости к его нарушениям;

---

[11] Например, на бессистемный характер «профилактического законодательства» обращает внимание О. Н. Мигущенко, предлагая его систематизировать в форме консолидации, а не перманентных изменений (см.: *Мигущенко О. Н.* Система профилактики правонарушений в Российской Федерации: терминологическая бессистемность // Российский следователь. 2017. № 8. С. 48, 49).

[12] *Мигущенко О. Н.* Указ. соч. С. 48.

[13] *Головкина А. Г.* Государственная система профилактики правонарушений в современной России : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 5.

— во-вторых, основным способом формирования убежденности должно быть создание и, главное, реализация воспитательного механизма и соответствующих средств воспитательного воздействия на сознание, взгляды и чувства граждан на всех этапах формирования личности (ядро профилактического механизма);
— в-третьих, систему профилактического законодательства и связанные с ней нормативные правовые акты необходимо привести к «единому знаменателю», устранив противоречивые положения, нетипичные дефиниции и иные недостатки, в качестве системообразующего акта должен выступать ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Агеев А. А.* Становление и развитие российского административно-деликтного законодательства в советский период // Административное право и процесс.— 2016.— № 8.
2. Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. С. А. Старостина. — М. : Инфра-М, 2010.
3. *Ведяшкин С. В.* Функции современного административного права и их система // Административное право и процесс. — 2017. — № 1.
4. *Головкина А. Г.* Государственная система профилактики правонарушений в современной России : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2011.
5. *Дерюга А. Н.* Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия // Административное право и процесс. — 2016. — № 10.
6. *Лебедев А.* Ускорить профилактику правонарушений // ЭЖ-Юрист. — 2016. — № 12.
7. *Лунев В. В.* К проекту закона о предупреждении преступности // Государство и право. — 1996. — № 11.
8. *Мигущенко О. Н.* Система профилактики правонарушений в Российской Федерации: терминологическая бессистемность // Российский следователь. — 2017. — № 8.
9. Основные институты административно-деликтного права / под ред. А. П. Шергина. — М., 1999.
10. *Прозументов Л. М., Карелин Д. В., Ольховик Н. В.* Причины отклоняющегося поведения несовершеннолетних и меры их предупреждения // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2015. — № 3 (17).
11. *Старостин С. А.* Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. — 2017. — № 4.



Станислав Иванович ГРИДИН,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
kapp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА В ЗАКОНАХ ЦАРЯ ХАММУРАБИ

Аннотация. *В статье рассматриваются вопросы административного права и процесса, отраженные в законах заря Хаммураби. Законы, принятые еще в XVIII в. до н.э., актуальны и сегодня. Они регулировали различные стороны общественных отношений в Древнем Вавилоне. Этот правовой памятник представляет интерес для современного юриста.*
Ключевые слова: *законы царя Хаммураби, административное право и процесс, правовые нормы, суд, судопроизводство, граждане, рабы, виды наказания, доказательства.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.094-098

S. I. GRIDIN,
Candidate of Juridical Sceinces, Assistant Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
kapp@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

QUESTIONS OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS IN LAWS OF THE TSAR HAMMURABI

Abstract. *In article the questions of administrative law and process reflected in laws a dawn of Hammurabi are considered. The laws adopted in the 18th century BC are urgent and today. They regulated various parties of the public relations in Ancient Babylon. This legal monument is of interest and to the modern lawyer.*
Keywords: *laws of the tsar Hammurabi, administrative law and process, precepts of law, court, legal proceedings, citizens, slaves, types of punishment, proof.*

Знание истории развития административного права и процесса необходимо прежде всего для того, чтобы понять, какой путь они прошли, какое место занимали на определенных этапах развития государства и права, как они отражены в исторических правовых памятниках. В рамках статьи трудно исследовать все эти вопросы. Мы лишь прикоснемся к данной теме: выясним причины возникновения и особенности содержания административного права и процесса. Такой подход позволяет исследовать вопросы административного права и процесса с момента их зарождения до сегодняшнего дня.

Изучая историю административного права и процесса, мы обнаруживаем тенденцию развития механизма защиты прав человека, возрастание влияния

© С. И. Гридин, 2018

суда, изменение роли главы государства в судопроизводстве. Мы видим, как от деспотии верховной власти, решающей судебные вопросы, юрисдикция постепенно переходит к суду, а крайне жестокие нормы процесса, такие как ордалии, стали более гуманными.

Неравномерность развития государства и права, которая проявилась во времена Древнего мира, отразилась и на развитии административного права и процесса. Большой вклад в эволюцию административного права и процесса внесли страны Древнего Востока: Египет, Вавилон, Индия, Китай. Они оставили правовые памятники, нормы которых получили в дальнейшем развитие и стали достоянием многих народов.

Среди правовых памятников Древнего Востока видное место занимают законы царя Хаммураби, или Хаммурапи, как иногда его называют. Они были приняты в период его правления (1792—1750 гг. до н.э.). В эту эпоху деления судов на уголовные, гражданские или административные еще не было. Не было деления на отрасли права. Суд рассматривал все дела, которые сегодня мы бы назвали уголовными, семейными, административными или иными. В законах царя Хаммураби нормы носили казуистический характер, и по этим казусам многие нормы мы можем отнести к административному праву и процессу. Санкции за совершение правонарушений были разнообразными: от штрафа до смертной казни. Были санкции промежуточные, например возмещение ущерба, изгнание из общины. Эти санкции нам понятны. Вместе с тем были и членовредительные наказания. В законах классификации норм нет, однородные правонарушения разбросаны по всему тексту, они нуждаются в классификации.

Законы царя Хаммураби были приняты не на пустом месте. Они учитывали предыдущее шумерское законодательство, от которого сегодня остались лишь отрывки. Можно смело сказать, что в период правления Хаммураби наблюдалась преемственность права. Нельзя не отметить, что царь Хаммураби понимал значение, как теперь бы выразились, правового регулирования общественных отношений, о чем он говорит в тексте законов: «чтобы сильный не притеснял слабого», что сегодня остается актуальным. В законах царя Хаммураби не дается общего понятия правонарушения. В тексте мы обнаруживаем десятки правовых норм, имеющих диспозицию и санкцию. В законах упоминаются правонарушения против службы судей, воинов, чиновников, против личности, общественной безопасности и др. Эти нормы сегодня относятся к административному праву.

Царь не имел огромной судебной власти. Он мог иногда судить или миловать. Все дела рассматривали судьи или чиновники. Судьи назначались царем. В судопроизводстве принимали участие наиболее уважаемые граждане, что-то вроде совета старейшин. Важно то, что суд не был кулуарным, закрытым. Суд обычно заседал в храмах или дворцах, что придавало ему торжественность и внушало уважение. Законы царя Хаммураби обязывали судей выносить объективные и справедливые решения, не менять их. Это налагало на судей большую ответственность за принятые решения. Так, ст. 5 законов царя Хаммураби гласит: «Если судья будет судить судебное дело, поставит решение, изготовит документ с печатью, а потом свое решение изменит, то этого судью до́лжно изобличить в изменении решения. Он должен уплатить сумму иска, предъявленного в этом судебном деле, в 12-кратном размере, а также должен быть в собрании поднят

со своего судейского кресла и не должен возвращаться и заседать с судьями на суде». Это требование способствовало стабильности решений и, возможно, было направлено на невозможность подкупа судей. Кроме того, на судью налагался огромный штраф. Таким образом, судья нес моральные и материальные наказания. Изгнание из народного собрания города или из совета старейшин наносило ему моральный ущерб.

Целый ряд норм законов царя Хаммураби посвящены правонарушениям, которые причиняли моральный или физический вред потерпевшему. Здесь обвинение в убийстве, в чародействе, ложные показания свидетеля в суде по делу о хлебе и серебре и др. За такие правонарушения налагались различные наказания. Важную роль в судебном процессе играли ордалии как форма доказательства невиновности: подозреваемые должны были броситься в реку и, если река их возвращала, они признавались невиновными.

Среди других правонарушений законы царя Хаммураби выделяют: повреждение глаза, переломы костей, повреждение зуба, удар по щеке. Наказания за эти деяния были различны, в зависимости от тяжести правонарушения и сословного положения участников правонарушения. Например, если повреждение нанес равный по положению, то, например, за повреждение глаза ему следовало тоже повредить глаз — действовал принцип талиона.

Но если раб ударил по щеке свободного человека, то ему нужно отрезать ухо. Как мы видим, здесь сословный подход. Причем не только рабы, но и свободные люди наказывались более строго, если они причинили вред лицу, который стоял выше их по социальной лестнице. Статья 202 гласит: «Если человек ударит по щеке большего по положению, чем он сам, то должно в собрании ударить его 60 раз плетью из воловьей кожи». Но если потерпевший более низкого сословия, то можно было откупиться, заплатив серебром.

Законы царя Хаммураби предусматривали различные наказания, связанные с защитой собственников. Строгое наказание ожидало тех, кто выведет раба за городские ворота либо укроет в своем доме чужого или беглого раба или рабыню и не выведет их из дома на клич глашатая. Если беглый раб не назовет имя своего господина, то его следовало привести во дворец, «исследовать» его дело и возвратить его господину. О средствах «исследования» в законе ничего не говорится. Но если задержавший его человек удержит или изобьет его в своем доме, то этого человека следует наказать. В этом случае права раба защищались. Но если раб убегает от схватившего его, то этот человек может поклясться богом перед господином раба, и он будет свободен от ответственности за избиение.

Наказание следовало и за мародерство. Так, например, «если в доме человека вспыхнет огонь и человек, пришедший тушить его, обратит свой взор на пожитки хозяина дома и возьмет себе что-нибудь из пожитков хозяина дома, то этого человека до́лжно бросить в этот огонь» (ст. 25). Это, конечно, жестокое наказание, но нет сомнения в том, что эффект от этой общей превенции был очень большой.

Жестокое наказание налагалось на грабителей и разбойников, похитителей народного добра. Так, если человек, «добудет добычу», имеется в виду похищение чужого имущества, то этого человека следовало убить (ст. 22).

При рассмотрении дела в суде по поводу кражи была велика роль свидетельских показаний. Свидетели должны были либо подтвердить кражу, либо ее

опровергнуть. Предметы кражи могли быть различны. Это кражи из храмов или дворцов, личный скот: волы, овцы, ослы, свиньи. При споре покупатель должен был привести продавца, продавшего ему вещь, и свидетелей, при которых он купил ее. Также и хозяин пропавшей вещи должен привести в суд свидетелей, знающих его пропавшую вещь. Свидетели с обеих сторон в суде должны были под клятвой перед богом рассказать все, что они знают. Если было доказано, что вещь украдена, хозяин получал ее обратно. Похититель наказывался, а покупатель получал из дома похитителя вознаграждение (ст. 9). Если хозяин пропавшей вещи не мог привести свидетелей, знающих его вещь, то он проигрывал дело и признавался лжецом, за что следовало строгое наказание. Видимо, это расценивалось как ложное обвинение. Но если продавец чужой вещи уже умер, то покупатель получал в 5-кратном размере иск, который предъявлялся в этом деле. При этом судья назначал ему шестимесячный срок для нахождения свидетелей. Если в этот срок тот не находил свидетелей, то признавался лжецом и должен был понести наказание (ст. 12, 13).

У наших современников может вызвать интерес порядок возмещения вреда потерпевшему от преступления: у нас данный вопрос остается проблематичным, а в законах царя Хаммураби он был решен. Община помогала потерпевшему возместить потерянное. Это касается корыстных правонарушений. В этом случае не прибегали к показаниям свидетелей. Достаточно было потерпевшему дать клятву перед богом, что являлось доказательством. Статья 23 законов царя Хаммураби гласит: «Если грабитель не будет схвачен, то ограбленный человек должен клятвенно показать перед богом все пропавшее у него, а община и рабианум (глава общинного поселения. — *С. Г.*), на земле и в пределах которых совершен грабеж, должны возместить ему, что у него пропало». Община не оставляла потерпевшего с проблемой одного. Более того, если потерпевший лишался жизни, община и глава поселения должны были передать его семье около полкилограмма серебра. Эта взаимовыручка, которая может быть примером.

В некоторых случаях были обязательны письменные документы как доказательство. Так, при передаче вещей на хранение нужно было заключить письменный договор. Его нужно было заключить и при вступлении в брак, иначе брак оставался незаконным, а «эта женщина — не жена» (ст. 128).

Письменными доказательствами служили завещания, т.е. документы на право наследования. Например, если отец оставлял наследство своей дочери, даже жрице, храмовой блуднице, храмовой деве, он должен был составить письменный документ с печатью. Этим наследством она распоряжалась сама, оно не могло быть от нее истребовано.

Целый ряд норм законов царя Хаммураби регулировал статус военнослужащих — призыв, прохождение службы, вознаграждение за службу. Например, если гражданину приказано выступить в царский поход, но он откажется от него либо наймет наемника вместо себя, этот гражданин сурово наказывался (ст. 26).

Законы царя Хаммураби регулировали и правовое положение воинов, попавших в плен. Так, если воин, будучи на царской службе, попадал в плен, а его земля была передана другому воину и если взятый в плен вернется домой, ему должны вернуть его землю (поле и сад), и он будет дальше нести свои повинности. Если эту повинность мог нести его сын, он получал сад и поле своего отца.

Возникает вопрос : как нужно поступить, если сын малолетний? Законы заря Хаммураби отвечали так: сын должен был отдать своей матери треть поля и сада и на нее возлагались обязанности по воспитанию сына.

Если человек не выполнит свою воинскую повинность, бросит свой дом, поле, сад и будет отсутствовать, а другой человек возьмет его дом, поле, сад и будет нести его повинность в течение трех лет, то вернувшийся человек теряет право собственности. Это право переходит к тому, кто выполнял его повинности. Это право хозяин не терял, если отсутствовал лишь один год. Ему возвращалась собственность, и он дальше должен был нести свои повинности.

Законы царя Хаммураби отражали и другие аспекты правового положения воинов. Так, если человек попадал в плен, его семья стала бедной, в доме было нечего есть, жена могла войти в другой дом и найти там пищу. Если жена родит там детей, а потом ее муж вернется из плена, то она должна вернуться к своему первому супругу. Дети следуют за своими отцами.

Таким образом, мы видим, что права воинов были хорошо защищены. Им возвращалась собственность, жена, дети после возвращения из плена.

В целом законы царя Хаммураби отражали упорядоченность социальных отношений в различных сферах общества. Они отражали правовое положение рядовых граждан, членов семьи, рабов, судей, воинов, рабовладельцев.

Система штрафов была дифференцирована. Она учитывала тяжесть правонарушения и социальное положение гражданина. В некоторых случаях командиры несли более суровое наказание, чем рядовые воины; представители высших сословий несли более тяжелое наказание, чем представители низших. Ордалии были составной частью процесса. Для установления истины по делу испытанию подвергались истцы и ответчики.

Эволюция государства и права во многом изменила нормы материального и процессуального права. Некоторые нормы остались в прошлом. Но некоторые остались в измененном виде, например штрафы. Смысл некоторых из них может быть использован при реформировании правовой системы Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Батыр К. И.* Всеобщая история государства и права. — М., 2001.
2. *Волков М. И.* Законы вавилонского царя Хаммураби. — М., 1914.
3. *Графский В. Г.* Всеобщая история права и государства. — М., 2000.
4. История государства и права зарубежных стран / под общ. ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. — М., 1998.
5. *Омельченко О. А.* Всеобщая история государства и права. — М., 1999.
6. *Федоров К. Г.* История государства и права зарубежных стран. — Л., 1997.
7. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. — М. : Норма, 2003. — Т. 1. Древний мир и Средние века.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. *В статье констатируется сложившийся в российском административном праве и не устраненный в ходе административной реформы пробел — отсутствие законодательных основ реализации административных процедур, принятия и исполнения административных актов, а также легально закрепленных общих принципов административного права, публичного управления. Кратко раскрывается история и логика развития европейского законодательства по указанным вопросам. На основе критического анализа зарубежного опыта и экспериментов российского законодателя автор представляет собственный проект федерального закона об административных процедурах и административных актах.*

Ключевые слова: *административная реформа, административные процедуры, административные акты, принципы административных процедур, законодательство об административных процедурах и административных актах.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.099-109



Константин Владимирович ДАВЫДОВ,
кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Сибирского университета потребительской кооперации, доцент кафедры теории государства и права Новосибирского государственного технического университета
k.davydov@corp.nstu.ru
630087, Россия, г. Новосибирск, пр. Карла Маркса, д. 26

K. V. DAVYDOV,
head of the chair of administrative and financial law of the Siberian University of Consumer Cooperation, associate professor of the theory of state and law chair of the Novosibirsk State Technical University, candidate of law
k.davydov@corp.nstu.ru
630087, Russia, Novosibirsk, Karl Marx Avenue, 26

ADMINISTRATIVE REFORM AND ADMINISTRATIVE PROCEDURES: PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN LEGISLATION

Abstract. *The article states formed and not eliminated during the administrative reform in the Russian administrative law gap — lack of legislative framework of realization of administrative procedures, adoption and implementation of administrative acts, as well as legally fixed the general principles of administrative law, public administration. The history and logic of the development of European legislation on these issues are briefly revealed. Based on a critical analysis of international experience and experimentations of Russian legislator author presents his own project of the federal law on administrative procedures and administrative acts.*

Keywords: *administrative reform, administrative procedure, administrative acts, the principles of administrative procedures, legislation on administrative procedures and administrative acts.*

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

© К. В. Давыдов, 2018

Реформирование, рационализация системы публичного управления — объективно неизбежный процесс. В широком смысле, думается, можно говорить об административной реформе как о естественном процессе функционирования публичной администрации. Вместе с тем, как справедливо отмечает С. Кассезе, вплоть до начала 80-х гг. XX в. феномен административных реформ в Европе продолжал носить, скорее, непоследовательный и эпизодический характер. Правительства сосредотачивали свои усилия на реформах в сферах оказания услуг, которые были особенно важны и поэтому видимы и замечаемы общественностью (здравоохранение, пенсионное обеспечение, строительство, гарантии занятости). Хотя планы осуществления более общей административной реформы иногда и выдвигались, они в конечном счете так и не были реализованы. Данная ситуация резко изменилась в последнюю четверть века. Во-первых, административная реформа стала самостоятельной политической целью. Во-вторых, административная реформа стала одной из постоянных задач публичной власти. В-третьих, административная реформа стала первоочередным вопросом на политической повестке дня, который сопровождается энергичным и стойким обязательством гарантировать, чтобы государственный аппарат был организован максимально эффективно для осуществления политики правительства на практике[1].

Все вышесказанное вполне применимо и к российской действительности. С тем лишь уточнением, что задача коренного усовершенствования публичной администрации встала на повестку дня в силу ряда объективных и субъективных причин с некоторой задержкой, в начале 2000-х гг. Российская административная реформа, затронувшая в первую очередь федеральный уровень государственного управления (а впоследствии вовлекшая в свою орбиту региональный и даже муниципальный «этажи» публичной власти), естественно, немедленно привлекла к себе исследовательский интерес[2]. Периодически научному анализу подвергаются многочисленные достижения и упущения такого реформирования: в сфере организации системы и структуры исполнительных органов власти, государственной службы, внедрения новых управленческих технологий, государственных услуг, административных процедур и т.д.[3] Вместе с тем нельзя не согласиться с авторами, отмечающими недостаток системности

---

[1] См.: *Кассезе С.* Развитие административного государства в Европе // Дайджест публичного права. 2012. № 2. С. 272—273.

[2] Здесь можно вспомнить один из первых ключевых трудов по данному вопросу: Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006.

[3] См., например: *Клименко А. В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8—51 ; *Паршин М. В.* Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. М., 2013 ; *Старилов Ю. Н.*, *Давыдов К. В.* Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24). С. 125—151.

и известную юридическую незавершенность проводимых в России преобразований. Как пишет Э. В. Талапина, «любопытно, что административная реформа подтолкнула к развитию отдельные компоненты, из которых складывается процесс качественного государственного управления, и даже привела к ощутимым результатам — результативность государственного управления, оказание государственных услуг, антикоррупционность и прочее. При этом административная реформа (во всяком случае, ее значительный этап) не окончилась принятием крупного нормативного правового акта, "цементирующего" ее достижения и лучшие практики»[4].

К тезису о необходимости принятия комплексного законодательного акта мы еще обязательно вернемся. Однако прежде чем разрабатывать, нормативно закреплять и обеспечивать внедрение тех или иных инструментов совершенствования публичного управления, необходимо, с одной стороны, определиться с фундаментальными целями российской реформы, их иерархией. А с другой стороны, выявить основные пробелы в российском административном праве, сохранившиеся несмотря на полтора десятилетия неординарных усилий законодательной и исполнительной власти.

Вопрос о целях административной реформы на первый взгляд носит тривиальный характер. Самоочевидным, логичным и похвальным представляется стремление к рационализации внутренней структуры аппарата государственного управления, повышение его эффективности, в том числе с точки зрения экономии бюджетных средств. Однако, как справедливо отмечается в научной литературе, если исходить из максимы о правовом демократическом государстве, «эффективность деятельности органов (административного) управления хотя и является значимой темой, это обстоятельство не должно приводить к тому, что самое важное, а именно защита свободы, упускается из внимания»[5]. Примечательно, что подмена гуманистических целей «технократическими», искажение их иерархии — это общая проблема проходящих через соответствующие преобразования государств, особенно на постсоветском пространстве[6]. Так, нельзя не согласиться с комментарием Л. Б. Хвана по поводу «организаторского» понимания самой исполнительной властью начатой в 2003 г. в Узбекистане административной реформы (оптимизация структуры государственного управления, пересмотр и оптимизация функций органов власти, оптимизация численности управленческого персонала): «Это действительно немаловажные направления реформирования государственного механизма управления, однако здесь не нашлось места самому важному и трудному направлению — изменению *содержания деятельности*

---

[4] *Талапина Э. В.* О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 96.

[5] *Фромон М.* Типы внутригосударственного административного права в Европе // Дайджест публичного права. 2012. № 2. С. 351.

[6] Любопытное замечание по поводу деформации целей административных реформ в ряде зарубежных государств содержится, например, в следующей работе: *Штатина М. А.* Новые формы публичного управления: взаимодействие сетевых структур и публичной администрации // Глобализация и публичное право : материалы III Междунар. науч.-практ. конференции. М., 2015. С. 9.

(выделено автором. — *К. Д.*) органов исполнительной власти с точки зрения их взаимоотношений с гражданином, кардинального изменения формулы, определяющей обязанности должностных лиц по отношению к гражданину (институт административных процедур), их транспарентностью…»[7]

Если принять за аксиому тезис по крайней мере о равнозначности технократического и правозащитного направлений административной реформы в России, приходится констатировать: с точки зрения практической реализации мы имеем явное преобладание первого над вторым. Наиболее заметные усилия были приложены в сфере организации системы исполнительной власти (кстати, официально административная реформа именно с этого шага и была инициирована в 2004 г.), совершенствования института публичной службы, а также внедрения некоторых организационных и методологических новелл в собственно публичном управлении — вроде электронных процедур и многофункциональных центров. Однако содержательное изменение публичного управления лежит в несколько иной плоскости — в сфере внешнеуправленческих процедур разработки, принятия и исполнения административных актов, т.е. в сфере административных процедур.

Здесь необходимо подчеркнуть: пренебрежительное отношение к внешнеуправленческим процедурам разработки и принятия индивидуальных административных актов стало на многие годы отличительной чертой практически всех постсоветских правопорядков, включая публичное право Российской Федерации. Впрочем, в последние годы законодатель начал предпринимать определенные шаги в сторону создания правовой базы взаимодействия публичной администрации и населения. Например, был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[8], заслуживший сдержанное одобрение зарубежных специалистов[9]. Он, конечно, не может претендовать на роль правового фундамента внешнеуправленческих процедур. Однако данный Закон привнес немало позитивных новелл. Во-первых, создал законодательные основы единой системы межведомственного взаимодействия (аналог германского института «взаимной помощи» административных органов), запретив при этом истребование от граждан (организаций) документов, находящихся в базах данных государственных (муниципальных) органов. Во-вторых, «легализовал» электронные административные процедуры. В-третьих, впервые в нормативном акте высшей юридической силы получили закрепление институты административных регламентов и многофункциональных центров. Еще одним важным законодательным актом является Федеральный

---

[7] *Хван Л. Б.* Административная юстиция в современной правовой системе Республики Узбекистан: постановка вопроса // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Междунар. конференции «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / Ун-т мировой экономики и дипломатии ; отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 49—50.

[8] Рос. газ. 2010. 30 июля.

[9] См., например: *Марку Ж.* Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 75 и далее.

закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[10]. В отсутствие закона об административных процедурах именно этот акт претендует на установление универсальных процедурных гарантий, правда, при реализации лишь процедур государственного (муниципального) контроля.

Однако основная роль в правовом регулировании административных процедур в Российской Федерации в настоящее время отводится подзаконным нормативным актам органов исполнительной власти — административным регламентам[11]. Безусловно, определенную положительную роль эти акты сыграли. Например, каждый административный регламент закрепил исчерпывающие списки необходимых для рассмотрения дела документов, перечни оснований для отказа в удовлетворении заявлений, подробные (зачастую даже слишком) перечни административных действий с конкретными сроками их совершения. Однако и эти нормативные акты не могли восполнить пробел российского публичного права в части позитивных внешнеуправленческих административных процедур. Во-первых, административные регламенты — это подзаконные нормативные акты, в то время как такая важная сфера нуждается в создании именно законодательного фундамента. Во-вторых, их количество за период с 2006 по 2016 г. неимоверно возросло (по данным Минэкономразвития, на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований уже принято и действует около 100 000 регламентов); этот правовой массив неуправляем, разрознен и зачастую противоречив. В-третьих, административные регламенты перегружены внутриорганизационными нормами и процедурами. Наконец, в-четвертых, административные регламенты оказались невосприимчивы к современным принципам административных процедур. В итоге граждане так и остались пассивными объектами пусть и алгоритмизированной, но инквизиционной деятельности публичной администрации.

Вместе с тем в зарубежных правопорядках уже многие десятилетия идет активная работа по принятию и применению особых нормативных актов — законов, создающих общие процедурные правила деятельности публичной администрации. Данные законы стали вызовом на кризисные явления, периодически охватывавшие те или иные государства. Так, исторически первый в Европе и мире закон об административных процедурах был принят в Австрии в 1925 г., в период углублявшегося в стране финансово-экономического кризиса. Как пишет Х. Шеффер, задачами этого новаторского во всех отношениях закона были:

1) радикальная стандартизация и упрощение административных процедур;
2) создание четкого и подлежащего правовой защите статуса индивидуальных субъектов.

[10] Рос. газ. 2008. 30 дек.

[11] Подробнее по данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории : монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Н. Старилова. М. : Nota Bene, 2010. 390 с. ; Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 297—309 (автор параграфа — К. В. Давыдов).

Все это подкреплялось действенной системой административного судопроизводства[12].

Австрийское законодательство оказало большое влияние на многие страны бывшей Австро-Венгрии. Как результат в 1930—1960-х гг. были приняты соответствующие законы в Венгрии, Польше, Чехословакии, Югославии[13], причем эти правовые традиции продолжаются, несмотря на революционные преобразования и даже распад некоторых государств[14].

Однако по-настоящему революционный импульс развитию законодательства об административных процедурах придало принятие в 1976 г. соответствующего закона ФРГ. Именно германская модель административной процедуры начала свое победоносное шествие не только в Европе, но и по всему миру[15].

Несмотря на большое разнообразие действующих в зарубежных странах законов, их анализ позволяет выделить некую «образцовую» модель. Такой модельный закон должен устанавливать:

1) общие принципы административных процедур (которые в действительности выходят далеко за пределы предмета законодательства о процедурах и становятся, по сути, принципами публичного управления);
2) собственно административную процедуру, ее стадии;
3) наконец, наряду с процедурными нормами должны быть закреплены *материальные* нормы об административных актах (их форме, условиях действительности, отмене и т.д.).

Только те законы об административных процедурах, которые соответствуют этому «тесту триединства», могут стать успешной «конституцией администрирования». Наоборот, законы, упускающие хотя бы один из перечисленных элементов, рискуют превратиться в малоэффективную декларацию[16].

---

[12] *Schäffer H.* Administrative Procedure in Austria. 80 years of Codified Procedure Law // European Review of Public Law. Vol. 17. 2005. № 2. P. 871.

[13] Анализ Закона об общем административном процессе Югославии 1956 г. см. в работе: *Попович С.* Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 394—483.

[14] См.: Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans. Danilovgrag, 2016, 175 p.

[15] Весьма показателен в этом смысле пример Японии, где дискуссии по поводу проекта соответствующего закона велись более 40 лет, пока экономический кризис, коррупционные скандалы, возмущение зарегулированного национального бизнеса, а также давление со стороны иностранных компаний не завершились принятием в 1993 г. закона об административных процедурах, содержание которого испытало очевидное влияние германского законодательства. По данному вопросу см., например: *Duck K.* Now That the Fog Has Lifted: The Impact of Japan's Administrative Procedures Law on the Regulation of Industry and Market Governance // Fordham International Law Journal. Vol. 19. Issue 4. Article 12. 1995. P. 1725 et seqq.

[16] Например, Закон Республики Белоруссия 2008 г. не закрепляет процедур рассмотрения дела, норм об административных актах, игнорирует также некоторые фундаментальные процедурные гарантии (например, право быть выслушанным). Еще интереснее в этом смысле Закон об административных процедурах 2000 г. Казахстана. Последний вообще, по сути, посвящен лишь внутриаппаратным отношениям; в нем нет ни действенных

В начале 2000-х гг. в Российской Федерации разрабатывались различные проекты законов об административных процедурах. До первого чтения в Государственной Думе дошел только один из них — проект федерального закона «Об административных процедурах», внесенный в 2001 г. депутатом В. В. Похмелкиным. Данный проект после долгих дискуссий был снят с рассмотрения в 2008 г. Конечно, сама попытка движения в направлении создания полноценной законодательной базы взаимодействия публичной администрации и граждан заслуживает уважения. Однако данный проект содержал целый ряд концептуальных ошибок. Назовем две основные. Первая заключалась в отсутствии норм об административных актах. В результате получились процедуры ради процедур. Это противоречит такому их свойству, как юридическая результативность. Каждая процедура должна завершиться административным актом; следовательно, без норм о таковых административные процедуры утрачивают свой смысл. Вторая ошибка — в чрезмерном подражании судебным процедурным гарантиям. В качестве рамочных предполагалось закрепить формальные процедуры (с подготовкой к рассмотрению административного дела, вызовом участников, обязательным их заслушиванием и т.д.). Здесь имело место нарушение другого генетического свойства административной процедуры — ее упрощенности в сравнении с процедурами судебными.

В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация: важность административных процедур признается и юридическим сообществом, и публичной администрацией. Нельзя не согласиться с утверждением Ю. Н. Старилова о том, что после принятия КАС РФ в сфере отечественного административного права осталась фактически единственной не решенной на законодательном уровне глобальная проблема — административные процедуры[17]. Однако нет не только общего закона, но даже его проекта в Государственной Думе РФ[18].

Автором подготовлен проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», в котором предпринята попытка обобщения позитивного зарубежного и отечественного опыта, а также преодоления совершенных предшественниками ошибок. Приня-

принципов, ни внешнеуправленческих процедур, ни «полноценных» норм об административных актах. Пожалуй, концепция данного Закона является рекордно ошибочной. Наконец, несложно встретить «правильные», но не действующие на практике законы об административных процедурах (например, законы Албании и Киргизии 2015 г.). Однако здесь проблема заключается не в нормативной базе, а в общем социально-правовом, культурном и экономическом контексте.

[17] См.: *Старилов Ю. Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2015. № 3. С. 23.

[18] Коллектив авторов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в 2017 г. представил концепцию проекта федерального закона «Об административных процедурах» (см.: Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М., 2017. С. 223—237). Полностью поддерживая данное направление исследовательской мысли, заметим: текст проекта на момент написания данной работы опубликован еще не был.

тие данного (или подобного) проекта позволит восполнить три основных пробела современного российского административного права.

Первый заключается в отсутствии принципов административных процедур. К таковым законопроект относит традиционный набор принципов (соразмерность, запрет злоупотребления формальными требованиями, презумпцию достоверности, принцип единообразного применения права, принцип охраны доверия, принцип охвата большего меньшим). При этом подчеркивается: действие принципов распространяется не только на административные процедуры, но на все публичное управление. Сам же перечень принципов не является исчерпывающим, при этом положения принципов «рассыпаны» по отдельным специальным нормам с целью придания действенности, конкретной регулятивности общим началам (например, запрет злоупотребления правом для граждан влечет отказ в приостановлении обжалуемого административного акта, если такое приостановление было единственной целью обжалования). Наконец, законопроект закрепляет «экспериментальную» норму о том, что нарушение принципов влечет недействительность административных актов.

Второй пробел — отсутствие законодательной общей модели внешнеуправленческой позитивной правоприменительной процедуры. В законопроекте самостоятельные главы посвящены процедурам принятия, обжалования и исполнения административных актов. Достаточно подробно регламентируются основания возбуждения процедуры, правовой статус участников, доказательства, общие правила доказывания, сроки и т.д. При этом в качестве общей предполагается неформальная процедура (естественно, с определенными процедурными гарантиями, в том числе на заслушивание, если таковое действительно целесообразно).

Третий пробел — отсутствие норм об административных актах. Как справедливо подчеркивается Ю. Н. Стариловым, основным элементом закона об управленческом процессе (административных процедурах) должны стать правовые акты управления; современный институт правовых актов управления (административных актов), не имея нормальной законодательной основы, нуждается в серьезном реформировании и дальнейшем развитии[19]. Подготовленный законопроект, в традициях австро-германской модели закрепляет универсальные требования к форме, содержанию административных актов, действительности и недействительности, их обоснованию, доведению до сведения заинтересованных лиц, действию во времени. Наконец, важнейшее значение имеют правила об отмене незаконных (ст. 57 проекта) и законных административных актов (ст. 58 проекта)[20].

В заключение отметим: в исследовательской литературе встречаются и иные предложения о способах закрепления законодателем достижений административ-

---

[19] *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения… : сборник избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 475.

По данному вопросу см. также: *Старилов Ю. Н.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2014. № 3. С. 6—10.

[20] Подробнее см.: *Давыдов К. В.* Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета имени О. В. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 57—91.

ной реформы. Так, например, высказывается точка зрения о необходимости принятия федерального закона «Об основах государственного управления»[21]. Анализ концепции названного закона позволяет сделать вывод о том, что речь идет о документе, с одной стороны, во многом программно-декларативного характера, а с другой — перегруженном внутриорганизационными нормами. Следовательно, последний в случае принятия не устранит рассмотренных выше пробелов российского административного права. Представляются спорными и рекомендации о принятии иных «суперактов», вроде законов «Об основах административного законодательства в Российской Федерации» и «Об основах административно-процессуального законодательства в Российской Федерации»[22]. Стремление к всеобъемлющей кодификации административного права с точки зрения нормативистской логики понятно, но утопично. Вряд ли принятие столь абстрактных нормативных актов привело бы к коренному усовершенствованию публичного управления, особенно в контексте проблематики административных процедур.

Итак, стремление к повышению эффективности публичной администрации, а также к ее гуманизации, демократизации объективно обусловлено само́й логикой развития и усложнения общества и управленческой системы[23]. Но данная интенция лишь отчасти отражена в результатах административной реформы в России. В части процедур взаимодействия с гражданами и организациями российский бюрократический аппарат во многом сохраняет этатистскую позицию, искусственно консервируя их инквизиционный характер, игнорируя многие общепризнанные принципы административных процедур, а также уклоняясь от преодоления пробельности материального законодательства, посвященного формам управленческой деятельности. Полагаем, что в этих исключительно важных вопросах административное законодательство не в полной мере адекватно состоянию развития российского общества и даже само́й управленческой системы. Если в настоящее время названное несоответствие не влечет критических просчетов, то в перспективе такое расхождение чревато негативными последствиями.

Однако выход из сложившегося положения более чем возможен: принятие «полноценного» закона об административных процедурах должно восполнить пробелы российского административного права, копившиеся на протяжении все-

[21] *Талапина Э. В.* Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России. 2015. № 4. С. 84—90 ; *Она же*. О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 95—105 ; *Южаков В. Н.*, *Александров О. В.*, *Талапина Э. В.* О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 114—121 ; *Южаков В. Н.*, *Талапина Э. В.*, *Александров О. В.*, *Тихомиров Ю. А.*, *Добролюбова Е. И.* Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации. М., 2015. 96 с.

[22] См.: *Стахов А. И.* О некоторых аспектах кодификации отечественного административного и административно-процессуального законодательства в условиях глобализации публичного права // Глобализация и публичное право : материалы III Междунар. науч.-практ. конференции. М., 2015. С. 151—155.

[23] Здесь можно вспомнить один из законов кибернетики: управляющая система не должна уступать в сложности объекту управления.

го XX столетия (за которое, повторим, зарубежное публичное законодательство успело значительно нас опередить). А значит, станут юридически возможны не только рационализация деятельности государственного аппарата, унификация условий и порядка принятия административных актов, но и обеспечение открытости, прозрачности публичного управления, установление надежных гарантий гражданам и организациям от административного произвола, усиление борьбы с коррупцией и даже повышение привлекательности отечественной экономики для инвесторов. Этот шаг в развитии российского правопорядка должен стать «сердцевиной» и одновременно — апофеозом проводимых административных реформ, особенно в их процедурной части.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М., 2006.
2. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М., 2017.
3. *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории : монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Н. Старилова. — М. : Nota Bene, 2010.
4. *Давыдов К. В.* Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 5 (21).
5. *Клименко А. В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 1.
6. *Марку Ж.* Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. — М., 2011.
7. *Старилов Ю. Н.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник ВГУ. — Серия : Право. — 2014. — № 3.
8. *Старилов Ю. Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. — Серия : Право. — 2015. — № 3.
9. *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2011. — № 1 (24).
10. *Стахов А. И.* О некоторых аспектах кодификации отечественного административного и административно-процессуального законодательства в условиях глобализации публичного права // Глобализация и публичное право : материалы III Международной научно-практической конференции. — М., 2015.
11. *Талапина Э. В.* О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. — 2016. — № 3.

12. *Штатина М. А.* Новые формы публичного управления: взаимодействие сетевых структур и публичной администрации // Глобализация и публичное право : материалы III Международной научно-практической конференции. — М., 2015.
13. *Южаков В. Н., Александров О. В.*, *Талапина Э. В.* О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2015. — № 7.



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Анжелика Владимировна КРОПАЧЕВА,
кандидат юридических наук, доцент кафедры «Конституционное и международное право» Финансового университета при Правительстве РФ
angela_02@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49

Аннотация. *В статье идет речь о формировании системы административно-правовой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Предложены конкретные меры по совершенствованию законодательства и организации российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, усиления роли в ней правоохранительных органов.*
Ключевые слова: *чрезвычайные ситуации, защита от чрезвычайных ситуаций, административная ответственность, административная реформа.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.110-116

A. V. KROPACHEVA,
candidate of legal Sciences,
Associate Professor of Department of Constitutional and International Law
Financial University under the Government of Russian Federation
angela_02@mail.ru
125993, Russia, Moscow, Leningradskiy prospekt, d. 49

IMPROVING THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE-LEGAL PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATIONS IN TERMS OF ADMINISTRATIVE REFORM

Abstract. *In the article there is a speech about formation of system of administrative-legal protection of population and territories from emergency situations of natural and technogeneous character. Proposed concrete measures to improve legislation and organization of the Russian system of prevention and liquidation of emergency situations, strengthening the role of law enforcement.*
Keywords: *emergencies, emergency protection, administrative responsibility, administrative reform.*

Административная реформа, осуществляемая в России, не могла не затронуть и такую важную сферу, как управление в чрезвычайных ситуациях. Причем если во многом эта реформа коснулась системы и структуры органов исполнительной власти, то реформа системы защиты населения и терри-

© А. В. Кропачева, 2018

торий от чрезвычайных ситуаций (ЧС) реализовывалась в значительной степени в области функций органов, которые осуществляют эту защиту[1].

Основная роль в административно-правовой защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций отводится единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее — РСЧС). РСЧС достаточно давно сложилась как структурно, так и с точки зрения правового и организационного обеспечения, тем не менее в последние годы произошли значительные ее изменения.

Началом формирования РСЧС можно считать местную противовоздушную оборону (МПВО), созданную Советом Народных Комиссаров СССР 4 октября 1932 г. для защиты населения и объектов народного хозяйства во время войны. В 1961 г. она была преобразована в Гражданскую оборону (ГО) СССР.

В структуре Правительства СССР в середине 1989 г. был создан специальный орган — Государственная комиссия Совета министров СССР по чрезвычайным ситуациям. 15 декабря 1990 г. было принято постановление Совета министров СССР, которым было введено в действие временное Положение о Государственной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях.

1992 год явился годом создания Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях, ее сил и средств. 18 апреля 1992 г. Правительством РФ было принято постановление № 261 «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях», которая в 1995 г., после принятия Федерального закона от 21 денкабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», была преобразована в «единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»[2]. Одновременно было утверждено положение о системе, определены функции органов государственного управления РФ по предупреждению и ликвидации ЧС.

Основной целью создания этой системы было объединение усилий центральных органов федеральной исполнительной власти, органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ, городов и районов, а также организаций, учреждений и предприятий, их сил и средств в области предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, защиты населения и территорий от них в мирное время[3].

В настоящее время Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций утверждено постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794[4].

Современная РСЧС состоит из территориальных и функциональных подсистем и имеет пять уровней: федеральный, межрегиональный, региональный,

---

[1] См.: *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. 2008. Т. LXVII. № 4. С. 875—884.

[2] См.: постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1113 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 1995. № 46. Ст. 4459.

[3] См.: От МПВО к гражданской защите (исторический опыт) / под общ. ред. С. К. Шойгу. М. : УРСС, 1998. С. 231—240.

[4] СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

муниципальный и объектовый. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[5] обеспечение национальной безопасности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ее территориальных и функциональных подсистем, взаимодействия с аналогичными иностранными системами.

Так, в целях повышения эффективности решения задач, стоящих перед РСЧС, создания дополнительных условий для совершенствования механизма ее функционирования Федеральным законом от 1 апреля 2012 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”» внесены изменения в части установления специальных режимов функционирования органов управления и сил РСЧС. Речь идет о статье 4.1, которая закрепила три режима функционирования органов управления и сил РСЧС — режим повседневной деятельности (при отсутствии угрозы возникновения ЧС), режим повышенной готовности (при угрозе возникновения ЧС), режим ЧС (при возникновении и ликвидации ЧС). Одновременно определены уровни реагирования на ЧС (объектовый, местный, региональный (межмуниципальный), федеральный и особый). Расширены полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за счет закрепления полномочий по установлению режимов повышенной готовности или ЧС для соответствующих органов управления и сил РСЧС и уровня реагирования на ЧС.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 119-ФЗ, также направлены на совершенствование законодательства РФ, регулирующего правоотношения в области организации и функционирования РСЧС. Так, было введено определение понятия органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций как органов, создаваемых для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и сил, привлекаемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Что позволило на законодательном уровне разграничить полномочия постоянно действующих органов управления и органов повседневного управления на всех уровнях функционирования РСЧС и определить предмет и цели деятельности органов повседневного управления.

Мы оцениваем положительно внесенные изменения, которые, на наш взгляд, позволили повысить степень согласованности действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при возникновении угрозы или при ликвидации последствий ЧС и повлияли на качество оперативного взаимодействия между различными органами[6].

---

[5] См.: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

[6] См.: *Старостин С. А.* Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 27—32.

Объектами единой государственной системы административно-правовой защиты является все население страны, ее территория, объекты, расположенные на территории, в том числе объекты исторического и культурного наследия. Основным заинтересованным субъектом выступает государство. Предметом системы являются чрезвычайные ситуации, постоянно происходящие на разных уровнях управления[7].

РСЧС — целенаправленная система, наделяющая каждый организационно обособленный элемент самостоятельными задачами, упорядоченная совокупность которых полностью реализует систему целей. Цели, задачи и функции управления формируются для системы в целом и конкретизируются для всех звеньев и органов управления системы.

Главная цель РСЧС — эффективное реагирование на угрозы ЧС возможными ресурсами общества — конкретизируется в подцелях управляемой и управляющей подсистем и в задачах.

При чрезвычайных ситуациях цель обуславливает способы, формы и методы административно-правовой защиты, выступает как средство интеграции различных действий в единую систему.

РСЧС объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Основу РСЧС составляют территориальные подсистемы, число которых соответствует количеству субъектов Российской Федерации. Территориальные подсистемы единой системы создаются в субъектах Российской Федерации для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий.

В связи с тем что административно-территориальное деление субъектов РФ не всегда совпадает с территориями муниципальных образований, с целью достижения единообразия в региональном законодательстве в научной литературе предлагается исключить противоречие между муниципальной принадлежностью органов управления звена и определением его территорий по административно-территориальному признаку. Не ставя перед собой цель подробного анализа функционирования органов управления на муниципальном уровне, отметим, что высказываются предложения ввести в федеральное законодательство понятие «муниципальное звено территориальной подсистемы РСЧС», предусмотреть деление территориальной подсистемы на муниципальные звенья в соответствии с границами муниципальных образований, а не с административно-территориальным делением[8].

---

[7] См.: Основы совершенствования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / В. Ю. Глебов, Р. Н. Галкин, А. В. Костров [и др.] ; МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011. С. 29.

[8] См.: *Устинов А. А.* Компетенция органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: проблемы теории и практики : дис. … канд. юрид наук. М., 2011. С. 71—72.

Функциональные подсистемы единой системы создаются федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями для организации работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих органов и уполномоченных организаций.

Нормативное правовое регулирование территориальных и функциональных подсистем различно. Так, организация, состав сил и средств территориальных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ.

Территориальные системы первыми принимают на себя обязанности по обеспечению безопасности населения и объектов, независимо от их ведомственной принадлежности. Паспорт безопасности территории субъектов РФ и муниципальных образований[9] определяет цели, функции и задачи субъекта РФ как территориальной подсистемы РСЧС.

Организация, состав сил и средств функциональных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций по согласованию с Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Пункт 6 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций определяет организационную структуру РСЧС: создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и оповещения органов управления и сил единой системы, системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и системы информирования населения о чрезвычайных ситуациях.

Обратим внимание на такой элемент механизма защиты населения и территорий от ЧС, как силы и средства РСЧС.

К силам и средствам единой системы относятся специально подготовленные силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Состав сил и средств единой системы определяется Правительством РФ[10].

В состав сил и средств каждого уровня единой системы входят силы и средства постоянной готовности, предназначенные для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации.

Основу сил постоянной готовности составляют аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, иные службы и формирования, ос-

---

[9] См.: приказ МЧС России от 25.10.2004 № 484 «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. № 267. 02.12.2004.

[10] См.: постановление Правительства РФ от 08.11.2013 № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5949.

нащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами с учетом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации в течение не менее 3 суток. Можно согласиться с М. В. Рыбкиной, что установленный срок представляет важную гарантию не столько для самих пострадавших, сколько для обеспечения правовой защиты в условиях ЧС[11].

Привлечение аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований к ликвидации ЧС осуществляется в соответствии с планами действий по предупреждению и ликвидации ЧС на обслуживаемых указанными службами и формированиями объектах и территориях по решению федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, осуществляющих руководство деятельностью указанных служб и формирований.

Привлечение профессиональных аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований к ликвидации ЧС за пределами территории Российской Федерации осуществляется по решению Правительства РФ в соответствии с нормами международного права на основе международных договоров Российской Федерации.

Специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, привлекаются для ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, определяемом Президентом РФ.

Силы и средства органов внутренних дел Российской Федерации, включая территориальные органы, применяются при ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с задачами, возложенными на них законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Проблема оперативного и эффективного реагирования на поступающие сообщения о ЧС приобрела особую остроту в последнее время в связи с несоответствием существующей системы реагирования потребностям общества и государства, недостаточной эффективностью ее функционирования, слабым уровнем подготовки персонала экстренных оперативных служб. Важнейший показатель эффективности действий экстренных оперативных служб — время их оперативного реагирования[12].

Анализ функционирования РСЧС в последние годы подтверждает необходимость и своевременность ее реформирования. В настоящее время усиливаются отрицательные проявления глобальных проблем, связанных с техногенными авариями, природными катастрофами и стихийными бедствиями. Не исключены вооруженные конфликты с применением оружия массового поражения. Большую опасность приобретает терроризм и экстремизм.

---

[11] См.: *Рыбкина М. В.* Правовой режим чрезвычайной ситуации : монография. СПб., 2009. С. 107.

[12] См.: *Качанов С. А., Агеев С. В., Измалков В. А.* Стратегия развития системы 112 в Российской Федерации / под общ. ред. В. А. Акимова ; МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2012. С. 5.

Складывающееся понимание руководством государства и обществом необходимости быть готовыми в критических условиях системно ослабить эффекты возникающих опасностей и угроз определяет объективность укрепления РСЧС на основе ее слияния с другими спасательными системами. Что требует постоянного внимания к этим проблемам, дальнейшего совершенствования и развития защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Качанов С. А., Агеев С. В.*, *Измалков В. А.* Стратегия развития системы 112 в Российской Федерации / под общ. ред. В. А. Акимова ; МЧС России. — М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2012.
2. Основы совершенствования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / В. Ю. Глебов, Р. Н. Галкин, А. В. Костров [и др.] ; МЧС России. — М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011.
3. *Рыбкина М. В.* Правовой режим чрезвычайной ситуации : монография. — СПб., 2009.
4. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. LXVII. — № 4. — С. 875—884.
5. *Старостин С. А.* Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты) : автореф. дис. .... д-ра юрид. наук. — М., 2000.
6. *Устинов А. А.* Компетенция органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: проблемы теории и практики : дис. … канд. юрид наук. — М., 2011.

К ДИСКУССИИ О ЦЕЛИ И НАЗНАЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Аннотация. *В статье идет речь о необходимости уточнения цели и назначения административной ответственности. Авторы рассуждают о соотношении понятий «административная ответственность» и «административное наказание», а также о нормативном и фактическом назначении административного наказания на современном этапе.*
Ключевые слова: *административная ответственность, административное наказание, цель, назначение.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.117-120



Маргарита Николаевна КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА,
доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, профессор Российского государственного университета правосудия (РГУП)
MargoKFMN@yandex.ru
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69



Екатерина Алексеевна ЛЕБЕДЕВА,
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
adv.lebedeva@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© М. Н. Кобзарь-Фролова, Е. А. Лебедева, 2018

TO DISCUSSION ABOUT PURPOSE AND PRESCRIPTION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY WITHIN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE REFORM

M. N. KOBZAR-FROLOVA,
Doctor of legal Sciences, Professor, senior research worker, Professor of Russian State University of Justice (RGUP)
MargoKFMN@yandex.ru
117418, Russia, Moscow, ul. Novocheremushkinskaya, 69

E. A. LEBEDEVA,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
adv.lebedeva@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Abstract. *There is refers about necessity of improvement of purpose and prescription of administrative responsibility in article. The authors reason about correlation of terms «administrative responsibility» and «administrative punishment» and also about legal and factual prescription of administrative punishment at the present time.*
Keywords: *administrative responsibility, administrative punishment, purpose, prescription.*

Среди основных задач современного общества — защита общественных отношений от деструктивных явлений. Административная ответственность представляет собой важнейший инструмент, обеспечивающий соблюдение законодательства во всех сферах государственного управления.

Одной из составляющих административной реформы является определение новых подходов к пониманию назначения административной ответственности, ее основных целей.

Многочисленные статистические данные свидетельствуют о ежегодном росте административной деликтности. Во многом такой рост опосредован переквалификацией отдельных видов экономических преступлений и отнесением их к административным деликтам. Ежегодный прирост дают нарушения законодательства в области дорожного движения, связанные с изменением политики в этой сфере в сторону размещения и отслеживания нарушений правил дорожного движения с применением специальных технических средств на путепроводах. Очевидным является и тот факт, что цели административной ответственности не всегда достигаются. А административные наказания не имеют должного профилактического эффекта. Об этом свидетельствуют статистические данные МВД России: до 20 % деликвентов в течение года неоднократно подвергались административному наказанию за аналогичные правонарушения. В среднем каждый пятый правонарушитель после назначения ему наказания повторно совершал противоправные деяния в области таможенного дела, дорожного движения и в иных областях.

В этой связи имеются основания предполагать, что необходимо уточнить цель и назначение административной ответственности.

Административная ответственность — неотъемлемая часть регулирования социальных процессов в правовом государстве. Права и обязанности, возникающие в связи с привлечением виновных лиц к ответственности за правонарушения в различных областях общественной жизни, являются производными по отношению к правам и обязанностям в сфере государственного управления.

Как известно, в Кодексе РФ об административных правонарушениях законодатель не только не ввел определение административной ответственности, но и не закрепил ее цель и назначение.

Ученые-административисты неоднократно обращали внимание законодателя на отсутствие надлежащего понятийного аппарата, на неясности концепции административной ответственности и другие пробелы, требующие надлежащего законодательного оформления.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ административная ответственность устанавливается за совершенное административное правонарушение. То есть административная ответственность является следствием деструктивного действия (бездействия) лица, группы лиц. При этом законодатель ввел понятие «наказание» как меру ответственности за совершенное административное правонарушение. Согласно ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Таким образом, цель административного наказания определена: назначение наказания имеет превентивный характер и направлено на предупреждение совершения новых правонарушений самим правонарушителем (частная превенция) и имеет профилактическое содержание для других лиц (общая превенция). Исчерпывающий перечень видов наказания законодатель приводит в гл. 3 КоАП РФ.

Может возникнуть предположение, что назначение административной ответственности состоит в наложении наказания лицу, совершившему противоправное,

виновное действие (бездействие), за которое государством (субъектом Российской Федерации) установлена ответственность.

Однако это не соответствует действительности. Очевидно, что смысл и содержание правовых понятий «ответственность» и «наказание» не идентичны.

При этом, защищая конституционные права участников отношений, законодатель четко установил, что административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ). Наказание не может применяться, если не доказан факт совершения противоправного действия (бездействия) и не установлена ответственность за правонарушение.

Возвращаясь к истории законодательства об ответственности, в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. в ст. 23 гл. 3 «Административное взыскание» были названы его цели: воспитание лица в духе соблюдения советских законов, уважение к правилам социалистического общежития, а также предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Абстрагируясь от социалистических пережитков, следует заметить, что воспитывать совершеннолетнее, деликтоспособное лицо поздно. Воспитательный процесс должен начинаться с рождения. Это культура привития гражданину принципов и правил поведения в обществе, осознания правомерного и деструктивного. За несовершеннолетних граждан ответственность несут родители (ст. 31.8, 32.2 КоАП РФ). В этой связи упорное упоминание отдельными авторами о том, что ответственность несет воспитательный характер, представляется неверным.

Отдельного внимания заслуживает правило, закрепленное в ч. 4 ст. 4.1 действующего КоАП РФ: «Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено». К слову сказать, это правило незаслуженно игнорируется как теоретиками права, так и практиками. Например, за нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов КоАП РФ устанавливает наказание в виде административного штрафа или административного приостановления деятельности на срок до 90 суток (ст. 11.20). Следуя ст. 4.1, правонарушитель обязан не только устранить последствия нанесенного вреда, но и исполнить свою обязанность должным образом. За неисполнение обязанности по уплате штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, установлено наказание в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, либо административный арест на срок до 15 суток, либо обязательные работы на срок до 50 часов (ч. 1 ст. 20.25). За непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, установлено наказание в виде административного штрафа (ст. 19.6).

Следовательно, можно сделать вывод о том, что назначение административного наказания должно способствовать исполнению обязанности, восстановлению надлежащего состояния общественных отношений.

Система административных наказаний должна гибко реагировать на изменения государственной социальной политики и генезис общественных отноше-

ний. Очевидно, что система должна, с одной стороны, обеспечивать достижение установленных целей административной ответственности, а с другой — не препятствовать гармоничному развитию общества.

В специальной литературе имеются робкие упоминания о том, что административное наказание преследует цель восстановления статус-кво. К сожалению, такая идея не имела поддержки у законодателя.

Важным обстоятельством является необходимость выработки у нарушителя уважения к обществу и государству.

Однако эта цель не может быть достигнута в нынешней ситуации, когда законодатель свел суть ответственности к применению мер наказания, а точнее — к пополнению государственного бюджета, поднимая планку штрафных санкций. А между тем цель и назначение административной ответственности должны соответствовать целям развития правового демократического государства. Назначение административной ответственности не должно сводиться к извлечению прибыли, а должно побуждать действовать в рамках правовой нормы.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации[1] была поставлена задача развития человеческого потенциала. Человеческий потенциал должен развиваться в самом широком спектре, в том числе в плане формирования правового сознания и правоповедения. В этой связи нужно обратить внимание научной общественности на разработку комплекса мер, по соблюдению установленных государством правил и норм, начиная с дошкольного возраста, с привлечением семьи, школы, общественных институтов.

По западному образцу следует смелее использовать общественный труд лиц в тех случаях, если применение правила о статус-кво (восстановлении прежнего положения вещей, как, например, при нарушении правил дорожного движения) невозможно. Не нарушает же уборка общественных мест в качестве меры наказания принципы демократии в Европе и США. И закрепить это правило в новой редакции закона об административных правонарушениях (ответственности).

Таким образом, пропаганда правового сознания и развития при привлечении к административной ответственности должна начинаться прежде всего с формирования у деликвента понимания того, что, исполняя административное наказание, он восстанавливает социальную справедливость и приносит пользу государству и обществу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Севрюгин В. Е.* Проблемы административного права и процесса современной России: состояние теории и практики законодательного регулирования административной ответственности // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции. — Омск, 2015.

[1] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ: КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, КРИТЕРИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ



Павел Витальевич МОЛЧАНОВ,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
kapp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. *В статье рассмотрены особенности государственного регулирования обеспечения безопасности дорожного движения за рубежом: ключевые направления, критерии и ответственность.*
Ключевые слова: *государственное регулирование, обеспечение безопасности дорожного движения.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.121-127

P. V. MOLCHANOV,
Candidate of juridical sciences, Associate Professor, Associate Professor of administrative law and process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
kapp@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

FEATURES OF STATE REGULATION OF ENSURING ROAD SAFETY ABROAD: KEY AREAS, CRITERIA AND RESPONSIBILITIES

Abstract. *In the article the peculiarities of state regulation of ensuring road safety abroad: guidelines, criteria and responsibility.*
Keywords: *government regulation, security of road traffic.*

К началу XXI в. большинство развитых стран мира накопили достаточно большой и разносторонний опыт в области обеспечения безопасности дорожного движения. Не вызывает сомнения, что социально-политические, экономические, правовые особенности каждого государства в совокупности с историческими и культурными традициями обусловливают многообразие принципов формирования, определения компетенции и функционирования государственных систем обеспечения безопасности дорожного движения (ОБДД). Их анализ позволяет выявить некоторые общие черты и определить устойчивые тенденции в указанной деятельности.

В научной литературе[1] проблемы государственного регулирования в области безопасности дорожного движения условно делятся на три основные группы:

[1] *Булавкин А. А.* Проблемные вопросы совершенствования государственного регулирования в области безопасности дорожного движения // Концепт : науч.-метод. электрон. журнал. 2016. Т. 15. С. 2391—2395. URL: http://e-koncept.ru/2016/96399.htm.

© П. В. Молчанов, 2018

1) нормативного правового регулирования;
2) структурного построения государственного регулирования;
3) кадрового, материально-технического и финансового обеспечения.

Правительства большинства зарубежных государств предприняли энергичные шаги по разработке и совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей основные группы общественных отношений в области дорожного движения. В настоящее время вся совокупность таких актов представляет собой определенную систему, которую составляют: международные правовые акты, распространяющиеся на все страны мирового сообщества, на отдельный континент (например, Европа, союзы государств (ЕС, ШОС), национальное законодательство). Необходимо отметить, что система нормативного правового регулирования в рассматриваемой области общественных отношений в зарубежных странах строится и развивается на определенных принципах государственного регулирования, ключевых направлениях госполитики, критериях ОБДД и основных тенденциях состояния безопасности дорожного движения.

Важно подчеркнуть, что при разработке и реализации правовых норм прослеживается их социальная направленность. Подобная позиция вполне объяснима и обусловлена глубокой связью государственного управления в области дорожного движения с социальными процессами и явлениями, происходящими в государстве, где главная цель заключается в реализации мер, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Поэтому лейтмотивом правового регулирования соответствующей деятельности является закрепление в качестве основного принципа главенствующей роли государства в деятельности по ОБДД и его ответственность за конечные результаты[2].

Ключевыми направлениями государственной политики в области ОБДД зарубежными специалистами многих стран признаны:

а) *снижение рисков в дорожном движении*: применение новых подходов к вопросам землепользования; стимулирование перехода с видов транспорта, сопряженных с высоким риском, к более безопасным транспортным средствам (ТС), например предоставление приоритета в движении ТС, перевозящим большее число пассажиров; введение поэтапной системы выдачи водительских удостоверений;
б) *создание более безопасной дорожной среды*: классификация дорог и установление ограничений скорости, соответствующей их функциям; разделение, по возможности, моторизованного и безмоторного движения; внедрение аудита безопасности в процесс проектирования и строительства дорог; оборудование дорог средствами защиты на случай столкновения; реконструкция наиболее опасных участков дорожной сети;
в) *переход к более совершенным и безопасным ТС*: повышение видимости ТС на дороге, в том числе путем использования фар ближнего света в светлое

[2] Аналогичный принцип закреплен и в российском законодательстве, см., например, ст. 3 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», где он сформулирован как «приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении».

время суток; совершенствование конструкции ТС, например: установка на всех ТС так называемых щадящих для пешеходов и велосипедистов передних бамперов; обеспечение защиты водителя и пассажиров удерживающими и надувными устройствами; стимулирование эксплуатации «интеллектуальных» ТС, оборудование их системами антиалкогольной блокировки, адаптации скорости, стабилизации торможения, сигнализации, напоминающей о ремнях безопасности, и т.п.;

г) *обеспечение соблюдения правил дорожного движения:* совершенствование надзора за соблюдением установленной скорости движения, использованием ремней безопасности и защитных шлемов, режима труда и отдыха водителей; активный контроль трезвости водителей ТС; принятие соответствующих законодательных и иных нормативных актов; пропаганда в средствах массовой информации;

д) *совершенствование системы оказания медицинской помощи пострадавшим в результате ДТП*: улучшение порядка оказания неотложной помощи; улучшение организации травмолечения в больницах; обеспечение реабилитации пострадавших.

Эксперты ВОЗ и Всемирного банка отмечают, что за последние годы в осмыслении проблемы безопасности дорожного движения произошел крупный сдвиг, определились и получают все большее распространение новые принципы формирования критериев ОБДД:

1. Дорожно-транспортные происшествия нельзя предотвратить полностью, однако дорожно-транспортный травматизм можно прогнозировать и сокращать.
2. Существенное значение имеют достоверные данные и научный подход, которые позволяют осуществлять рациональный анализ и планировать эффективные меры для исправления ситуации.
3. Дорожно-транспортный травматизм является настолько важной проблемой, что многие секторы, включая здравоохранение, должны в полной мере разделять ответственность и участвовать в действиях по отстаиванию необходимых мер в деле предупреждения дорожно-транспортного травматизма.
4. Все стороны, обеспечивающие работу транспортной системы, должны последовательно встраивать и обеспечивать элементы безопасности, чтобы избежать часто встречающихся ошибок, полнее учитывать уязвимость человеческого организма и осознавать ключевую важность управления скоростными режимами.
5. Дорожно-транспортный травматизм является вопросом социального равенства, поэтому следует стремиться к равной защите всех пользователей дорог для того, чтобы избежать несправедливого переложения бремени увечий и смертей на более бедных и уязвимых пользователей, таких как, например, пешеходы и дети. Даже в странах с высоким уровнем доходов риск травм для детей из малообеспеченных семей в пять раз выше, чем из материально обеспеченных семей.
6. Передача знаний и передового опыта дает положительные результаты, если учитываются существующие местные проблемы, условия, состав транспортных потоков, а также знания местных специалистов.
7. Меры, принимаемые на местном, региональном и общенациональном уровнях, помогают обеспечить эффективную и быструю реакцию на состояние дорожного травматизма.

При этом главным событием последнего времени в политике безопасности допрожного движения, по мнению зарубежных специалистов, был отход от прежнего акцента на то, что в проблемах безопасности дорожного движения виноваты скорее сами жертвы ДТП, чем различные элементы конструкции и функционирование высокотребовательной современной транспортной системы.

Комитет безопасности дорожного движения Международной ассоциации руководителей полиций сформулировал 10 основных тенденций в области движения автомототранспортных средств в XXI в.:

— увеличение загруженности автомобильных дорог и количества заторов на них;
— появление «интеллектуальных» ТС и «интеллектуальных» автомобильных дорог;
— снижение скорости движения (автомобили и придорожные посты будут оборудованы электронными устройствами, способными контролировать и прерывать действие систем зажигания и подачи топлива ТС, вынуждая водителя не превышать установленную скорость движения);
— изменение размеров и массы ТС (сокращение мировых запасов полезных ископаемых будет способствовать увеличению количества легких и экономичных автомобилей, грузовые же ТС станут длиннее и грузоподъемнее, что сделает легковые машины более уязвимыми при столкновении с грузовым транспортом и явится причиной роста числа погибших в таких ДТП);
— повышение агрессивности на дороге;
— увеличение количества ДТП по вине водителей пожилого возраста, доля которых в структуре населения возрастет;
— более широкое применение устройств автоматического выявления и фиксации нарушений ПДД;
— использование новейших технических средств при работе на месте ДТП;
— сокращение времени остановки и проверки водителя и ТС;
— сохранение важной роли дорожной полиции в борьбе с преступностью (преступники по-прежнему будут приезжать на место преступления и уезжать с него на автомобилях, нелегально перевозить в них наркотики, оружие, краденое имущество. Поэтому активная работа дорожной полиции останется таким же важным средством пресечения преступной деятельности, раскрытия преступлений и задержания преступников).

Выделенные тенденции в области дорожного движения должны найти отражение в национальном законодательстве, в том числе регламентирующем ПДД и ответственность за их нарушение.

По форме выражения такие акты предстают прежде всего в виде законов.

Так, например, в Великобритании действуют законы: «Об автодорогах» (1980 г.); «О дорожном движении» (1988 г.); «О нарушителях правил дорожного движения» (1988 г.); «Об управлении дорожным движением» (2004 г.); в Дании действует Закон о дорожном движении (1976 г.); в Норвегии — Закон о правилах дорожного движения и дорожном движении (1965 г.); в Японии — Закон о дорожном движении (1960 г.); в ФРГ — законы: «Об административных правонарушениях»; «О правилах дорожного движения»; «О технических требованиях к эксплуатации безрельсовых транспортных средств». В Израиле, Франции, Бразилии, Чехии соответствующие правовые нормы кодифицированы в дорожных кодексах.

В Швеции это законы: «О нарушениях правил дорожного движения» (1951 г.); «О проведении анализа выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя» (1976 г.); «О водительских удостоверениях» (1977 г.); «Об эвакуации транспортных средств» (1982 г.); «О задержании транспортных средств» (1982 г.) и др.; в форме указов изданы следующие нормативные правовые акты: «О транспортных средствах» (1972 г.); «О водительских удостоверениях» (1977 г.); «О дорожных знаках» (1978 г.). Наряду с перечисленными законодательными актами, нормативная база Швеции в рассматриваемой сфере включает и целый комплекс нормативных правовых актов регионального и местного уровня.

Принципиально иная система построения правовой основы в ОБДД в США предопределена особенностью федеративного устройства этого государства. В США нет единого законодательства, регламентирующего рассматриваемый круг отношений. Ряд правовых норм в самом общем виде содержатся в Своде законов США, а более подробно они изложены в ПДД, которые каждый штат принимает самостоятельно. Значительное место в рассматриваемой сфере занимает нормотворчество исполнительной власти, осуществляемое на основе делегируемых полномочий. Акты административных органов (приказы, правила, директивы, инструкции) конкретизируют общие правовые положения, а в некоторых случаях и подменяют их. Так, принимаемые Национальной администрацией США по БДД стандарты и распоряжения играют, по мнению американских юристов, наиболее значительную роль в предупреждении ДТП[3].

Особого внимания требует анализ подходов к установлению ответственности за нарушения ПДД в зарубежных странах. Основной акцент при этом делается на материальную ответственность. Это не только большие штрафы, лишение водительских прав, привязка количества и серьезности нарушений к плате за обязательную страховку автомобиля, но и конфискация ТС.

За рубежом обозначился и новый подход к исчислению штрафов за нарушения правил дорожного движения: сумма штрафа напрямую зависит от месячного оклада нарушителя (за вычетом налогов) или минимального заработка, установленного в стране, и годового заработка (дохода) нарушителя (за вычетом налогов).

Кроме того, от 2 до 10 раз увеличены минимальные штрафы за особо опасные нарушения на дороге. Нарушителям, которые платят штраф на месте полицейским или в течение 3— 7 банковских дней, размер штрафа снижается от 30 до 50 %. Сумма штрафа увеличивается в 2—3 раза (за счет пени) в том случае, если нарушитель не оплатил его в течение 1 месяца и более. В некоторых странах (Бельгия, Израиль, Испания, США) за неуплату штрафа предусматривается конфискация ТС под залог или с уплатой за хранение на штрафной стоянке, лишение водительских прав (Япония).

В Германии, если водитель набирает за год штрафные очки за нарушения ПДД, сумма его страховки (от 1 000 евро) увеличивается еще на 500 евро, на второй год — на 1 000 евро, на третий — на 2 000 евро. При зарплате 3 000—5 000 евро это очень существенные траты. Поэтому некоторые нарушители предпочитают целый год не пользоваться автомобилем, чтобы не платить тройную цену за страховку.

[3] Overson Police traffic services. Illinois. USA. 1986. P. 54.

Большинство государств законодательно приравнивают ответственность за вождение автомобиля в состоянии наркотического опьянения к управлению автомобилем в пьяном виде (Белоруссия, Великобритания, Германия, Испания, США, Украина, Финляндия, Франция). В Великобритании пьяного водителя могут посадить на 6 месяцев при условии, что тот не попал в ДТП, и лишить лицензии на вождение на один год. А если по его вине случилась авария с пострадавшими, закон предусматривает тюремное заключение сроком до 14 лет, штраф в размере 5 000 фунтов. Аналогичное наказание предусмотрено для водителей, находящихся за рулем под воздействием наркотиков. Несколько лет тому назад в Великобритании вступили в действие новые правила, согласно которым водители могут проверяться на наркотическое опьянение. Ранее водители имели право отказаться от тестов. Сейчас отказ от тестирования приравнивается к нахождению в состоянии наркотического опьянения.

В европейском законодательстве появился и такой состав правонарушений, как агрессивность на дороге (агрессивное вождение). Однако четко определить его границы и формы достаточно трудно. По результатам социологического опроса населения Европы Институтом Гэллапа в 2003 г., самым агрессивным правонарушением на нашем континенте является «агрессивное мигание фарами», а, например, в Австралии — непристойные жесты; в Японии это «агрессивное преследование» — следование за другим автомобилем на очень близком расстоянии. Смысловое толкование этого термина широко обсуждается в мире. На специальной конференции, посвященной этой проблеме, в Канаде в 2000 г. было предложено такое определение этого понятия: *«Поведение за рулем является агрессивным, если оно преднамеренно ведет к увеличению риска столкновения, либо мотивировано раздражительностью, нетерпимостью, враждебностью или попыткой сэкономить время за счет других участников движения»*.

Обычно под агрессией на дорогах подразумевается последовательное нарушение сразу нескольких правил (нарушение правил маневрирования, объезд стоящих в заторе транспортных средств по встречной полосе, езда по обочине дороги, по тротуару, а также другие нарушения, когда водитель проявляет явное неуважение к остальным участникам движения). Штрафы за подобный проступок устанавливаются значительно выше, чем за другие нарушения, а при повторном лихачестве предусмотрено лишение водительских прав сроком до одного года (Германия, Дания, Латвия и др.). В ПДД ЕС введены санкции за несоблюдение дистанции в потоке (если при скорости 100 км/ч идущая сзади машина приблизится к переднему автомобилю ближе чем на 15 м, водителю второй машины грозит штраф 150 евро). Кроме того, Немецкий уголовный кодекс рассматривает несоблюдение дистанции при движении (стремление согнать с полосы впереди идущую машину) как принуждение и предусматривает за него штраф в 250 евро, лишение водительских прав на 3 месяца, а если действия водителя привели к тяжким последствиям — лишение свободы до 5 лет. В США (Нью-Йорк) полиция наделена правом конфискации автомобиля у водителей, ведущих себя на дороге опасно и агрессивно.

Анализ статистики показывает, что наиболее тяжкими нарушениями на дороге во всем мире считаются превышение установленной скорости, вождение автомобиля в состоянии алкогольного и наркотического опьянения, проезд на

красный сигнал светофора. За эти правонарушения практически во всех странах мира устанавливается наибольшая ответственность[4].

Приведенный выше анализ практики государственного регулирования в области безопасности дорожного движения в зарубежных странах позволяет сделать следующие основные выводы:

1. В настоящее время системный подход к ОБДД, который включает разработку целевых показателей, применение систематических и обоснованных доказательными фактами мер, направленных на предотвращение ДТП и снижение тяжести их последствий, а также оказание медицинской помощи после аварии, является объективно необходимым условием снижения уровня аварийности в зарубежных странах.
2. Нормативная правовая база в области ОБДД в зарубежных странах строится прежде всего исходя из конституционных принципов построения законодательства и национальных особенностей.
3. В подавляющем большинстве зарубежных государств действует общий принцип — «примат закона», т.е. все требования, имеющие обязательный характер для исполнения участниками движения, закреплены в законодательных актах.
4. В Российской Федерации действуют сложившиеся системы государственного управления в области обеспечения безопасности дорожного движения (Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»), организации органов внутренних дел (Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции») и административной ответственности за нарушения в области дорожного движения (Кодекс РФ об административных правонарушениях), отличные от аналогичных систем зарубежных стран.

В этой связи применение в данных сферах новаций из зарубежного опыта возможно в части, не противоречащей указанным нормативным правовым актам и после проведения соответствующих всесторонних научных исследований.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М., 2017.
2. *Булавкин А. А.* Проблемные вопросы совершенствования государственного регулирования в области безопасности дорожного движения // Концепт : науч.-метод. электрон. журнал. — 2016. — Т. 15. — С. 2391—2395. — URL: http://e-koncept.ru/2016/96399.htm.
3. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. LXVII. — № 4. — С. 875—884.

[4] Обеспечение безопасности дорожного движения в России // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 15 (303).



АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Людмила Владимировна ПАВЛОВА,
кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России
lyupavlova@yandex.ru
390000, Россия, г. Рязань, ул. Сенная, д. 1

Аннотация. *В статье представлены материалы Всероссийской научно-практической конференции «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран», которая прошла 20 апреля 2017 г. в Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний и была посвящена 15-летию кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний.*
Ключевые слова: *публичное управление, государственная служба, административная деятельность, правоохранительная деятельность, административная ответственность, административно-деликтное законодательство, уголовно-исполнительная система.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.128-134

L. V. PAVLOVA,
Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law Academy of the FSIN of Russia
lyupavlova@yandex.ru
390000, Russia, Ryazan, ul. Sennaya, 1

ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

Abstract. *The article presents materials of all-Russian scientific-practical conference, which took place on 20 April 2017 at the Academy of law and management of Federal service of execution of punishments on the theme «the Administrative activity of law enforcement bodies of the Russian Federation and foreign countries», devoted to the 15th anniversary of the Department of administrative and financial law, Academy of law and management of Federal service of execution of punishments.*
Keywords: *public administration, public service, administration, law enforcement, administrative liability, administrative tort law, criminal-Executive system.*

20 апреля 2017 г. в Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран», посвящен-

© Л. В. Павлова, 2018

ная 15-летию кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний.

Конференция второй год подряд организуется двумя кафедрами: административного и финансового права Академии ФСИН России и административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — в рамках проекта «Визитная карточка кафедры». Проект, реализуемый в Академии больше года, предусматривает проведение кафедрами вуза различных научных мероприятий вместе с ведущими вузами страны.

Цель конференции заключалась в том, чтобы выявить и проанализировать проблемы и перспективы развития административной деятельности правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран.

Конференция объединила более 70 специалистов в области административной деятельности правоохранительных органов — представителей органов власти Рязанской области, сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры, следственных органов и общественных организаций, работников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы различных регионов. В работе конференции приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты, аспиранты, курсанты, слушатели и студенты ведущих образовательных учреждений России: Института государства и права Российской академии наук (А. А. Гришковец), Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (А. Б. Агапов, С. М. Зубарев, С. А. Старостин), Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (С. М. Зырянов), Российского государственного университета правосудия (М. Н. Кобзарь-Фролова, А. И. Стахов), Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (А. Н. Миронов), Рязанского филиала Московской академии экономики и права (Е. В. Прысь), Нижегородской академии МВД России (А. Я. Гришко), Московского (А. В. Зубач, Д. Н. Шурухнова) и Санкт-Петербургского (А. И. Каплунов, И. В. Куртяк) университетов МВД России, Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России (Е. А. Малышев), Рязанского филиала Московского университета МВД России (А. И. Попов). В работе конференции традиционно широко были представлены образовательные учреждения системы ФСИН России — Владимирский (А. В. Каляшин), Вологодский (С. В. Завитова), Воронежский (Ю. В. Помогалова), Пермский (А. М. Бобров) институты Федеральной службы исполнения наказаний.

В ходе конференции были обсуждены актуальные вопросы развития административной деятельности правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран, среди которых: актуальные вопросы административно-правового регулирования деятельности правоохранительных органов; перспективы развития административной деятельности правоохранительных органов России; меры административного принуждения, применяемые сотрудниками правоохранительных органов; состояние и перспективы совершенствования правоприменительной деятельности правоохранительных органов в сфере действия административного и административно-процессуального законодательства; современное состояние и перспективы совершенствования административно-правового статуса сотрудников правоохранительных органов РФ; правовые гарантии законности в административной деятельности сотрудников правоохранительных органов;

виды юридической ответственности в административной деятельности сотрудников правоохранительных органов; перспективы совершенствования законодательства, регламентирующего систему социальных гарантий для сотрудников правоохранительных органов; актуальные вопросы административно-служебной деятельности правоохранительных органов зарубежных стран.

Проведение конференции направлено на активизацию прикладных научных исследований в области совершенствования законодательства, регулирующего административную деятельность правоохранительных органов России и зарубежных стран, в том числе уголовно-исполнительной системы в современных условиях реализации Концепции развития УИС Российской Федерации до 2020 года.

Конференцию открыла начальник кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России кандидат юридических наук, доцент Л. В. Павлова. В своем выступлении она приветствовала участников конференции, а также отметила, что кафедра ежегодно в апреле проводит научные мероприятия[1]. В этом году конференция посвящена 15-летию со дня создания кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России[2]. Основной целью дискуссионной площадки должна стать научно обоснованная и согласованная деятельность ученых из различных областей науки в сфере модернизации нормативно-правового регулирования деятельности правоохранительных органов в целом и уголовно-исполнительной системы в частности в целях реализации задач, закрепленных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

С приветственным словом к участникам конференции обратился начальник Академии ФСИН России, генерал-майор внутренней службы, доктор юридических наук, доцент А. А. Крымов. Он отметил, что на учреждения и органы уголовно-исполнительной системы России возложены задачи и функции, в выполнении которых значительная роль принадлежит административной деятельности, которая непосредственно направлена на защиту личности, ее прав и свобод, на охрану общественного порядка и общественной безопасности, на борьбу с правонарушениями. А. А. Крымов пожелал всем участникам конференции плодотворной работы и творческой результативной дискуссии.

К участникам конференции с приветственным словом обратился также заместитель председателя Правительства Рязанской области, кандидат юридических наук, доцент А. В. Тюменев. Он выступил от имени врио губернатора Рязанской области Н. В. Любимова и вручил членам президиума конференции приветственный адрес главы региона, в котором отражено, что проведение конференции,

---

[1] *Павлова Л. В., Поникаров В. А.* Всероссийский научно-практический семинар «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран» // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 86—88 ; *Они же.* О Всероссийском научно-практическом семинаре «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран» // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3.

[2] *Павлова Л. В.* 15-летие кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 6—13.

обмен полезным опытом представителей разных регионов послужит в целом совершенствованию законодательства и укреплению правопорядка.

В адрес участников конференции также поступили приветственные адреса от Председателя Центральной избирательной комиссии РФ Э. А. Памфиловой, ректора Российского государственного университета правосудия В. В. Ершова, руководителей правоохранительных органов с пожеланиями результативной творческой дискуссии.

Выступления участников конференции охватили широкий круг теоретико-методологических, правовых, организационно-управленческих вопросов, касающихся совершенствования административно-правового регулирования деятельности правоохранительных органов в России и за рубежом, и прежде всего учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, укрепления правопорядка и законности, противодействия административной деликтности.

Старший научный сотрудник сектора административного и бюджетного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор А. А. Гришковец в докладе *«К вопросу о правоохранительной службе»* рассмотрел правоохранительную службу в системе государственной службы России и сделал вывод о том, что правоохранительная служба не имеет реальной перспективы выделения в качестве самостоятельного вида государственной службы. Государственная служба в государственных органах правоохранительного блока будет и впредь развиваться по ведомственному принципу, суть которого сводится к тому, что в каждом ведомстве или группе близких по компетенции ведомств правоохранительного блока будет формироваться собственная правовая база, предпочтительно на основе отдельного федерального закона. Профессор А. А. Гришковец отметил, что закон должен быть необходим объективно, чтобы урегулировать определенный сегмент общественных отношений. Объективной необходимости возвращать правоохранительную службу в систему государственной службы современной России, а значит и принимать соответствующий федеральный закон, нет.

С. М. Зубарев, заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ, в докладе *«О правоохранительных аспектах контроля и надзора»* указал, что одним из критериев разграничения контроля и надзора является правоохранительный аспект. Профессор С. М. Зубарев сделал вывод, что в контрольной деятельности превалируют управленческие процедуры, тогда как правоохрана (как правило, дисциплинарное производство) осуществляется только в случае выявления правонарушений. В надзорной деятельности позитивные процедуры носят обеспечительный характер (например, планирование, организация проверок, наблюдение), а доминируют правоохранительные (юрисдикционные) производства, связанные с предупреждением, выявлением и пресечением административных правонарушений и привлечением виновных к административной ответственности.

С. М. Зырянов, профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор, выступил с темой *«Перспективы развития законодательства*

об административных правонарушениях». В докладе говорилось, что изменчивость одного из важнейших федеральных законов — КоАП РФ — свидетельствует о крайней нестабильности, а значит, и о неопределенности законодательства об административных правонарушениях. Профессор С. М. Зырянов приходит к выводу, что выделение еще одной категории деликтов — уголовных проступков — с передачей в эту категорию не только преступлений небольшой тяжести, но и общественно опасных административных правонарушений может обеспечить соразмерность юридической ответственности.

С. А. Старостин, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, выступил с докладом на тему *«О некоторых проблемах, возникающих при применении судами мер процессуального принуждения, при рассмотрении дел, вытекающих из административных или иных публичных правоотношений».* Докладчик отметил, что при применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении ими дел, вытекающих из административных или иных публичных правоотношений, возникает ряд проблем. В связи с чем детально проведен анализ положений постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Профессором С. А. Старостиным проанализированы меры процессуального принуждения, предусмотренные Кодексом административного судопроизводства РФ, а именно: ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова, предупреждение, удаление из зала судебного заседания, привод, обязательство о явке, судебный штраф, и сделаны предложения, направленные на совершенствование законодательства и практики его применения.

Заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор А. И. Стахов в докладе *«Административно-правовые требования и риски как специальные категории в деятельности правоохранительных органов»,* проанализировав административное и административно-процессуальное законодательство России, выделил административно-процессуальные порядки государственного контроля и надзора, связанные с применением правоохранительными органами мер административно-правового ограничения и принуждения. Профессор А. И. Стахов научно обосновал введение и классификацию на отдельные виды таких специальных категорий, как «административно-правовые требования государственного контроля и надзора» и «административно-правовые риски государственного контроля и надзора», позволяющих законодательно отделить государственный надзор от осуществляемого правоохранительными органами государственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов, а также избежать в нормативном правовом регулировании деятельности органов государственного контроля и надзора однобокой оценки вероятности несоблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, построенной на учете административных наказаний.

А. И. Каплунов, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, профессор кафедры административного и финансового права Академии

ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, в своем выступлении «*Развитие теории административного процесса как условие совершенствования административно-процессуальной деятельности правоохранительных органов»* проанализировал порядок применения мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплен санкцией правовой нормы, их устанавливающей, на примере принятия и реализации решения об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Порядок применения таких мер он рассматривает в качестве самостоятельного производства в структуре административного процесса.

Профессор кафедры административного права Российского государственного университета правосудия (РГУП), главный научный сотрудник отдела административно-правовых исследований РГУП, доктор юридических наук, профессор М. Н. Кобзарь-Фролова в докладе *«Профилактика нарушений таможенного законодательства, осуществляемая таможенными органами Европейского сообщества»* рассмотрела положения Модернизированного таможенного кодекса Европейского сообщества, назвала основные задачи таможенных органов Европейского сообщества, выделила полномочия таможенных органов по профилактике и предупреждению нарушений таможенного законодательства, указав, что эта деятельность имеет специфику, обусловленную стоящими перед таможенными органами Европейского сообщества задачами.

А. Н. Миронов — профессор кафедры конституционного и муниципального права Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук, доцент, выступил с докладом *«О реализации государственной политики противодействия экстремистской деятельности».* А. Н. Мироновым рассмотрены проблемы, связанные с реализацией государственной политики противодействия экстремизму, недоработки субъектов, определяющих государственную политику противодействия экстремизму, отсутствие необходимого для реализации государственной политики нормативно-правового обеспечения, а также возможные пути решения обозначенных проблем.

Профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, доктор юридических наук, доцент В. А. Поникаров представил доклад *«Административная деятельность исправительного учреждения при реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».* Он отметил, что административный надзор рассматривается как вид административной деятельности. Бóльшая часть функций по реализации административного надзора принадлежит МВД России, а не уголовно-исполнительной системе. Вследствие этого администрация исправительного учреждения должна руководствоваться ст. 173.1 «Установление административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы» УИК РФ. В связи с тем что до сих пор отсутствует ведомственный нормативный акт (например, инструкция), определяющий процедуру установления административного надзора в исправительном учреждении, докладчик предложил свою процедуру административной деятельности по установлению административного надзора в местах лишения свободы.

И. В. Куртяк, начальник кафедры гражданского права и гражданского процесса СПбУ МВД России, кандидат юридических наук, доцент, в докладе на тему *«Административно-правовой статус сотрудника уголовно-исполнительной системы: проблемы теории и административной практики применения»* поднял административно-правовые проблемы правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы. И. В. Куртяк полагает, что решение правовых, политических, социальных аспектов административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы возможно путем принятия единого правового акта, который разрешит пробелы и коллизии правового регулирования названного субъекта.

Начальник кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент Л. В. Павлова в докладе *«Административно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов ребенка»* проанализировала нормы как международного, так и национального законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов детей. Л. В. Павлова приходит к выводу о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства в сфере защиты прав и законных интересов ребенка, а именно принятия федеральных законов «О правах ребенка в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних».

В ходе состоявшегося обмена мнениями участники конференции согласовали общую научную и практико-ориентированную позицию в понимании основных направлений практической реализации задач совершенствования административно-правового регулирования деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы России, других правоохранительных органов и выработали рекомендации по его дальнейшему развитию.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Павлова Л. В.*, *Поникаров В. А.* Всероссийский научно-практический семинар «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран» // Административное право и процесс. — 2016. — № 9. — С. 86—88.
2. *Павлова Л. В.* 15-летие кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний // Административное право и процесс. — 2017. — № 4. — С. 6—13.
3. *Павлова Л. В., Поникаров В. А.* О Всероссийском научно-практическом семинаре «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран» // Уголовно-исполнительное право. — 2016. — № 3. — С. 6—9.
4. *Старостин С. А.* Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. — 2015. — № 1. — С. 39—45.
5. *Старостин С. А.* Нужна ли муниципальная милиция Российской Федерации // Научный портал МВД России. — 2014. — № 4 (28). — С. 80—82.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. *В статье рассмотрены актуальные вопросы противодействия коррупции в государственном управлении в процессе осуществления административной реформы на современном этапе развития Российской Федерации. Авторами представлен анализ различных научно-теоретических источников, а также основных антикоррупционных нормативных правовых актов. Сделан вывод о том, что административная реформа стала основой для проводимой в настоящее время антикоррупционной политики в Российской Федерации.*
Ключевые слова: *коррупция, противодействие коррупции, органы государственной власти, административная реформа.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.135-143



Максим Михайлович ПОЛЯКОВ,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
maxpol84@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9



Екатерина Сергеевна ОКРОКОВА,
магистрант Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ekaterina.okrokova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© М. М. Поляков, Е. С. Окрокова, 2018

M. M. POLYAKOV,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
maxpol84@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

E. S. OKROKOVA,
graduate student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ekaterina.okrokova@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ANTI-CORRUPTION IN THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *The article discusses topical issues of fighting corruption in public administration in the process of implementing administrative reform at the present stage of development of the Russian Federation. The authors present an analysis of various scientific and theoretical sources, as well as the main anti-corruption regulatory legal acts. It is concluded that administrative reform has become the basis for the current anti-corruption policy in the Russian Federation.*
Keywords: *corruption, anti-corruption, public authorities, administrative reform.*

Административная реформа — важный и сложный процесс совершенствования государственного управления. Зачастую он длителен и включает большой комплекс мероприятий, направленных на структурные и содержательные преобразования системы государственных органов и порядка осуществления ими деятельности, а также на повышение эффективности реализации государством своих полномочий. Административная реформа предполагает работу по искоренению явлений, подрывающих нормальное функционирование государственных институтов, одним из таких направлений деятельности является борьба с проявлениями коррупции в органах государственной власти.

Коррупция — это системная угроза самого высокого порядка для существующих в Российской Федерации общественных отношений. В разрезе анализируемой тематики системность проблемы коррупции подразумевает ее нацеленность на разрушение абсолютно всех социальных институтов (общественные объедения, движения, партии) и институтов государственной власти (законодательные исполнительные и судебные органы).

Применительно к деятельности органов исполнительной власти коррупция резко снижает показатели эффективности государственного управления, что в конечном итоге сказывается на уровне валового внутреннего продукта (ВВП) государства, производительности труда, среднем уровне доходов населения, уровне культуры и образования, продолжительности жизни и т.д. Фактически в совокупности коррупция влияет на общий уровень развития и функционирования как государственных институтов, так и государства в целом.

Согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК) за 2016 г. из 176 стран Россия заняла 131-е место, оказавшись в одном ряду с Ираном, Казахстаном и Непалом[1]. Это означает, что Россия, согласно данному рейтингу, относится к числу стран с очень высоким уровнем коррупции и находится ближе к концу списка, чем к его началу. Возглавляют список стран с наименьшим уровнем коррупции Дания, Новая Зеландия и Финляндия.

Представляется обоснованным мнение Д. К. Нечевина о том, что неполное определение граней понятия коррупции является одним из основных условий неполноты противодействия коррупции со стороны органов государственной власти[2].

На сегодняшний день отечественными и зарубежными учеными сформулировано множество самых разнообразных авторских определений категории «коррупция». Американские ученые М. Джонстон и Дж. Най определяют коррупцию, как «...поведение, отклоняющееся от того, которое предписано должностному лицу имеющимися правилами, и обусловленное желанием получить материальные или статусные преимущества для себя, своей семьи или связанной с собой узкой группы лиц, а также нарушающее ограничения на вмешательство по личным

---

[1] Индекс восприятия коррупции — 2016: положение России не изменилось // URL: http://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/indeks-vospriyatiya-korruptsii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos.html (дата обращения: 25.06.2017).

[2] *Нечевин Д. К.* Проблемы противодействия коррупции // Публичное и частное право. Выпуск № 1 (XXV). 2015. С. 200.

мотивам в отправление должностных функций»[3]. Данное определение содержит практически все основные признаки коррупции, которые впоследствии были отражены во многих международных антикоррупционных правовых актах. Ученые делают акцент на том, что коррупция — это отклоняющееся, или, как выражаются криминологи, *девиантное,* поведение, т.е., другими словами, *деятельность должностных лиц, нарушающая нормы права*.

Профессор права и политической науки Йельского университета (США), С. Роуз-Аккерман в книге «Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы» пишет, что коррупция — симптом того, что в системе государственного управления что-то не так. И далее продолжает: «Государственные институты, созданные для регулирования взаимоотношений между гражданином и государством, вместо этого используются для личного обогащения и предоставления льгот коррумпированным хозяйствующим субъектам»[4]. Указанная позиция американского ученого сосредоточена главным образом на одном из ключевых признаков коррупции — *личной выгоде*. Кроме того, С. Роуз-Аккерман выделяет два вида коррупции: политическую и административную. Политическая связана с процессом принятия закона, а административная выражается в его исполнении.

Международные эксперты по вопросам коррупции в государствах с переходной экономикой Д. Джонс, Дж. Хеллман и Д. Кауфманн выделяют следующие формы коррупции: административную коррупцию и «скупку государства»[5]. По мнению зарубежных специалистов, административная коррупция связана с искусственным внесением изменений и дополнений в законодательство, позволяющих чиновникам получать материальную выгоду или определенные преференции для себя и своих близких. Под «скупкой государства» понимается противозаконная экономическая модель, при помощи которой крупные коммерческие компании коррумпируют представителей официальной власти с целью принятия выгодных законов и заключения прибыльных контрактов. Данные формы коррупции представляют собой не что иное, как отражение двух других наиболее опасных форм капитализма — бюрократического капитализма (экономическая система, при которой «теневой» сектор становится господствующим, подавляющее большинство населения живет за чертой бедности, коррумпированные чиновники и предприниматели являются держателями основной части богатств страны) и олигархического капитализма (власть и экономика узурпируются небольшой группой самых богатых людей, одновременно занимающих руководящие должности в органах государственной власти). Таким образом, коррупция в государстве имеет явную экономическую природу и направлена на *получение незаконных материальных благ и преференций*.

Многие ученые-административисты при определении коррупции используют криминологический подход, суть которого состоит в *социальной природе* кор-

---

[3] *Джонстон М.* Поиск определений: качество политической жизни и проблема коррупции // Международное жюри социальных наук. Париж, 1997. № 16. С. 37.

[4] *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. 2-е изд. М. : Логос, 2010. С. 7.

[5] *Джонс Д., Хеллман Дж., Кауфманн Д.* Что стоит за «загребущей рукой» правительства в переходном периоде // Трансформация. 2000. № 2—3. С. 8—9.

рупции, т.е. это *широкое* понимание коррупции. Так, например, Л. М. Колодкин считает, что коррупция как общественное (социальное) явление выражается в использовании работниками государственных органов служебного положения в целях получения неправомерных, личных выгод материального или имущественного характера[6]. Из данного определения следует, что специальным субъектом коррупционных отношений является работник государственного органа, т.е. лицо, которое, согласно действующему законодательству о государственной гражданской службе, не является гражданским служащим. Более развернутую трактовку коррупции приводит А. Ф. Ноздрачев, обозначающий коррупцию как явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах[7]. С. В. Алёнкин использует термин «коррумпированность», т.е. вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения[8].

Противодействие коррупции является приоритетной составляющей внутренней политики государства. Важнейшие антикоррупционные инициативы обозначаются главой государства на заседаниях в Правительстве РФ, выступлениях перед палатами Федерального Собрания РФ, официальных совещаниях высших консультативных органов (Государственный совет РФ, Совет Безопасности РФ), на встречах с общественностью. Тот факт, что коррупция является одной из главных проблем функционирования органов государственной власти, осознавался руководством страны еще в 90-е гг. XX в. Например, в вводной части послания Президента Б. Н. Ельцина Федеральному Собранию Российской Федерации 1997 года отмечалось, что «государственный аппарат разъедает коррупция»[9]. В дальнейшем практически во всех ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию противодействие коррупции объявлялось одним из приоритетных направлений внутренней политики. В 2016 г. глава государства также отметил необходимость дальнейшего продолжения противодействия коррупции и особо подчеркнул: «Борьба с коррупцией — это не шоу, она требует профессионализма, серьезности и ответственности, толь-

---

[6] См.: *Тогонидзе Н. В.* Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности (круглый стол) // Государство и право. 2002. № 1. С. 104.

[7] См.: *Ноздрачев А. Ф.* Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 35—36.

[8] См.: *Алёнкин С. В.* Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование). М., 2008. С. 36.

[9] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 07.03.1997. № 47.

ко тогда она даст результат, получит осознанную, широкую поддержку со стороны общества»[10].

Актуальным остается вопрос о соотношении мер по противодействию коррупции и мероприятий административной реформы, их эффективности в борьбе с коррупционными проявлениями в системе государственного управления. В этой связи представляется целесообразным проанализировать становление указанных институтов в Российской Федерации, выявить характер их взаимодействия и перспективные направления повышения эффективности противодействия коррупции при осуществлении административной реформы.

Как известно, административная реформа в Российской Федерации имеет длительную историю. Необходимость ее проведения была обозначена еще в 1990-е гг.[11] Тем не менее вплоть до 2003 г. конкретные планы и программы реформирования не получили развития, несмотря на наличие подготовленной в 1998 г. первой Концепции административной реформы, содержащей важные проблемы взаимодействия власти и общества, и разработанной Концепции государственного строительства (2000 г.). В эти периоды происходили процессы департизации государственного аппарата, формирования органов власти, и в связи с приоритетностью иных целей и задач административная реформа была отложена[12].

Официально административная реформа была инициирована Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»[13] (далее — Указ № 824), который закрепил приоритетные направления деятельности в рамках данного направления. Правительству РФ было поручено образовать Правительственную комиссию по проведению административной реформы (далее — Комиссия) и утвердить положение о ней. Это было осуществлено с принятием постановления Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451[14] (далее — Постановление Правительства РФ № 451). Необходимо отметить, что ни Указом № 824, ни Постановлением Правительства РФ № 451 противодействие коррупции не было закреплено в качестве приоритетного направления административной реформы. Тем не менее пп. «б» п. 4 Положения о Правительственной комиссии по проведению административной реформы закрепляет право Комиссии рассматривать проекты актов, «в том числе в целях

---

[10] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. № 45. 02—08.12.2016.

[11] См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / [Э. П. Андрюхина и др.] ; под ред. С. А. Старостина ; М-во образования и науки РФ, Мос. гос. юрид. ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М. : Проспект, 2017. С. 42—43.

[12] См.: Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : Контракт: Инфра-М, 2006. С. 14—18.

[13] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102082702 (дата обращения: 23.06.2017).

[14] Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» (ред. от 23.11.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/%3Fdocbody%3D%26nd%3D102082741 (дата обращения: 23.06.2017).

выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». Видится, что данное обстоятельство предварило дальнейшую разработку и внедрение механизма антикоррупционной экспертизы.

Программная основа административной реформы была закреплена в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах (далее — Концепция), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р[15]. Концепция стала настоящим целеполагающим документом: в ней были обозначены достижения административной реформы к 2005 г.; основные проблемные моменты, в частности коррумпированность государственного аппарата и отсутствие механизмов противодействия этому явлению; цели, задачи, сроки, этапы реализации реформы и система мероприятий по разным направлениям (управление по результатам, стандартизация и регламентация, создание многофункциональных центров предоставления услуг и т.д.).

Большой интерес представляет комплекс мер по оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействию коррупции. В числе «особых механизмов» противодействия коррупции значились:

— разработка пакета антикоррупционных нормативных правовых актов, включая ратификацию международных конвенций;
— подготовка в 2006 г. типовых антикоррупционных программ, разработка и начало реализации в 2007 г. ведомственных и региональных антикоррупционных программ;
— внедрение в 2006—2007 гг. антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
— разработка методики оценки коррупциогенности государственных функций;
— создание к 2007 г. специальных антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции.

Более того, Концепция содержала перечень дополнительных механизмов, ограничивающих возможность коррупции:

— деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями (данное направление реализуется в рамках предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах, в электронной форме, введения системы «одного окна»);
— регламентация процедур взаимодействия (здесь можно выделить разработку типового регламента предоставления государственных и муниципальных услуг и их обязательную регламентацию);
— ротация должностных лиц (к этому направлению можно добавить в целом реформирование государственной и муниципальной службы, нацеленное на обеспечение прозрачности порядка ее замещения, прохождения и законности деятельности служащих).

Важным аспектом Концепции для целей противодействия коррупции являются мероприятия, связанные с повышением эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества (обеспечение информационной открытости

[15] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102100675 (дата обращения: 23.06.2017).

государственных органов, проведение публичных обсуждений и общественной экспертизы решений, создание общественных советов), модернизацией системы информационного обеспечения органов исполнительной власти (создание эффективной системы мониторинга показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, системы мониторинга реализации антикоррупционных программ и др.).

Таким образом, прослеживается взаимосвязь антикоррупционных мероприятий и иных мероприятий административной реформы: они обуславливают друг друга. И если изначально ликвидация коррупции, согласно Концепции, рассматривалась как «необходимое условие оптимизации функций органов исполнительной власти», то с 2008 г. Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах противодействия коррупции»[16] (далее — Указ № 815) данное направление деятельности было выделено в отдельный институт.

Указом № 815 был образован координационный орган в целях создания системы противодействия коррупции — Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, учрежден его президиум, определены полномочия членов Совета, дано поручение о разработке Национального плана противодействия коррупции. Спустя два месяца Национальный план противодействия коррупции на 2010—2011 годы был утвержден поручением Президента РФ от 31 июля 2008 г. Пр-1568[17]. В конце года был принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) — значимый системообразующий и программный документ, раскрывающий понятия и проявления коррупции, провозглашающий основные принципы и организационные основы противодействия этому явлению, определяющий основные меры по ее профилактике[18].

Во исполнение п. 1 ч. 1 ст. 5 Закона о противодействии коррупции Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460[19] была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, которая стала основой «постоянно совершенствуемой системы мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, …направленной на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемой федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами».

---

[16] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102122053 (дата обращения: 23.06.2017).

[17] URL: http://www.kremlin.ru/supplement/566 (дата обращения: 23.06.2017).

[18] См.: *Бараненкова И. В.* Федеральный закон «О противодействии коррупции» как системообразующий нормативный акт в сфере профилактики коррупции военнослужащих // Военное право. 2013. № 3. С. 45—46.

[19] Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы» (ред. от 13.03.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102137438 (дата обращения: 23.06.2017).

Значимым представляется тот факт, что среди основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции указаны все те же мероприятия Концепции, представленные через призму борьбы с коррупцией:

— повышение эффективности деятельности органов государственной власти;

— внедрение в деятельность инновационных технологий для обеспечения прозрачности нормотворчества и совершенствование антикоррупционной экспертизы;

— преобразование механизма государственных и муниципальных закупок;

— совершенствование системы финансового учета и отчетности;

— привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией и др.

Немаловажно и то, что административная реформа, продолжившаяся с изданием распоряжения Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р, утвердившего Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы[20] (далее — Концепция снижения административных барьеров), и Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[21], не только подвела основные итоги мероприятий Концепции административной реформы, включая противодействие коррупции, но и закрепила взаимосвязь с другими направлениями развития и реформирования государственного управления. И если в Концепции 2005 г. внимание акцентировалось на невозможности осуществления административной реформы без работы по ликвидации коррупции, то согласно Концепции 2011 г., наоборот, достижение целей Национальной стратегии противодействия коррупции невозможно без мероприятий, предусмотренных Концепцией снижения административных барьеров, — это и совершенствование системы контрольно-надзорной деятельности, предоставление государственных услуг по принципу «одного окна», обеспечение открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти и др. Налицо содержательное пересечение проводимых реформ, их не только взаимосвязь, но и взаимозависимость и неразделяемость.

Административная реформа и противодействие коррупции — это взаимосвязанные поступательные процессы. Совершенствование государственного управления подразумевает максимальное снижение коррупционных проявлений, а борьба с коррупцией, в свою очередь, требует реформ. Повышение эффективности осуществления указанных процессов возможно только при осознании их взаимозависимости и нормативном закреплении в едином концептуальном документе государственного реформирования.

---

[20] Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» (ред. от 28.08.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102148573 (дата обращения: 23.06.2017).

[21] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102156335 (дата обращения: 23.06.2017).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М. : Контракт: Инфра-М, 2006.
2. *Бараненкова И. В.* Федеральный закон «О противодействии коррупции» как системообразующий нормативный акт в сфере профилактики коррупции военнослужащих // Военное право. — 2013. — № 3.
3. *Джонс Д., Хеллман Дж., Кауфманн Д.* Что стоит за «загребущей рукой» правительства в переходном периоде // Трансформация. — 2000. — № 2—3.
4. *Джонстон М.* Поиск определений: качество политической жизни и проблема коррупции // Международное жюри социальных наук. — Париж. — 1997. — № 16.
5. *Нечевин Д. К.* Проблемы противодействия коррупции // Публичное и частное право. — Выпуск № 1 (XXV). — 2015.
6. *Ноздрачев А. Ф.* Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. — 2007. — № 10.
7. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / [Э. П. Андрюхина и др.] под ред. С. А. Старостина ; М-во образования и науки Российской Федерации, Московский гос. юридический ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — М. : Проспект, 2017.
8. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. — 2-е изд. — М. : Логос, 2010.
9. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. LXVII. — № 4. — С. 875—884.
10. *Тогонидзе Н. В.* Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности (круглый стол) // Государство и право. — 2002. — № 1.



АННУЛИРОВАНИЕ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ АТТЕСТАТОВ У СПЕЦИАЛИСТОВ ФИНАНСОВОГО РЫНКА: ПРОБЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анастасия Вячеславовна СЛАДКОВА,
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
nastslad@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. *В статье рассматривается правовая ситуация, которая в настоящее время сложилась на рынке ценных бумаг при аннулировании квалификационных аттестатов специалистов финансового рынка. В законодательстве отсутствует регламентированный порядок осуществления Центральным банком РФ данной функции, что влечет нарушение процессуальных прав вышеуказанных лиц. В статье также указываются пробелы в законодательстве относительно оснований для лишения квалификационного аттестата специалистов финансового рынка.*

Ключевые слова: *аннулирование квалификационных аттестатов, финансовый рынок, рынок ценных бумаг, рынок коллективных инвестиций, проблемы административно-процессуального законодательства.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.144-150

A. V. SLADKOVA,
candidate of legal sciences, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
nastslad@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

CANCELLATION OF QUALIFICATION CERTIFICATES OF SPECIALISTS OF THE FINANCIAL MARKET: THE GAPS OF THE ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *This article presents the legal situation that currently exists on the market of securities upon cancellation of qualification certificates of financial market specialists. The law is not a regulated exercise of the Central Bank of the Russian Federation this feature, which was a violation of the due process rights of those individuals. The paper also identifies the gaps in the legislation concerning grounds for deprivation of qualification certificate of financial market professionals.*

Keywords: *cancellation of qualification certificates, financial market, securities market, market of collective investments, the problems of administrative-procedural legislation.*

© А. В. Сладкова, 2018

Процессуальное законодательство Российской Федерации существует для того, чтобы нормы материального права были правомерно реализованы на практике. Отсутствие должной процедуры применения правовых норм властными субъектами зачастую ведет к нарушению прав и законных интересов граждан и организаций, которые им предоставляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты. Даже конституционное регулирование прав гражданина в нашей стране не ограждает его в достаточной степени от административного произвола и несправедливости, что самым серьезным образом актуализирует вопросы реформирования административно-процессуальной деятельности в России[1].

В настоящее время Банк России является органом, осуществляющим регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций (к числу которых относятся и профессиональные участники рынка ценных бумаг) в соответствии с федеральными законами (п. 9.1 ст. 4 и п. 1 ст. 76.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Данные функции были переданы Банку России после упразднения Федеральной службы по финансовым рынкам[2].

В соответствии с пп. 14 ст. 42 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» Банк России устанавливает *квалификационные требования к работникам профессиональных участников рынка ценных бумаг,* требования к профессиональному опыту лиц, осуществляющих функции единоличного исполнительного органа профессиональных участников рынка ценных бумаг, утверждает программы квалификационных экзаменов для аттестации граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, определяет условия и порядок аккредитации организаций, осуществляющих аттестацию граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в форме приема квалификационных экзаменов и выдачи квалификационных аттестатов, осуществляет аккредитацию таких организаций, определяет типы и формы квалификационных аттестатов и ведет реестр аттестованных лиц.

В силу п. 10 ст. 44 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» Банк России вправе *аннулировать квалификационные аттестаты физических лиц* в случае неоднократного или грубого нарушения ими законодательства Российской Федерации о ценных бумагах. Аналогичная норма содержится в пп. 17 п. 2 ст. 55 Федерального закона от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»: «аннулирует квалификационные аттестаты в случае неоднократного или грубого нарушения аттестованными лицами требований настоящего Федерального закона, а также законодательства Российской Федерации о ценных бумагах».

---

[1] См.: *Ренов Э. Н.* Вступительная статья // Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М. : Норма, 2007. С. 7.

[2] Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» полномочия Федеральной службы по финансовым рынкам переданы Банку России. Указом Президента РФ от 25.07.2013 № 645 Федеральная служба по финансовым рынкам упразднена.

Согласно п. 6 Положения о специалистах финансового рынка, утвержденного приказом ФСФР России от 28.01.2010 № 10-4/пз-н, решение об аннулировании квалификационного аттестата, выданного ФКЦБ России, ФСФР России или организацией, аккредитованной ФСФР России на осуществление аттестации специалистов финансового рынка, аттестованного лица принимается в случае *неоднократного* или *грубого нарушения* аттестованным лицом законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, об инвестиционных фондах или о негосударственных пенсионных фондах, а также указанного Положения, в том числе если исполнение или неисполнение аттестованным лицом своих обязанностей повлекло нарушение организацией (ее филиалом) указанного в данном пункте Положения законодательства. В настоящее время это полномочие исполняет Банк России.

Несмотря на то что в Федеральном законе «О рынке ценных бумаг» уточнено, что основанием для лишения аттестата является неоднократное или грубое нарушение, более подробные разъяснения в законодательстве, а также в подзаконных актах по данному вопросу не содержатся. Единственным уточнением является п. 7 Положения о специалистах финансового рынка, в котором сказано, что основанием для аннулирования аттестатов являются нарушения, допущенные специалистами финансового рынка, в связи с которыми была аннулирована лицензия организации, осуществляющей деятельность на финансовом рынке.

Однако часто в тексте приказов Банка России об аннулировании квалификационных аттестатов не указывается, какие именно неоднократные нарушения физическим лицом законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и об инвестиционных фондах послужили основанием для издания приказа, а также неисполнение каких обязанностей физическим лицом повлекло неоднократные нарушения обществом законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и об инвестиционных фондах.

Следовательно, в действующем законодательстве Российской Федерации *отсутствует регламентированный порядок аннулирования квалификационных аттестатов*, который должен осуществляться согласно требованиям процессуального законодательства. Кроме того, не регламентирована процедура приостановления аттестатов, не предусмотрен механизм рассмотрения апелляций на принятые контролирующим органом решения.

Анализ Федеральных законов «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О рынке ценных бумаг» выявил также дисбаланс между нормативно-правовой фиксацией мер государственного принуждения и содержанием правомочий лиц, в отношении которых применяются данные меры.

Согласно ч. 1 ст. 37 Конституции РФ каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

В Конституции РФ закреплено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). А часть 1 ст. 15 устанавливает, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые

акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Таким образом, необоснованное, неправомерное решение об аннулировании квалификационных аттестатов нарушает констуционное право на свободу труда и выбор рода деятельности.

В Федеральных законах «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О рынке ценных бумаг» *отсутствуют нормы, закрепляющие права и обязанности лиц по делам о правонарушениях в сфере финансового рынка*, в том числе в случае аннулирования квалифицированных аттестатов. Данная мера государственного принуждения влечет такое негативное последствие в отношении специалиста финансового рынка, как запрет на осуществление профессиональной деятельности на финансовом рынке по соответствующей квалификации сроком не менее трех лет.

Следовательно, имеется дисбаланс между изложенными мерами государственного принуждения и правомочиями лиц, совершающих правонарушения в данной сфере.

Аннулирование квалификационного аттестата можно соотнести с таким видам административного наказания, как *дисквалификация*. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. Вместе с тем при назначении дисквалификации имеются права, гарантии у лиц, в отношении которых ведется производство по делу (они подробно регламентированы в Кодексе РФ об административных правонарушениях), соблюдаются требования процессуального законодательства Российской Федерации.

При принятии решения об аннулировании квалификационных аттестатов, влекущем практически те же негативные последствия, что и дисквалификация, должны соблюдаться требования процессуального законодательства Российской Федерации. В науке административного процесса разработаны требования, предъявляемые ко всем видам административного процесса[3].

Центральный банк РФ должен иметь подробный, регламентированный порядок реализации аннулирования квалификационных аттестатов. Однако в настоящее время такого процессуального акта, который бы реализовал право Банка России об аннулировании квалификационных аттестатов, не существует, что является нарушением ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации данный вопрос урегулирован относительно других видов профессиональной деятельности. Например, в ст. 12 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» указаны основания и порядок аннулирования квалификационного аттестата аудитора. Раздел VI постановления Правительства РФ от 31.03.2012 № 271 «О порядке аттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» содержит раздел «Аннулирование квалификационного аттестата». В приложении № 2 к приказу Минстроя России от 05.12.2014 № 789/пр «Об утверждении Порядка проведения

[3] См.: Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : Оригинал-макет, 2017. 352 с.

квалификационного экзамена...» описан порядок выдачи, аннулирования квалификационного аттестата, порядок ведения реестра квалификационных аттестатов для физических лиц, наличие которого, в соответствии с требованиями п. 2 ч. 3 ст. 193 Жилищного кодекса РФ, является лицензионным требованием при осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и (или) предоставлении лицензии на осуществление такой деятельности. Помимо указанного, имеется Порядок выдачи и аннулирования квалификационного аттестата в области оценочной деятельности, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 29.05.2017 № 257.

В рамках реализации программ административного реформирования создавались административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, неотъемлемой частью которых становился раздел об административных процедурах[4].

Административный регламент представляет собой правовой акт, устанавливающий стандарты исполнения государственных функций, т.е. обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц. Административными регламентами должно быть урегулировано исполнение государственных функций и отдельных процессов, обеспечивающих их исполнение[5].

Административный регламент должен содержать правовые предписания, устанавливающие исключительно административные процедуры, посредством которых орган исполнительной власти исполняет возложенные на него функции государственного управления или предоставляет государственные услуги, а также осуществляют свои полномочия другие правоспособные субъекты, участвующие в деятельности органа исполнительной власти.

Порядок разработки и принятия административных регламентов данного вида установлен постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Сегодня существует множество административных регламентов, утвержденных приказами уполномоченных федеральных министерств. В качестве примера можно привести приказ Минкомсвязи России от 30.11.2015 № 486 «Об утверждении административных регламентов предоставления Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации государственной услуги по аккредитации удостоверяющих центров и исполнения Министерством связи

---

[4] См.: *Старилов Ю. Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия : Право. URL: http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2015/03/2015-03-04.pdf (дата обращения: 24.08.2017).

[5] См.: Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма: Инфра-М, 2017. С. 210.

и массовых коммуникаций Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением аккредитованными удостоверяющими центрами требований, которые установлены Федеральным законом “Об электронной подписи” и на соответствие которым эти удостоверяющие центры были аккредитованы».

Однако в настоящее время отсутствуют административные регламенты, в которых содержалась бы процедура осуществления Центральным банком РФ надзорных мероприятий в области рынка ценных бумаг и коллективного инвестирования, что существенным образом влияет на процессуальные права физических и юридических лиц.

Следовательно, отсутствие нормативно установленной процедуры аннулирования квалификационного аттестата делает действия Банка России непрозрачными, существенно повышает коррупциогенность его надзорной деятельности.

В судебной практике также подчеркивается, что такие меры принудительного характера, как аннулирование лицензии и квалификационного аттестата, представляют собой *лишение права осуществлять определенный вид предпринимательской деятельности*, они должны применяться с учетом степени вины лица, характера совершенного правонарушения, отвечать требованиям справедливости, быть адекватными и соразмерными допущенным правонарушениям[6].

Аннулирование квалификационных аттестатов выступает крайней мерой реагирования государства за совершение правонарушения в сфере финансовых рынков. Поэтому при применении указанной меры, исходя из общих принципов административного процесса, требуется прежде всего установить, имеется ли событие правонарушения, имеется ли факт его совершения лицом, в отношении которого применяется аннулирование квалификационного аттестата, и, соответственно, имеются ли основания для привлечения к ответственности данного лица. Такая мера принудительного характера, как аннулирование квалификационного аттестата, должна применяться Банком России с учетом степени вины лица, характера совершенного правонарушения, должна отвечать принципам личной ответственности, целесообразности, справедливости, быть адекватной и соизмеримой допущенным правонарушениям.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что аннулирование квалификационного аттестата по своей правовой природе является административно-правовой санкцией и должно соответствовать требованиям современного административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2015. — 704 с.
2. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М. : Норма: Инфра-М, 2017. — 240 с.

[6] Решение Арбитражного суда города Москвы от 31.05.2017 по делу № А40-247978/16-17-2250 // СПС «КонсультантПлюс».

3. Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Оригинал-макет, 2017. — 352 с.
4. *Мартынов А. В.* Административный надзор: современное понимание и содержание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. — 2008. — № 2 (5). — С. 127—138.
5. *Петров В. О.* Лицензирование участников рынка ценных бумаг Российской Федерации: особенности правового регулирования // Юридический мир. — 2011. — № 5. — С. 50—51.
6. *Ренов Э. Н.* Вступительная статья // Панова И. В. Административно-процессуальное право России. — М. : Норма, 2007. — 336 с.
7. *Старилов Ю. Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия : Право. — URL: http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2015/03/2015-03-04.pdf (дата обращения: 01.10.2017).
8. *Старостин С. А.* Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. — 2015. — № 1.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



Аннотация. *В работе рассматриваются особенности современного состояния административно-процессуального законодательства. Обращено внимание на факторы, влияющие на развитие административно-процессуального законодательства, роль решений высших судебных органов Российской Федерации, представлена система административно-процессуального законодательства, выделяются юридические риски, которые могут возникнуть в процессе развития административно-процессуального законодательства.*

Ключевые слова: *административно-процессуальное регулирование, административно-процессуальное законодательство, система административно-процессуального законодательства, юридические риски, административные производства, административное судопроизводство*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.151-157

Павел Евгеньевич СПИРИДОНОВ,
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России
pravo.kaf_tigp@mail.ru
196105, Россия, г. Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149

P. E. SPIRIDONOV,
PhD (Law), Associate Professor of Department of Theory and History of State and Law of St. Petersburg University of State Fire Service of Emercom of Russia
pravo.kaf_tigp@mail.ru
196105, Russia, St. Petersburg, Moskovsky pr., 149

ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGISLATION AND ADMINISTRATIVE REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION: MODERN STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Abstract. *The article discusses the features of modern administrative procedure legislation. Drawn attention to the factors affecting the development of the administrative procedure legislation, the role of solutions higher judiciary of the Russian Federation, are the system of administrative procedure legislation, stand out legal risks that may occur in the development process of administrative procedure legislation.*

Keywords: *administrative procedure regulation, administrative procedure legislation, the system of administrative procedure legislation, legal risks, administrative procedures, administrative proceeding.*

© П. Е. Спиридонов, 2018

Объем нормативных правовых актов, входящих в систему административно-процессуального регулирования, зависит полностью от объема правоотношений, требующих административно-процессуального регулирования. В связи с этим на исследование этой проблемы сильно влияет несколько составляющих:

1) перманентно проводимая административная реформа в Российской Федерации, которая ведет к отсутствию стабильности не только административно-правового регулирования, но и административно-процессуального;
2) отсутствие системности в проведении административной реформы и правовой реформы в Российской Федерации. Законодатель забывает, что кардинальное изменение правовых подходов влияет не только на конкретную группу правоотношений, регулируемых соответствующим нормативным правовым актом, но и на смежные правоотношения, относящиеся к предмету правового регулирования других отраслей права, а в итоге на всю систему права. Поэтому необходимо более взвешенно подходить к принятию новых нормативных правовых актов;
3) противоречивые теоретические воззрения на предмет административного процессуального права: от «узких» подходов (управленческий или судебный процессы) до «широкого». В этом случае необходимо обратить внимание на то, что сужение объема правоотношений, регулируемых административно-процессуальными нормами, приведет к выхолащиванию административного процесса и изменению соответствующей административно-процессуальной практики. Если административные действия урегулированы с точки зрения порядка (последовательности) их осуществления, сроков, выносимых решений и т.п., то это влияет на вынесение соответствующего процессуального решения. Орган, рассматривающий административное дело, учитывает, как применялись не только материальные, но и процессуальные нормы. Если не все действия будут подпадать под административно-процессуальные, то, следовательно, нельзя рассматривать нарушение порядка их осуществления как влияющее на объективность выносимого процессуального решения. В то же время, анализируя вопросы развития нормативного регулирования порядка осуществления государственно-управленческих действий, имеющих разнообразный характер, необходимо определиться, насколько подробно следует его осуществлять или насколько детализированно, чтобы не доводить до абсурда. При этом очень важно «не перегнуть палку», так как, обосновывая детальную регламентацию административно-процессуальной деятельности соблюдением прав человека, можно прийти к тому, что разработчик нормативного акта должен будет изначально учитывать все аспекты государственно-управленческой деятельности. Поэтому можно согласиться с мнением Фридриха Хайека о том, что порядок всегда является адаптацией к большому числу отдельных явлений, полная совокупность которых никогда не будет доступна никому[1].

В целом административно-процессуальное законодательство представляет собой достаточно сложную систему нормативных правовых актов, устанавли-

[1] См.: *Хайек Ф.* Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.; Челябинск : ИРИСЭН, Социум, 2016. С. 58.

вающих процессуальный порядок возбуждения, расследования, рассмотрения, разрешения, обжалования и пересмотра административных дел, подведомственными органам государственности власти Российской Федерации. Особенность системы административно-процессуального законодательства заключается в следующем:

1) отсутствие единого кодифицированного нормативного правового акта. Состояние административно-процессуальной теории и практики влияет на все административно-процессуальное законодательство. В современных условиях не создана основа для возможности проведения кодификации административно-процессуальных норм, несмотря на их значительное количество. Сегодня, видимо, мы являемся свидетелями процесса формирования такой основы, когда принимается Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), ведется обсуждение новых проектов федеральных законов в области административных правонарушений, административных процедур и т.п.;
2) нормативные правовые акты, регулирующие административно-процессуальные отношения, содержат в большинстве случаев не только административно-процессуальные нормы, но и материальные нормы других отраслей российского права (в основном нормы административного права). Таким образом, создание в будущем административно-процессуального кодекса повлечет за собой изменение большого количества нормативных правовых актов;
3) административно-процессуальные акты носят как законодательный, так и подзаконный характер, с преобладанием в современных условиях подзаконных нормативных правовых актов, что указывает на несовершенство административно-процессуального законодательства;
4) ряд правовых норм регламентируют процессуальный порядок рассмотрения и разрешения дел, которые по своей сути относятся к категории публичных, но регулируются процессуальными нормами других отраслей права. Например, разрешение служебных споров на государственной гражданской службе может быть осуществлено в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом РФ, или рассмотрение арбитражными судами дел, вытекающих из публичных правоотношений.

Итак, к системе административно-процессуального законодательства будут относиться:

I. Федеральные нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральные конституционные законы: «О судебной системе Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации».
3. Федеральные законы:
   а) кодексы: Кодекс РФ об административных правонарушениях, КАС РФ, ГПК РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ.

   Отнесение к системе административно-процессуального законодательства ГПК РФ, АПК РФ, ТК РФ, по нашему мнению, достаточно вынужденная мера, так как законодатель до сих пор относит рассмотрение

(пересмотр) ряда видов административных дел к предмету правового регулирования гражданского и арбитражного процессов, а также к трудовым правоотношениям. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется гражданским процессуальным законодательством. Несмотря на то что правоотношения, возникающие при прохождении гражданской службы, относятся к административным и, следовательно, все юридические споры в рамках прохождения гражданской службы также относятся к административным (публичным) правоотношениям, порядок обжалования, рассмотрения и разрешения законодатель почему-то относит к гражданским процессуальным правоотношениям. При этом аналогичные правоотношения в рамках юридических споров на военной службе или при привлечении к дисциплинарной ответственности судей законодатель относит к административно-процессуальным. Примерно такая же ситуация и с Трудовым кодексом РФ: согласно ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным Федеральным законом. И здесь возникают сложности при привлечении гражданских служащих к материальной ответственности, так как ТК РФ не учитывает публичный характер исполняемых обязанностей на государственной службе. Это же характерно и для привлечения к материальной ответственности, например, сотрудников органов внутренних дел;

б) иные Федеральные законы: «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О статусе военнослужащих», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста», «О материальной ответственности военнослужащих» и др.

4. Указы Президента РФ: от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации», от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (в части, касающейся Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ), от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения

федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации», от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» и др.

5. Постановления Правительства РФ: от 15 апреля 1995 г. № 333 «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны», от 6 февраля 2010 г. № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне», от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» и др.
6. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, других федеральных государственных органов (например, органов прокуратуры и Следственного комитета): приказ Минтруда РФ от 29 июня 2012 г. № 10н «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными», приказ Минюста РФ от 29 ноября 2011 г. № 412 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации» и др.

II. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации:

1. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.
2. Законы субъектов Российской Федерации.
3. Нормативные правовые акты, содержащие административно-процессуальные нормы, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Нельзя не обойти вниманием и такие источники административно-процессуального права, как решения высших судебных органов (постановления Конституционного Суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ, Президиума Верховного Суда РФ). Особняком стоят также решения Европейского Суда по правам человека.

Проводя в будущем систематизацию административно-процессуального законодательства или разработку новых административно-процессуальных правовых актов, следует учитывать и юридические риски, которые в связи с этим могут возникнуть. К таким рискам можно отнести:

1) ошибки в проведении процессуальных преобразований, когда из-за необдуманных административных решений по изменению административно-про-

цессуальных правовых актов ухудшится функционирование системы государственного управления. Например, сейчас начинают обсуждать возможность внедрения искусственного интеллекта в юридическую деятельность и возможную замену им юриста. Участие в административно-процессуальных отношениях роботов, «искусственного интеллекта», а следовательно, опосредованно — программистов и операторов, которые не имеют юридической подготовки, может повлечь за собой непоправимые результаты;

2) риски, порождаемые чрезмерной детализацией административно-процессуальных действий при возбуждении, расследовании, рассмотрении административных дел;
3) предыдущий вид административно-процессуального риска может привести к третьему — излишней бюрократизации процесса ради «соблюдения прав и свобод граждан». Под эгидой «борьбы» за обеспечение прав и свобод граждан при взаимодействии их с органами государственной власти пытаются выделить и урегулировать все действия, совершаемые государственными служащими (должностными лицами), минимизируя объем административного усмотрения, но все это может привести и к обратному эффекту, когда при возникновении нетипизированной управленческой ситуации административные регламенты не смогут решить проблему гражданина, так как государственный служащий действует только в соответствии с конкретным административным регламентом.

Административно-процессуальное законодательство в зависимости от вида производств можно разделить на следующие виды:

1) административно-процессуальные акты, регламентирующие порядок предоставления государственных услуг. Так, Н. В. Сухарева и В. И. Кузнецов справедливо отмечают, что детальная регламентация процессуальных правил оказания государственных услуг гражданам и организациям не используется в полной мере, так как в результате обращения к электронной услуге гражданин получает лишь «талон в электронной очереди на определенное время», поскольку на практике данные, предоставленные через интернет-портал обращающимся за услугой гражданином, не используются (не обрабатываются)[2]. Поэтому, проводя анализ административно-процессуального регулирования предоставления государственных услуг, следует констатировать, что в современных условиях происходит попытка не только придать техническим действиям должностных лиц правовой характер, но и осуществить их процессуальное регулирование. Однако сто́ит отметить, что при дальнейшем развитии новых информационных технологий необходимость в административных регламентах по предоставлению государственных услуг и тем более в законе об административных процедурах просто-напросто отпадет, поскольку такие услуги должны будут предоставляться в автоматическом режиме, а соответствующие официальные документы могут скрепляться электронной подписью должностного лица. Сейчас уже все сделано для того, чтобы административные

[2] См.: *Сухарева Н. В.*, *Кузнецов В. И.* Развитие административно-процессуального законодательства // Научные концепции развития российского законодательства : монография. М. : Юриспруденция, 2015.

решения по предоставлению или непредставлению государственной услуги принимались по формальным признакам, поэтому влияние человеческого фактора должно в перспективе снижаться. Развитие современных технологий может серьезно повлиять на развитие административно-процессуального законодательства;

2) административно-процессуальные акты, регламентирующие административно-юрисдикционную деятельность. Напомним, что к административно-процессуальным актам, регламентирующим такие виды административно-юрисдикционной деятельности, как производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарные производства, производство по делам о поощрениях, будут относиться КоАП РФ, КАС РФ, ГПК РФ, отдельные федеральные законы («О статусе военнослужащих», «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел» и др.);
3) административно-процессуальные акты, регламентирующие нормотворческое производство.

Административно-процессуальное регулирование администатативного судопроизводства имеет определенное своеобразие и нет необходимости выделять этот вид процессуального регулирования в отдельный, так как, во-первых, административное судопроизводство может возникнуть на разных стадиях административного процесса, во-вторых, административное судопроизводство является продолжением разных видов административных производств, связанных с ним тем, что суд вступает в административно-процессуальные правоотношения как орган, рассматривающий, разрешающий отдельные категории административных дел.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Сухарева Н. В.*, *Кузнецов В. И.* Развитие административно-процессуального законодательства // Научные концепции развития российского законодательства : монография. — М. : Юриспруденция, 2015.
2. *Хайек Ф.* Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. — М.; Челябинск : ИРИСЭН, Социум, 2016. — 644 с.

ОСОБЕННОСТИ ГЕРМАНСКОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Алексей Давидович МАЙЛЕ,
кандидат юридических наук (Россия), доктор права, магистр административных наук (ФРГ), служащий Федерального ведомства по вопросам миграции и беженцев Министерства внутренних дел Германии
majle.alex@gmail.com
24568, Германия, г. Кальтенкирхен, Лортцингштрассе, д. 6



Сергей Алексеевич СТАРОСТИН,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
prof.starostin@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© А. Д. Майле, С. А. Старостин, 2018

Аннотация. *В статье анализируется административно-деликтное законодательство ФРГ на предмет возможного использования опыта Германии при реформировании административно-деликтного и уголовного законодательства России и возможности перевода части административных правонарушений в категорию уголовных проступков.*
Ключевые слова: *административное правонарушение, административная ответственность, уголовный проступок, уголовная ответственность.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.158-166

A. MAILE,
PhD of Law (Russia), right adviser on Russian law, Doctor of law, Master of administrative sciences (Federal Republic of Germany), government employee at the Federal Office for Migration and Refugees of the Ministry of Interior in Germany
majle.alex@gmail.com
24568, Germany, Kaltenklirchen, Lortzingstraße, 6

S. A. STAROSTIN,
Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
prof.starostin@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE FEATURES OF GERMAN ADMINISTRATIVE AND TORT LAW

Abstract. *The article analyzes the administrative and tort legislation of Germany for possible use German experience in reform-the formation of administrative-tort and criminal legislation of Russia and the possibility of transferring part of administrative violations in the category of criminal offences.*
Keywords: *administrative offence, administrative responsibility, criminal offense, criminal liability.*

Согласно Основному Закону ФРГ[1] разграничение полномочий между Федерацией и федеральными землями Германии в законодательной сфере реализуется через предписания об «исключительной» и «конкурирующей»

[1] См.: Основной Закон Федеративной Республики Германия. Бонн : Издание Фед. центра политич. просвещения, 2001.

законодательной компетенции Федерации, а также через указание на так называемое рамочное законодательство, рассматриваемое в научной литературе как разновидность конкурирующего законодательства. При этом Конституция Германии содержит указание, согласно которому земли в сферах конкурирующего законодательства обладают полномочиями на законодательное регулирование настолько широко, насколько Федерация не использовала свою законодательную компетенцию.

Законодательство об административных правонарушениях относится к конкурирующей законодательной компетенции Федерации и федеральных земель Германии[2]. При этом как на уровне Федерации, так и на уровнях земель действуют нормативные правовые акты с административной санкцией.

Современное административно-деликтное законодательство ФРГ представляет собой трехуровневую систему нормативных правовых актов, включающую в себя законодательные акты федерального уровня, законодательные акты земель и правовые акты муниципальных образований. При этом необходимо подчеркнуть, что *законодательство об административных правонарушениях рассматривается в Германии как уголовное право в широком смысле.*

Доктринальная трактовка административно-деликтного законодательства ФРГ как уголовного права в широком смысле предопределяет субсидиарное применение норм уголовно-процессуального права при производстве по делам об административных правонарушениях, если необходимые административно-процессуальные нормы в законе не содержатся либо есть прямое указание на необходимость применения их положений.

Наиболее наглядно это видно на примере ст. 53 «Задачи полиции» Федерального закона об административных правонарушениях[3]. В соответствии с данной статьей полиция обязана, исходя из принципов должностного усмотрения, исследовать все обстоятельства административного правонарушения и принять при этом все неотложные меры по установлению истины. При исследовании обстоятельств совершения административного правонарушения, если закон не определяет другое, полиция имеет те же права и обязанности, что и при преследовании преступлений.

Допустимость нормативного регулирования административной ответственности в актах муниципальных образований Германии объясняется тем, что местное самоуправление в ФРГ является, по своему существу, государственным управлением. Нормотворчество органов местного самоуправления рассматривается здесь как административное нормотворчество, что, в свою очередь, обосновывает необходимость защиты мерами административной ответственности первичных правовых предписаний, принимаемых муниципальными образованиями по вопросам местного значения.

Основным нормативным актом, в котором закреплены общие принципы административной ответственности, ключевые понятия, процессуальные правила рас-

[2] См.: Статьи 70—75 Конституции Германии.

[3] См.: Федеральный закон об административных правонарушениях (в ред. офиц. публикации от 19 февраля 1987 г. (BGBl. 1987 I S. 602), с послед. изм. и доп.). В юридической литературе можно встретить такие его переводы, как Закон «О нарушениях общественного порядка» или Закон «О борьбе с нарушениями общественного порядка».

смотрения дел об административных правонарушениях, их подведомственность, порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, является Федеральный закон об административных правонарушениях.

Данный Закон является рамочным, так как его основным принципам и положениям должны соответствовать все другие федеральные, земельные и муниципальные нормативные правовые акты.

Характерной чертой данного нормативного акта является то обстоятельство, что он предусматривает административную ответственность как физических, так и юридических лиц и содержит специальные составы административных правонарушений в отраслевых сферах, где законодательная компетенция принадлежит Федерации[4].

Так, данный Закон предусматривает административную ответственность за нарушения некоторых норм в области охраны порядка, в сфере государственных предписаний и некоторых других.

В статье 1 Закона дано определение понятия административного проступка: *административным правонарушением является противоправное, виновное действие или бездействие, состав которого предусмотрен одним из законов, допускающих в качестве наказания административный (денежный) штраф.*

Как видно из определения, оно не содержит перечня объектов посягательств. Тем не менее общим объектом административного правонарушения выступают общественные отношения, урегулированные различными нормами права, охраняемые и защищаемые мерами административной ответственности. Понятие административного правонарушения федеральный законодатель раскрывает путем указания на такие его юридические признаки, как противоправность, виновность и наказуемость. В широком же смысле можно выделить еще два признака, а именно действие (бездействие) и общественную вредность. При этом слово «Handlung» переводится как «действие» или «деяние», т.е. по своему содержанию эти понятия абсолютно тождественны. Более детальный анализ данного закона позволяет говорить о том, что он предусматривает три вида негативных правовых последствий административного правонарушения: 1) административный штраф; 2) предупреждение и предупреждение с взысканием денежной суммы; 3) дополнительные наказания.

Денежный штраф[5] (Geldbuße) налагается административными органами согласно предписаниям Федерального закона об административных правонарушениях при совершении нарушения общественного порядка, нарушения правил парковки, превышения скорости движения и т.д. При совершении малозначительных правонарушений обычно сначала следует предупреждение.

При малозначительных правонарушениях административный орган может, но не обязан отказаться от наложения денежного штрафа и предупредить правона-

---

[4] Минимальный административный штраф в Германии составляет 5 евро. Максимальный — 500 тыс. евро. На юридических лиц может быть наложен административный штраф в размере до 1 млн евро.

[5] При переводах часто путают понятия «Geldbuße» и «Geldstrafe». Оба понятия означают «денежный штраф». Наказание же в виде Geldstrafe может быть наложено судом только за совершение преступления, предусмотренного Уголовным кодексом ФРГ.

рушителя при помощи так называемого предупредительного денежного штрафа (Verwarnungsgeld) — в сумме от 5 до 35 евро. При ничтожных правонарушениях выносится простое предупреждение без взимания предупредительного штрафа. Предупреждение с взиманием предупредительных сумм только тогда действительно, когда правонарушитель с ними согласен и неотложно либо в определенный административными органами срок оплачивает их. Одновременно с наложением предупредительного штрафа на виновного не могут быть возложены иные взыскания. Если же правонарушитель не согласен с предъявленными ему обвинениями, он может их опротестовать.

Правонарушитель имеет право в течение двух недель после получения уведомления о наложении на него денежного штрафа письменно или под запись принести жалобу в административный орган, который наложил на него это взыскание. Законодатель не возлагает на правонарушителя обязанность чем-то обосновывать свой протест, но делать это целесообразно, поскольку административный орган будет перепроверять обоснованность наложения административного взыскания. Если административный орган придет к выводу, что наложение денежного штрафа было правильным, то он пересылает акты прокурору, который, в свою очередь, может данный процесс прекратить или вести его дальше. Если прокурор не прекращает дело, то оно переходит к судье участкового суда, где проводится слушание данного дела.

Федеральный конституционный суд ФРГ установил, что внутренняя административная процедура по протесту не может заменить административно-судебную правовую защиту.

Все эти процедуры подробно расписаны в законах, составляющих основу административной юстиции Германии: в Законе об административной процедуре 1976 г.[6] и Законе об административном судопроизводстве 1959 г. Если аналог последнего в России принят и действует, то первый закон в России отсутствует.

Закон об административной процедуре содержит не только предписания относительно процедуры, обязательные для работников административных органов, принимающих решения, но и материально-правовые предписания общего административного права, например относительно применения служебного усмотрения или об отмене административными органами правомерных либо отзыве неправомерных административных актов. Некоторые предписания носят как материально-правовой, так и процессуальный характер.

Законы особого административного права, являющиеся специальными (как например, строительное право, полицейское право, природоохранное право), модифицируют материально-правовые нормы Закона об административной процедуре. Это в полной мере относится и к Федеральному закону об административных правонарушениях.

Если, например, хозяин предприятия общественного питания лишается разрешения на свою деятельность, не получив предварительно возможности высказаться, то данный административный акт ввиду совершенной процессуальной ошибки является противоправным. Если затронутое лицо заявит в администра-

[6] В юридической литературе можно встретить такие переводы, как Закон о порядке производства дел в административных органах или Закон об административном производстве.

тивный орган протест и будет заслушано в ходе производства по протесту, то данная процессуальная ошибка будет тем самым исправлена. Далее необходимо будет проверить, удовлетворяет ли запрещение на дальнейшую деятельность необходимым предпосылкам, названным в законе, и является ли оно соразмерным.

В Германии существует разделение компетенций в соответствии с тем, что́ является предметом процесса — решения административных органов, административные правонарушения или уголовные преступления. Немецкие административные суды решают вопросы относительно правомерности действий или бездействия административных органов, в особенности — административных актов и административно-правовых договоров.

Специализированные административные суды на постсоветском пространстве переняли многие бывшие республики Советского Союза. Правда, их введение в некоторых государствах вызывает сомнение в том, что это действительно административные суды.

Например, в Грузии и Армении действуют законы о работе административных органов, с одной стороны, и законы о судебном процессе — с другой, однако без введения специальных административных судов. В Грузии для рассмотрения административных споров были созданы специализированные коллегии при обычных судах. В Эстонии существует как Закон об административных процедурах, так и Закон об административном судопроизводстве. Для первой инстанции были введены административные суды, начиная со второй инстанции административные споры рассматриваются специализированными коллегиальными органами общих судов.

В Австрии, Польше, Чехии, Словакии и Венгрии существуют как закон об административных процедурах, так и закон об административном судопроизводстве или особые главы в ГПК, несмотря на то что в двух последних странах нет административных судов. Это демонстрирует, что законодатели всех названных стран уделили большое внимание индивидуальной правовой защите гражданина от действий государственных органов власти. Не только процессуальные положения, но и законы о действиях административных органов дают гражданам в руки инструменты для более полной и своевременной защиты их прав.

Наиболее широко административно-деликтное законодательство ФРГ представлено в области экономики, предпринимательской деятельности, дорожно-транспортного движения, природоохраны и антимонопольного законодательства. При этом значительный объем правовых предписаний, регулирующих ответственность за административные правонарушения, приходится на уровень субъектов Федерации.

Среди других федеральных нормативных правовых актов с административной ответственностью можно выделить Закон о дорожном движении[7], Положение о правилах дорожного движения[8], Положение о порядке допуска подвижного

---

[7] См.: Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2507) geändert worden ist.

[8] См.: Straßenverkehrs-Ordnung vom 16. November 1970 (BGBl. I S. 1565), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2631) geändert worden ist.

состава к движению по дорогам и улицам[9], Закон об охране молодежи[10], Закон о борьбе с нелегальной трудовой деятельностью[11], Закон о правилах оборота огнестрельного оружия[12] и некоторые другие.

На земельном и местном уровнях в первую очередь выделяются нормативные акты с административной санкцией в сфере строительства и благоустройства[13]. Интересным представляется и тот факт, что в ФРГ право, включающее в себя нормы безопасности строительства и нормы эстетического оформления (Bauordnungsrecht), относят к Особенной части полицейского права, именуемого Baupolizeirecht.

Земельные нормативные правовые акты, как и федеральные акты, предусматривают внушительные денежные штрафы при нарушении соответствующих положений. К примеру, строительные правила земли Бавария[14], в которых содержатся нормы по благоустройству, предусматривают административный штраф до 500 000 евро. Аналогичные санкции содержат, к примеру, законы и административные распоряжения таких федеральных земель, как Берлин[15] и Гессен[16]. Правовые нормы, включающие в себя нормы безопасности строительства и нормы эстетического оформления строений таких земель, как Шлезвиг-Гольштейн[17] и Гамбург[18], предусматривают административный штраф до 100 000 евро за нарушения в области строительства и благоустройства.

На уровне органов местного самоуправления административная ответственность, как правило, предусмотрена в полицейских распоряжениях по поддержа-

---

[9] См.: Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. September 1988 (BGBl. I S. 1793), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 21. April 2009 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist.

[10] См.: Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 31. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2149) geändert worden ist.

[11] См.: Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. April 2009 (BGBl. I S. 818) geändert worden ist.

[12] См.: Waffengesetz vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592 ; 2003 I S. 1957), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2062) geändert worden ist.

[13] См. напр.: Земельные строительные правила для Баден-Вюртемберга (Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) in der Fassung vom 8. August 1995 (GBl. S. 617), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. April 2007 (GBl.07, Nr. 9, S. 252); строительные правила для Берлина (Bauordnung für Berlin (BauOBln) vom 29. September 2005 zuletzt geändert durch § 9 des Gesetzes vom 7. Juni 2007 (GVBl. S. 222).

[14] См.: Bayerische Bauordnung (BayBO), in der Fassung vom 14. August 2007 (GVBl 2132-1. I. S. 588).

[15] См.: Bauordnung für Berlin (BauO Bln) vom 7. Juni 2007 (GVBl. S. 222).

[16] См.: Hessische Bauordnung (HBO) in der Fassung vom 18. Juni 2002 (GVBl. I S. 274). Letzte Änderung v. 28. September 2005 (GVBl. 2005, Nr. 23, S. 662).

[17] См.: Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) in der Fassung vom 10. Januar 2000 (Gl.-Nr.: 2130-9). Letzte Änderung vom 20.12.2007, GVOBl. S. 364.

[18] См.: Hamburgische Bauordnung (HBauO) vom 14. Dezember 2005.

нию порядка на улицах и других общественных местах или полицейских постановлениях об охране окружающей среды[19].

В настоящее время происходит дальнейшее формирование европейского права. Нормы Европейского сообщества проникают и активно влияют на процесс правотворчества в государствах — членах ЕС.

Например, введение новых категорий управления транспортными средствами (категории C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D или DE) привело к тому, что в Германии был принят отдельный закон, в котором были урегулированы вопросы обучения, квалификации и допуска водителей к управлению транспортными средствами по перевозке людей и грузов, и был принят также отдельный Каталог, в котором дан перечень всех составов административных нарушений в этой сфере и ответственность за них[20].

Выводы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в немецком праве не имеет соответствующего аналога. Немецкий Закон о нарушениях общественного порядка можно назвать лишь основами, где содержатся и материальные, и процессуальные нормы. В остальном действуют разрозненные нормативные правовые акты разных уровней.
2. Производство по наложению штрафа (Bußgeldverfahren) сродни уголовному процессу, что зафиксировано в ст. 46 Закона о нарушениях общественного порядка. Это означает, прежде всего, что перед принятием окончательного решения, в том числе и о сумме штрафа, каждому «обвиняемому» всегда дается возможность в устной или письменной форме защитить свои интересы. С этой целью нарушителю порядка высылается протокол заслушивания (Anhörungsbogen). Данный принцип защищается и гарантируется Конституцией Германии.

В качестве примера приведем процесс наложения штрафов сотрудниками дорожной полиции. Собственно инспекторами дорожной полиции являются только полицейские по охране автобанов. За общественный порядок отвечает охранная полиция. При нарушении правил дорожного движения полиция использует в своей деятельности два каталога: Каталог с административными санкциями, дополняющий закон, в котором урегулированы вопросы обучения, квалификации и допуска водителей к управлению транспортными средствами по перевозке людей и грузов, и Каталог денежных штрафов, который и является основным, в котором перечислены составы всех остальных административных правонарушений в сфере дорожного движения и санкции за них[21]. То есть в этом Каталоге

[19] См., например: Полицейское предписание по поддержанию безопасности и порядка на улицах и сооружениях в столице земли г. Саарбрюккене от 11 апреля 2007 г. (Polizeiverordnung über die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf Straßen und in Anlagen der Landeshauptstadt Saarbrücken vom 11. April 2007).

[20] См.: Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1958), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2861) geändert worden ist.

[21] Bußgeldkatalog-Verordnung vom 14. März 2013 (BGBl. I S. 498), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 18. Mai 2017 (BGBl. I S. 1282) geändert worden ist.

систематизированы все возможные обстоятельства нарушений ПДД и т.д. Система штрафов построена по принципу степени влияния нарушения правил на безопасность движения: чем больше угроза безопасности движения в результате нарушения, тем серьезнее наказание и крупнее штраф. По этому же принципу составлен и Каталог штрафов.

3. Органов, имеющих право привлекать к административной ответственности, в Германии значительное количество. В каждой сфере действуют свои нормативные правовые акты. Но действуют одинаково: нарушителю всегда предоставлена возможность объяснить свое поведение. Ему или на месте выдается, или высылается протокол заслушивания. Сроки рассмотрения могут быть различными — от 2 до 4 недель. Далее налагается или не налагается административное наказание. С уведомлением разъясняется право обжалования в установленный срок и орган (в случае наложения наказания). Если решение о наложении остается в силе — в уведомлении об этом разъясняется, в какой срок и в какой суд решение можно обжаловать. Все осуществляется в соответствии с Законом об административных процедурах и Законом об административном судопроизводстве.
4. Необходимо все составы, подведомственные суду, перенести из КоАП в УК РФ. В будущем, если будет принят качественный закон об административных процедурах, «федеральный» Кодекс об административных правонарушениях претерпит значительные изменения, но не исчезнет. Он будет служить основой для законодательства об административных правонарушениях субъектов Российский Федерации.

С введением категории «уголовный проступок» необходимо осуществить следующие изменения:

— за уголовным и уголовно-процессуальным законодательством оставить совокупность деяний, признаваемых ныне преступлениями средней тяжести (частично), тяжкими и особо тяжкими;
— за административно-деликтным и административно-процессуальным законодательством оставить совокупность деяний, выражающихся в нарушении преимущественно нормативных предписаний органов исполнительной власти, за совершение которых применяются преимущественно такие виды наказания, как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, временное лишение специального права, предоставляемого физическому лицу, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или апатрида, дисквалификация, административный запрет на посещение определенных мест и мероприятий;
— за законодательством об уголовных проступках и разработанным для него процессуальным законодательством необходимо закрепить ныне отнесенные к уголовному законодательству деликты в виде преступлений небольшой и частично средней тяжести, за которые в качестве основного вида наказания не предусмотрено лишение свободы, а также проступки, за которые ныне предусматривается наказание в виде административного приостановления деятельности и штрафов в величинах, применяемых сегодня в уголовном законодательстве в качестве основного вида наказания.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Майле А. Д.* К вопросу о модернизации законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 29 мая 2015 г.) / Ом. юрид. акад. ; ред. Ю. П. Соловей. — Омск : Ом. юрид. акад., 2015. — С. 53—60.
2. *Майле А. Д.* Особенности административно-правовой защиты прав граждан в ФРГ // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 нояб. 2014 г.) / Ом. юрид. акад. ; ред. Ю. П. Соловей. — Омск : Ом. юрид. акад., 2015. — С. 126—131.
3. *Майле А. Д., Бекетов О. И.*, Особенности использования технических средств контроля за движением транспорта в административно-юрисдикционной и надзорной деятельности полиции по обеспечению безопасности дорожного движения в Германии // Правопорядок: история, теория, практика. — 2015. — № 1 (4). — С. 72—76.
4. *Масленников М. Я.* Административный процесс: теория и практика / отв. ред. д. ю. н., проф. А. С. Дугенец. — М. : Школа спецподготовки «Витязь», 2008.
5. Проблемы развития процессуального права России : монография / А. В. Белякова, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова ; ИЗиСП при Правительстве РФ. — М. : Норма: Инфра-М, 2016. — 224 с.
6. *Старостин С. А.* Административный процесс в едином юридическом процессе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 8.
7. *Старостин С. А.* Об унификации норм процессуального права // Общество и право. — 2015. — № 4 (54).
8. *Maile A. D.* Polizeigesetz und Polizeireform in der Russischen Förderation // Methodik und Didaktik der wissenschaftlichen Polizeiausbildung / Frevel B., Veklenko V. V. (Hrsg.). — Verlag für Polizeiwissenschaft, 2011. — S. 105—116.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ В ИТАЛИИ



Аннотация. *В статье анализируется развитие итальянского законодательства о транспарентности деятельности публичной администрации.*
Ключевые слова: *административная реформа, транспарентность, право доступа, административный документ, административная процедура, итальянское право.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.167-173

Алессандро ЧЕНЕРЕЛЛИ,
соискатель ученой степени кандидата наук при Университете региона Кампания имени Луиджи Ванвителли (Италия)
alessandro@cenerelli.it
81100, Италия, Казерта, Viale Beneduce, n. 10

A. CENERELLI,
PhD Candidate at the University of Campania Luigi Vanvitelli (Italy)
alessandro@cenerelli.it
81100, Italia, Caserta, Viale Beneduce, n. 10

ADMINISTRATIVE REFORM AND TRANSPARENCY IN ITALY

Abstract. *The paper examines the evolution of Italian legislation on transparency in Public Administration.*
Keywords: *administrative reform, transparency, right of access, administrative document, administrative procedure, Italian law.*

Законом № 124 от 7 августа 2015 г., более известным как «закон Мадия»[1], предусмотрена комплексная реформа публичной администрации в Италии.

Речь идет о широкой инновационной программе, направленной на урегулирование многочисленных вопросов: от организации публичной администрации до упрощения административной деятельности[2].

Для реализации столь обширной программы данный закон делегировал Правительству Италии право издавать специальные законодательные декреты, некоторые из которых уже были приняты.

Один из наиболее инновационных аспектов касается темы транспарентности в деятельности и организации публичной администрации, что является специальным предметом регулирования Законодательного декрета № 97 от 25 мая 2016 г.

В действительности данная тематика в недавнем прошлом уже затрагивалась иными законодательными актами. Однако их результаты не оказались удовлетворительными, прежде всего в сравнении с уровнем, достигнутым в других странах. В связи с этим в рамках последней реформы публичной администрации было признано необходимым вновь осуществить правовое регулирование

[1] По имени министра, который представил проект закона.

[2] Об особенностях и целях реформы см.: *Mattarella B. G.* Il contesto e gli obiettivi della riforma // Giornale di diritto amministrativo. 2015. № 5. P. 621—625.

© А. Ченерелли, 2018

данной сферы, с тем чтобы выровнять, наконец, итальянское законодательство с международными стандартами.

Как известно, понятие транспарентности в деятельности и организации публичной администрации имеет чрезвычайно широкое значение, и в разных странах и в разные эпохи оно интерпретировалось и применялось по-разному. Транспарентность можно понимать либо как обязанность публичной администрации доводить до всеобщего сведения информацию, интересующую всю общественность, вне зависимости от наличия запроса по данному поводу, либо как обязанность администрации отвечать на конкретные запросы информации со стороны отдельных граждан, за которыми непосредственно признано право быть информированными и получать доступ к административным документам и административной информации. В свою очередь, такое право может быть признано либо за единичными субъектами, которые принимают участие в административной процедуре, чтобы они могли лучше защищать собственные индивидуальные интересы, либо за всеми гражданами, чтобы тем самым позволить им осуществлять демократический контроль за органами публичной власти[3].

Понимаемая в самом широком смысле, то есть как основная свобода, принадлежащая всем гражданам, транспарентность получила всеобщее распространение в последние десятилетия, и уже во многих странах приняты общие законы в данной сфере[4]. Данная свобода уже давно признана в скандинавских странах[5] и во многих англосаксонских странах[6]. И наоборот, ее признание встретило значительные трудности в Великобритании и в континентальной Европе, где транспарентность вначале понималась как гарантия, действующая только внутри административной процедуры. Однако в последние годы и в этих странах были постепенно приняты новые законы, в которых право на ознакомление с информацией, находящейся в распоряжении публичной администрации, поднимается до уровня основной свободы, принадлежащей каждому гражданину, независимо от его участия в административной процедуре, и находит единственное ограничение в требованиях конфиденциальности, касающихся определенных публичных и частных интересов[7].

---

[3] Diritto amministrativo comparato / a cura di Napolitano G. Milano : Giuffrè, 2007. P. 162.

[4] О распространении принципа транспарентности публичной администрации см.: *Ackerman J. M., Sandoval-Ballesteros I. E.* The Global Explosion of Freedom of Information Laws // Administrative Law Review. 2006. Vol. 58. P. 109—115.

[5] В Швеции первые положения о праве на информацию содержались еще в Законе о свободе печати (Tryckfrihetsförordningen), восходящем к 1766 г. Законы о транспарентности были также приняты в 1951 г. в Финляндии и в 1970 году в Норвегии и в Дании.

[6] В 1966 г. в Соединенных Штатах был принят Закон о свободе информации (Freedom of Information Act), который в ходе последующих лет многократно подвергался внесению изменений и дополнений. Аналогичные законы были приняты в Австралии, Канаде и Новой Зеландии между 1982 и 1983 гг.

[7] Например, законы о транспарентности были приняты во Франции в 1978 г., в Португалии в 1993 г., в Ирландии в 1997 г., в Великобритании в 2000 г., в Швейцарии в 2004 г. и в Германии в 2005 г. Также многие страны Восточной Европы (Венгрия, Латвия, Чехия, Албания, Эстония, Литва, Болгария, Словакия, Польша, Румыния, Словения, Сербия и Хорватия) принимали подобные законы начиная с 90-х гг.

Распространению транспарентности, понимаемой как основная свобода, принадлежащая всем гражданам, способствовали также европейское право и международное право.

Право на доступ к документам европейских институтов гарантировано ст. 15 Договора о Европейском Союзе и ст. 42 Хартии Европейского Союза об основных правах, в то время как способы осуществления данного права установлены Регламентом № 1049/2001 от 30 мая 2001 г.[8]

На международном уровне Европейский Суд по правам человека разработал расширительное толкование свободы выражения мнения, защищаемой на основании ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., дойдя до включения в данную свободу также и права на доступ к административным документам[9].

Кроме того, в 2008 г. Совет Европы принял Конвенцию о доступе к официальным документам, которая в соответствии с п. 1 ст. 2 обязывает подписавшие стороны гарантировать «право каждого, без проявления дискриминации на каком-либо основании, иметь по запросу доступ к официальным документам, имеющимся в распоряжении государственных органов»[10].

Под действием данных нововведений практически повсюду право на доступ к документам и информации, находящимся в распоряжении публичной администрации, перестало рассматриваться как распространяемое только на отдельных субъектов, вовлеченных в административную процедуру, а стало признаваться за всеми гражданами, превратившись в необходимый элемент для надлежащего функционирования всего комплекса демократической системы.

К такой концепции примкнуло и итальянское право, хотя это и произошло после длительного и извилистого пути[11].

Необходимо отметить, что согласно превалирующему в юридической доктрине мнению право граждан на доступ к административным документам и административной информации основывается на статье 97 Конституции Италии[12]. В действительности данная конституционная норма закрепляет принципы беспристрастности и добросовестности деятельности органов публичной администрации, из которых транспарентность может быть выведена как неизбежное следствие[13].

---

[8] Diritto amministrativo europeo / a cura di Chiti M. P. Milano : Giuffrè, 2013. P. 346—348.

[9] См. в качестве примера: решение ЕСПЧ по делу «Объединение матерей Южной Чехии против Чешской Республики» от 10 июля 2006 г., жалоба № 19101/03 // Сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 30.05.2017).

[10] В настоящее время Конвенция подписана 14 странами (в число которых Италия не входит) и ратифицирована 9 из них.

[11] Об эволюции понятия транспарентности публичной администрации в Италии см.: *Cavallaro M. C.* Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati // Diritto amministrativo. 2015. № 1. P. 121—134.

[12] *Galetta D. U.* La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo // Rivista italiana di diritto pubblico comunitario. 2016. № 5. P. 1042.

[13] В 2016 г. Парламент Италии одобрил проект конституционного закона, направленного на внесение изменений во многие положения Конституции. Проект предусматривал

Первое закрепление принципа транспарентности в итальянском праве произошло с принятием Закона об административной процедуре № 241 от 7 августа 1990 г.[14] Помимо установления общего правового регулирования административной процедуры, данный Закон урегулировал в цельной и единообразной манере и право на доступ к административным документам, которое до этого было затронуто только в некоторых сферах законами секторального характера. Выражаясь точнее, с принятием Закона 1990 г. право на доступ к административным документам было признано как за субъектами, участвующими в административной процедуре, так и за субъектами, в ней не участвующими.

Однако в последнем случае были установлены четкие условия для доступа к административным документам, поскольку недостаточно лишь общего интереса к законности и эффективности деятельности публичной администрации, требуется наличие специального интереса, происходящего из потребности защиты субъективного права или иной правовой ситуации. Иными словами, Закон 1990 г. предусмотрел транспарентность не на благо всех граждан, а только в пользу субъектов, которые участвуют в административной процедуре либо в ней не участвуют, но тем не менее затронуты административной деятельностью и в связи с этим имеют потребность в защите собственной правовой позиции[15].

Ограничительный характер положений Закона 1990 г. был усилен судебной практикой, к которой впоследствии присоединился и сам законодатель. В частности, Законом № 15 от 11 февраля 2005 г. в Закон 1990 г. были внесены изменения, которым были введены условия, еще более ограничивающие доступ к административным документам, и было непосредственно установлено, что невозможны запросы на доступ к документам, направленные на общий контроль деятельности публичной администрации[16].

Как следствие, в итальянском законодательстве отсутствовали инструменты, способные гарантировать транспарентность как средство контроля органов публичной власти в пользу всех граждан, за исключением некоторых секторов, среди которых необходимо упомянуть экологическое право. Во исполнение Директивы № 2003/4/ЕС от 28 января 2003 г. и Орхусской конвенции от 25 июня 1998 г. в данной сфере действительно был издан Законодательный декрет № 195 от 19 августа 2005 г., который разрешал доступ к экологической информации любому лицу, сделавшему об этом запрос, без необходимости для запрашивающего

и изменения в ст. 97 Конституции, непосредственно включая транспарентность в число принципов публичной администрации. Реформа провалилась, поскольку не была одобрена на народном референдуме 4 декабря 2016 г.

[14] В тексте Закона 1990 г. были соединены воедино два нормативных акта, которые по первоначальному проекту должны были быть отдельными самостоятельными актами, то есть Закон об административной процедуре и Закон об административной транспарентности.

[15] *Carloni E.* La «casa di vetro» e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa // Diritto pubblico. 2009. № 3. P. 785.

[16] *Sandulli A.* L'accesso ai documenti amministrativi // Giornale di diritto amministrativo. 2005. № 5. P. 494—495.

подтверждать, что он имеет специальный интерес к данному вопросу[17]. Чтобы устранить вышеописанную лакуну, сначала законодатель задумал наложить на публичную администрацию обязанность доводить до всеобщего сведения наиболее значимую для граждан информацию, независимо от наличия запроса на доступ к такой информации[18]. И начиная с 2005 г. стали приниматься многочисленные нормативные акты, предусматривающие, что официальные сайты административных органов обязательно должны содержать некоторые основные сведения, касающиеся деятельности и организации вышеуказанных органов[19].

С целью упорядочить сложную и разрозненную законодательную базу, сформировавшуюся за последние годы, был, наконец, издан Законодательный декрет № 33 от 14 марта 2013 г. В своей первоначальной редакции данный Декрет объединял в единый текст все нормы в сфере обязанностей по опубликованию информации и вводил новые инструменты с целью гарантировать надлежащее исполнение данных обязанностей. В этом последнем вопросе наиболее значимым новшеством был юридический институт, называемый «гражданский доступ», который заключался в праве требовать исполнения обязанности опубликовать информацию от не исполнившего ее административного органа и право на обращение в суд в случае, если ситуация неисполнения продолжается. Данное право признавалось за любым лицом, и для его осуществления не требовалось подтверждать специальный интерес либо особенные условия. Вследствие этого к «обычному» праву доступа, предусмотренному Законом 1990 г., добавлялся новый тип доступа, направленный на гарантирование возможности ознакомиться с административной информацией для всех граждан[20].

Целями реформы 2013 г. были предупреждение коррупции и незаконной деятельности внутри аппарата публичной администрации[21]. Однако достаточно скоро гражданский доступ вызвал многочисленные сомнения среди ученых-административистов. Действительно, не было предусмотрено общее право на доступ ко всей административной информации, но такое право было признано только в случаях, когда публичная администрация нарушила предусмотренную законом обязанность опубликовать информацию. Иными словами, в итальянской правовой системе действовала норма, противоположная той, что была предусмотрена наиболее разви-

---

[17] О правовом регулировании доступа к экологической информации см.: *Ciammola M.* Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lg. n. 195 del 2005 // Foro amministrativo — C.d.S. 2007. № 2. P. 691—698.

[18] *Carloni E.* Op cit. P. 796.

[19] Первым нормативным актом, предусматривающим обязанность публиковать наиболее важную информацию на официальных сайтах органов публичной администрации, явился Законодательный декрет № 82 от 7 марта 2005 г. Впоследствии важным этапом стал Законодательный декрет № 150 от 27 октября 2009 г., который закрепил принцип полной доступности сведений, находящихся в распоряжении органов публичной администрации, и предусмотрел публикацию на официальных сайтах в качестве основного инструмента реализации данного принципа.

[20] *Torano V.* Il diritto di accesso civico come azione popolare // Diritto amministrativo. 2013. № 4. P. 797—798.

[21] *Galetta D.U.* Op cit. P. 1045.

тым законодательством других государств, в которых право на индивидуальный доступ не рассматривается как простое средство на случай нарушения специальной обязанности опубликовать информацию, возложенной на административный орган, а рассматривается как общее самостоятельное право, которое может быть осуществлено также и в тех случаях, когда обязанность такого рода отсутствует[22].

Констатировав скудность достигнутых результатов, законодатель вновь обратился к правовому регулированию данной сферы. Как было сказано в начале настоящей статьи, в рамках комплексной реформы публичной администрации был издан Законодательный декрет № 97 от 25 мая 2016 г., который установил новое правовое регулирование вопросов транспарентности.

Оставлены действующими обязанности по опубликованию информации и «старый» гражданский доступ, применяемый в случае нарушения данных обязанностей, но наряду с ними предусмотрено «новое» право на гражданский доступ, позволяющее любому лицу получить доступ ко всем административным данным и документам. Такое право является независимым от какой-либо обязанности по опубликованию, и для его осуществления не требуется подтверждать специальный интерес или особенные условия[23]. Единственные ограничения установлены в связи с необходимостью защиты публичных интересов основополагающей важности (правопорядок, национальная безопасность, военные вопросы, международные отношения, экономическая и финансовая политика, следственные действия, проведение проверок) и частных интересов конституционной значимости (защита личных данных, тайна переписки, экономические или коммерческие интересы физических и юридических лиц). Когда какому-либо из этих интересов может быть нанесен конкретный ущерб, орган публичной администрации должен отказать запрашивающему лицу в доступе.

Посредством направления запроса на доступ начинается конкретная административная процедура, которая должна закончиться в течение 30 дней вынесением мотивированного решения. В случае вынесения отказа или отсутствия ответа органа публичной администрации в предусмотренный срок возможно направить жалобу в тот же орган и заявление административному судье.

Следовательно, реформой 2016 г. была кардинально изменена норма, установленная в 2013 г. «Новый» гражданский доступ — это не просто средство, используемое в случае, когда публичная администрация нарушила обязанность опубликования информации, находящейся в ее распоряжении, но и общее самостоятельное право, которое может быть осуществлено независимо от нарушения и даже самого́ наличия обязанности опубликовать информацию со стороны публичной администрации. Это означает, что итальянский путь к транспарентности основывается не только на специальных обязанностях опубликовать информацию, наложенных на публичную администрацию, но и на самостоятельном праве на доступ, который может быть осуществлен любым лицом с целью получить любой административный документ (с вышеупомянутыми ограничениями)[24].

---

[22] *Savino M.* La nuova disciplina della trasparenza amministrativa // Giornale di diritto amministrativo. 2013. № 8—9. P. 803—804.

[23] *Galetta D. U.* Op cit. P. 1048.

[24] *Savino M.* Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo // Giornale di diritto amministrativo. 2016. № 5. P. 596.

Посредством нового правового регулирования гражданского доступа итальянское законодательство кажется, наконец, приведенным в соответствие с европейскими и международными стандартами в сфере транспарентности. Реформа представляет собой значительный шаг вперед, несмотря на некоторые присущие ей ограничения[25]. Тем не менее для того, чтобы достигнутый результат не был с легкостью сведен на нет, совершенно необходимо, чтобы новые нормы о транспарентности сопровождались конкретными действиями по регулированию административной организации, чтобы повысить уровень профессионализма служащих и уровень эффективности органов публичной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ackerman J. M., Sandoval-Ballesteros I. E.* The Global Explosion of Freedom of Information Laws // Administrative Law Abstract. — 2006. — Vol. 58. — P. 85—130.
2. *Carloni E.* La «casa di vetro» e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa // Diritto pubblico. — 2009. — № 3. — P. 779—812.
3. *Cavallaro M. C.* Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati // Diritto amministrativo. — 2015. — № 1. — P. 121—148.
4. *Ciammola M.* Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lg. n. 195 del 2005 // Foro amministrativo — C.d.S. — 2007. — № 2. — P. 657—717.
5. Diritto amministrativo comparato / a cura di Napolitano G. — Milano : Giuffrè, 2007.
6. Diritto amministrativo europeo / a cura di Chiti M. P. — Milano : Giuffrè, 2013.
7. *Galetta D. U.* La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo // Rivista italiana di diritto pubblico comunitario. — 2016. — № 5. — P. 1019—1065.
8. *Mattarella B. G.* Il contesto e gli obiettivi della riforma // Giornale di diritto amministrativo. — 2015. — № 5. — P. 621—625.
9. *Sandulli A.* L'accesso ai documenti amministrativi // Giornale di diritto amministrativo. — 2005. — № 5. — P. 494—498.
10. *Savino M.* Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo // Giornale di diritto amministrativo. — 2016. — № 5. — P. 593—603.
11. *Savino M.* La nuova disciplina della trasparenza amministrativa // Giornale di diritto amministrativo. — 2013. — № 8—9. — P. 795—805.
12. *Torano V.* Il diritto di accesso civico come azione popolare // Diritto amministrativo. — 2013. — № 4. — P. 789—840.

[25] В частности, некоторые ученые-административисты указывали на то, что ограничения «нового» права на гражданский доступ являются крайне широкими и неопределенными и тем самым они могут фактически нейтрализовать свободный и универсальный характер данного права. По данному вопросу см., например: *Galetta D. U.* Op cit. P. 1050—1051.



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ

Аннотация. *В статье рассматриваются проблемы применения органами внутренних дел мер административного принуждения и предложены конкретные пути его совершенствования.*
Ключевые слова: *государственное принуждение, мера пресечения, административное принуждение, административное правонарушение, законодательство об административном принуждении.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.174-180

Игорь Олегович ВАСЮХНО,
соискатель Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), начальник оперативного управления ГУ МВД России по Московской области
vasyhno@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

I. O. VASYUCHNO,
Competitor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of operations division of the General office of Ministry of the Interior, Moscow Region, Russian Federation
vasyhno@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

IMPROVEMENT OF LEGISLATIVE REGULATION APPLICATION BY LAW ENFORCEMENT BODIES MEASURES OF ADMINISTRATIVE RESTRAINT

Abstract. *The article examines the problems of applying administrative coercion measures by the internal affairs bodies and suggests concrete ways to improve it.*
Keywords: *state coercion, preventive measure, administrative coercion, administrative offense, legislation on administrative coercion.*

Совершенствование законодательного регулирования применения органами внутренних дел мер административного пресечения важно рассматривать не только и не столько в контексте развития правовых норм, регулирующих деятельность полиции, сколько во взаимосвязи с общими тенденциями совершенствования законодательства об административном пресечении.

В настоящее время очевидна необходимость законодательного обособления и систематизации норм, регулирующих применение мер административного пресечения. В России на сегодня отсутствует законодательный акт, который бы на системной основе создал правовую базу применения мер административного пресечения. Правовые нормы, регулирующие применение мер административного пресечения, рассредоточены в различных нормативных правовых актах.

© И. О. Васюхно, 2018

Между тем уже достаточно давно ученые высказывают различные предложения по разработке указанного акта.

В целях выявления оптимальных направлений совершенствования административного пресечения указанные предложения можно сгруппировать следующим образом.

Первая группа предложений связана с правовым регулированием административного пресечения в рамках единого законодательного акта, посвященного административному принуждению.

Предложения, которые условно можно объединить во **вторую группу**, заключаются в принятии специального федерального закона об административном пресечении.

Предложения, относящиеся к **третьей группе**, состоят в урегулировании федеральными законами отдельных видов мер административного пресечения.

Перейдем к более подробному анализу существующих предложений.

Предложения урегулировать административное принуждение **в одном законодательном акте** высказываются многими учеными. Причем одни из них считают необходимым дополнить Кодекс РФ об административных правонарушениях разделом, касающимся принуждения, а другие — принять отдельный законодательный акт об административном принуждении.

В частности, по мнению П. И. Кононова, необходимо включить в КоАП РФ специальную главу «Административно-правовое ограничение и принуждение»[1].

На наш взгляд, предложения по расширению предмета регулирования КоАП РФ имеют определенное рациональное зерно, поскольку это позволит упорядочить деятельность множества ведомств в области реализации ими юрисдикционных полномочий. В связи с тем что указанные полномочия тесно связаны с полномочиями по применению мер административного пресечения, логичными представляются попытки урегулировать их в едином правовом акте.

Вместе с тем указанная идея подвергается справедливой и обоснованной критике. Как отмечает А. Ю. Соколов, дополнение КоАП РФ нормами об административном пресечении представляется ошибочным в связи с неоправданной необходимостью увеличения объема указанного Кодекса, систематизировавшего лишь нормы об административной ответственности, поскольку применение отдельных мер административного принуждения обусловлено совершением административного правонарушения. По мнению указанного автора, законодателю следует идти по пути систематизации норм, регулирующих отдельные виды административного принуждения[2].

А. И. Каплунов отмечает, что привязка принуждения к конкретному правонарушению оказывается чрезмерно жесткой, не оставляющей места принудительным мерам, применяемым для профилактики правонарушений и в иных целях[3].

---

[1] *Кононов П. И.* Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 26—32.

[2] *Соколов А. Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : монография. М., 2015.

[3] *Каплунов А. И.* Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. № 12. С. 12.

Принимая во внимание интересы правоприменительной деятельности, по нашему мнению, дополнять КоАП РФ новым разделом, касающимся мер административного пресечения, нецелесообразно. Это существенно осложнит и без того громоздкое законодательство об административной ответственности, в которое каждый год вносится более десятка изменений.

Кроме того, в последнее время все активнее проходят дискуссии вокруг необходимости кардинального изменения законодательства об административной ответственности. Как отмечает С. А. Старостин, оценка действующего законодательства об административной ответственности такова: на сегодняшний день оно во многом утратило системность, согласованность, соответствие отраслевым принципам[4].

В связи с этим все громче звучат предложения о введении в уголовное законодательство института административной преюдиции и закреплении в Уголовном кодексе РФ составов уголовных проступков по аналогии с западноевропейским законодательством[5].

Учитывая изложенное, по нашему мнению, представляется нерациональным увязывать нормы об административном пресечении с законодательством об административной ответственности, которое в интересах правоприменения должно быть обособлено и должно иметь узкий предмет.

Как альтернатива расширению предмета регулирования КоАП РФ звучат предложения ученых о принятии отдельного закона об административном принуждении.

Так, А. М. Лесин считает необходимым разработать Основы законодательства РФ об административных принуждениях, которые бы закрепили понятие и раскрыли содержание каждой из мер административного принуждения, определили общие правовые основания, порядок и гарантии законности применения, исчерпывающий перечень этих мер и органов, имеющих право их применять. Подобный закон будет базовым для отраслевой кодификации законодательства об административном принуждении, поскольку деятельность полиции, налоговой полиции, органов безопасности, таможни в связи с их спецификой требует особого законодательного регулирования[6].

Задолго до А. М. Лесина на необходимость кодификации норм об административном принуждении указывал в своей диссертации Б. Б. Хангельдыев. Он выдвинул предложение о первоочередном проведении специальной кодификации применительно к двум группам административно-процессуальных правил: устанавливающих порядок применения административного принуждения и порядок

---

[4] *Старостин С. А.* О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 18—25.

[5] См.: *Соловей Ю. П.* Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 56—63 ; *Старостин С. А.* Уголовный проступок: взгляд административиста. Омск, 2017.

[6] *Лесин А. М.* Проблемы соответствия законодательства РФ об административном принуждении общепризнанным принципам и нормам международного права // Марийский юридический вестник. 2001. Т. 1. Вып. 1. С. 86—90.

рассмотрения и разрешения жалоб граждан. Вывод о первоочередной кодификации этих норм автор обосновывал необходимостью дальнейшего укрепления законности и охраны субъективных прав граждан и тенденцией ко все более четкому юридическому обеспечению (законодательному закреплению) всех процессуальных правил и процессуальных гарантий прав граждан[7].

Уже в 1990-х гг. А. Б. Кавецкий обосновывал целесообразность закона, «который бы с необходимой полнотой определял условия применения мер административного воздействия, субъектов и порядка их реализации, гарантии прав граждан, подвергнутых этим мерам. Возможными разделами этого закона могли бы быть: ...применение мер пресечения»[8].

На необходимость кодификации института административного принуждения указывается также в работах и других авторов[9].

На наш взгляд, предложенная указанными авторами концепция законодательства об административном принуждении заслуживает внимания. Вместе с тем реализация этой концепции в ближайшие годы в России представляется нам весьма проблематичной. На формы систематизации правовых норм об административном пресечении, на темпы и масштабы работы по закреплению указанных норм влияют уровень научной разработки теоретических проблем административного принуждения и состояние самого́ законодательства, характер его унификации.

Сложность заключается в отсутствии единства взглядов на классификацию и содержание мер административного принуждения, недостаточную разработанность понятийного аппарата. С одной стороны, положительной стороной указанной концепции является системный подход к правовому регулированию общественных отношений, связанных с административным принуждением. С другой стороны, реализация данного подхода может привести к трудностям в понимании рядовыми работниками государственных органов, применяющими административное принуждение, сложной законодательной конструкции и, как следствие, недостаткам в правоприменении.

Вторая группа предложений по законодательному регулированию мер административного пресечения касается принятия **федерального закона об административном пресечении**.

Так, В. А. Тюрин предлагает использовать институциональный критерий при кодификации норм об административном принуждении и принять федеральный закон «О мерах административного пресечения»[10].

С критикой взглядов, выделяющих административное пресечение в отдельный вид административно-принудительных производств, выступает П. И. Кононов, по

---

[7] *Хангельдыев Б. Б.* О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1964 № 12. С. 42.

[8] *Кавецкий А. Б.* Меры административного принуждения и общественного воздействия, их применение в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних : учеб. пособие. Минск, 1991. 82 с.

[9] См., например: *Макарейко Н. В.*, *Никифоров М. В.*, *Скляров И. А.* Административное принуждение в России : учеб. пособие / под ред. И. А. Склярова. Н. Новгород, 2002. С. 22.

[10] *Тюрин В. А.* Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

мнению которого недопустимо искусственно выделять из административно-принудительных производств действия компетентных органов по применению мер административного предупреждения и пресечения и пытаться из совокупности таких действий сконструировать самостоятельное производство[11].

Исследователи, предложения которых мы условно объединяем в **третью группу**, пошли еще дальше и выступают за урегулирование отдельными законами различных видов мер административного пресечения. В первую очередь речь идет о применении непосредственного пресечения, то есть физической силы, специальных средств и оружия.

Так, в 1975 г. В. Л. Зеленько обосновал мысль о необходимости разработки единого Положения о порядке применения всей системы специальных мер административного пресечения с видовой их разбивкой[12].

В. Н. Опарин предлагает кодифицировать законодательство о мерах непосредственного принуждения и отмечает, что система законодательства должна включать в себя кодификационный акт о применении мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации (аналогичный международному) и федеральные законы об отдельных правоохранительных органах[13].

Д. С. Дубровский в своей диссертации предлагает принять федеральный закон «Об общих принципах применения мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности», который бы урегулировал общую процедуру применения мер административного пресечения и гарантии прав человека при их применении[14].

Анализируя положительные и отрицательные стороны каждого из обозначенных выше предложений, можно прийти к выводу о достаточно широком просторе для законодателя в части правового закрепления института административного пресечения. Вместе с тем реальное состояние законодательства на сегодняшний день эти предложения никак не учитывает.

Объяснения тому можно приводить разные. Так, В. В. Йонаш отмечает, что законодатель традиционно придерживается локального подхода к процессу формирования соответствующего законодательства, ограничиваясь в основном конкретизацией полномочий органов исполнительной власти (их структурных подразделений и должностных лиц) в области применения отдельных видов административно-пресекательных мер[15].

---

[11] *Кононов П. И.* Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 197.

[12] *Зеленько В. Л.* Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1975.

[13] *Опарин В. Н.* Правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 95—116, 181—186.

[14] *Дубровский Д. С.* Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

[15] *Йонаш В. В.* Административное пресечение как вид административного принуждения : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 57.

По нашему мнению, отмеченный В. В. Йонашем подход к законодательному закреплению полномочий органов исполнительной власти находит отражение не только в области правового регулирования административного пресечения.

В целом состояние законодательства об административном пресечении и практики его применения в настоящее время существенно зависят от организационно-структурных изменений в системе исполнительной власти, которые происходят порой во исполнение недостаточно обоснованных с научной точки зрения государственно-управленческих решений.

В отличие от широко применяющегося организационно-структурного подхода, основанного на статутных и отраслевых законах, меняющихся вслед за изменением структуры федеральных органов исполнительной власти, функциональный подход состоит в законодательном обособлении отдельных межотраслевых функций органов исполнительной власти. В качестве примеров можно привести федеральные законы о лицензировании, об основах системы профилактики правонарушений, о предоставлении государственных услуг, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Следует отметить, что в КоАП РФ также нашел отражение указанный подход, что выразилось в систематизации и законодательном обособлении норм об административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти.

К положительным сторонам данного подхода следует относить обеспечение стабильности и преемственности в осуществлении функций исполнительной власти. Федеральные органы создаются, реорганизуются, упраздняются, при этом их функции остаются урегулированы в одних и тех же законодательных актах, что и обеспечивает отмеченные нами стабильность и преемственность. Статутные законы лишь закрепляют функции со ссылкой на соответствующие законы, регулирующие порядок реализации указанных функций.

На наш взгляд, в целях совершенствования норм законодательства об административном пресечении в ст. 27.1 КоАП РФ необходимо внести изменения, исключив из целей применения закрепленных в ней мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении пресечение административных правонарушений.

Ю. П. Соловей предлагает кодифицировать отечественное полицейское право в форме принятия на федеральном уровне Полицейского кодекса РФ, состоящего из шести разделов, один из которых, по мнению автора, «исчерпывающе нормировал бы основания и порядок применения субъектами полицейской деятельности физической силы, специальных средств принуждения, огнестрельного оружия и боевой техники...»[16].

На наш взгляд, раздел, посвященный правовому регулированию применения мер административного пресечения, рационально включить в административно-процессуальный кодекс, концепция которого активно обсуждается в научных кругах[17].

[16] *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 331.

[17] См.: *Старостин С. А.* Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. 2015. № 1. С. 39—45.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Йонаш В. В.* Административное пресечение как вид административного принуждения . дис. … канд. юрид. наук. — Саратов, 2006.
2. *Кавецкий А. Б.* Меры административного принуждения и общественного воздействия, их применение в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних : учеб. пособие. — Минск, 1991.
3. *Каплунов А. И.* Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. — 2004. — № 12.
4. *Кононов П. И.* Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2001.
5. *Кононов П. И.* Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. — 1998. — № 8.
6. *Лесин А. М.* Проблемы соответствия законодательства РФ об административном принуждении общепризнанным принципам и нормам международного права // Марийский юридический вестник. — 2001. — Т. 1. — Вып. 1.
7. *Опарин В. Н.* Правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — Омск, 1998.
8. *Соколов А. Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : монография. — М., 2015.
9. *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 1993.
10. *Соловей Ю. П.* Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 2.
11. *Старостин С. А.* О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 2.
12. *Старостин С. А.* Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. — 2015. — № 1.
13. *Старостин С. А.* Уголовный проступок — взгляд административиста. — Омск, 2017.
14. *Хангельдыев Б. Б.* О кодификации советского административного права // Советское государство и право. — 1964. — № 12.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ



Лиана Черменовна КУПЕЕВА,
аспирантка кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
lianakupa@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. *В статье рассматриваются состояние и пути совершенствования института освобождения от административной ответственности. Рассмотрена возможность развития этого института в законодательстве об административных правонарушениях на уровне субъектов Российской Федерации.*
Ключевые слова: *административное правонарушение, административная ответственность, освобождение от административной ответственности.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.181-187

L. Ch. KUPEEVA,
Postgraduate Student of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
lianakupa@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

EXEMPTION FROM ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL LIABILITY: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract. *The article be the state and ways of improvement of the Institute of exemption from administrative responsibility. The possibility of the development of this institution in the legislation on administrative violations at the level of constituent entities of the Russian Federation.*
Keywords: *administrative offence, administrative responsibility, release from administrative responsibility.*

Проблемы законодательного регулирования освобождения от административной ответственности в Российской Федерации представляются чрезвычайно значимыми и весьма актуальными по разным причинам.

В первую очередь значение создания и последующего функционирования системной нормативно-правовой базы института освобождения от административной ответственности вытекает из социальной значимости этой административно-правовой категории.

По нашему мнению, государство, стараясь полнее использовать возможности либерализации законодательства (и административного, и уголовного)[1], разде-

[1] См.: *Старостин С. А.*, *Шиян В. И.*, *Ильин И. С.* Убийства, совершаемые по найму: тенденции и экспертная оценка. М., 2007.

© Л. Ч. Купеева, 2018

лило, казалось бы, близкие понятия — освобождение от ответственности и освобождение от наказания. Очевидно, что такое разделение во многом наше, отечественное измышление, которое возникло тогда, когда ученые и законодатели начали придумывать и воплощать в жизнь иные, кроме наказания, формы реализации юридической ответственности (это были всякого рода меры общественного, воспитательного воздействия), а равно и разрабатывать механизмы замены уголовной и административной ответственности иными видами ответственности.

Вопросы освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности, по нашему мнению, должны быть крайне полно и тщательно проработаны и отражены в законе.

Это объясняется не только сущностью и спецификой института освобождения от административной ответственности, но и непосредственно природой самóго административного правонарушения.

Следует особо отметить, что любого рода правонарушение рассматривается как «виновное, противоправное, наносящее вред обществу деяние праводееспособного лица или лиц, влекущее за собой юридическую ответственность»[2]. Категория же непосредственно административного правонарушения на данном этапе развития доктрины отечественного административного права продолжает оставаться понятием, не нашедшим единой трактовки. Однако, на наш взгляд, возможно привести следующую концепцию определения административного правонарушения и его характерных черт, высказанную С. С. Бородиным и С. С. Громыко: антиобщественность (общественная опасность), противоправность, виновность и ответственность (наказуемость)[3].

Вопросом определения категории административного правонарушения занималась А. С. Янушка, высказавшая позицию, согласно которой «суть любых административных правонарушений выражается в том, что они нарушают административно-правовые нормы, устанавливающие определенные правила в различных областях (сферах) управления)»[4].

Одним из основополагающих признаков административного правонарушения, вне зависимости от сферы его совершения, является общественная опасность, следовательно, по нашему мнению, именно эта категория в очередной раз корреспондирует значению института освобождения от административной ответственности, в частности законодательному закреплению оснований и порядка освобождения от административной ответственности. Ведь посредством освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности такое лицо освобождается от необходимости претерпеть неблагоприятные последствия противоправного деяния.

По нашему мнению, представляется обоснованным детально проанализировать законодательство об освобождении от административной ответственности.

---

[2] *Марченко М. Н.* Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2013. С. 324.

[3] *Бородин С. С., Громыко С. С.* Административное право. Общая и Особенная часть : курс лекций. СПб. : ГУАП, 2007. С. 198—204.

[4] *Янушка А. С.* Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12—14.

В первую очередь следует указать, что в соответствии с п. «к» ст. 71 Конституции РФ[5] административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ве́дении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, проблемы, затрагивающие институт освобождения от административной ответственности, могут быть решены не только на общефедеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации путем принятия специальных нормативных правовых актов или же внедрения новых норм в уже существующие с целью обеспечения дополнительного правового регулирования вопросов освобождения от административной ответственности в рамках отдельно взятого субъекта РФ с учетом его специфики.

Обратимся к КоАП РФ[6], а именно к статьям Общей части, закрепляющим основания освобождения от административной ответственности. Статья 2.7 КоАП РФ гласит, что «не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законам интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред».

Соответственно, в случаях, предусмотренных указанной статьей КоАП РФ, нельзя говорить о применении положений института освобождения от административной ответственности. В соответствии с приведенной нормой закона при совершении лицом определенного рода деяния с целью устранения какой-либо опасности, угрожающей жизни, здоровью или же иным охраняемым законом интересам, такое деяние не квалифицируется как административное правонарушение, в то время как механизм освобождения от административной ответственности предполагает обязательное наличие совершенного виновным лицом непосредственно административного правонарушения.

Кроме того, ст. 2.8 КоАП РФ регулирует вопросы, связанные с совершением административного правонарушения невменяемым лицом, следующим образом: «Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психологического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики». Легально закреплено, что в случае совершения административного правонарушения невменяемое лицо не подлежит административной ответственности; по нашему мнению, здесь следует отметить, что по природе своей невменяемость подразумевает отсутствие одного из элементов состава административного правонарушения, а именно в случае невменяемости лица, совершающего определенное деяние, речь идет

[5] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

[6] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

об отсутствии обязательного признака субъекта правонарушения как одного из четырех элементов состава административного правонарушения. Соответственно, указывать на механизм освобождения от административной ответственности в этой ситуации также не представляется возможным.

В статье 2.9 КоАП РФ приведено одно из оснований непосредственно освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности. Таким образом, следует отметить, что такая категория, как «малозначительность совершенного административного правонарушения», будет являться одним из оснований применения рассматриваемого нами административно-правового механизма.

Хотя КоАП РФ и не содержит легального определения малозначительности административного правонарушения, анализ законодательства об административных правонарушениях позволяет выявить некоторые специфические черты данной административно-правовой категории. Так, А. Н. Гуев представил следующие признаки малозначительности административного правонарушения:

1) это противоправное (т.е. предусмотренное нормами КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации) виновное действие (бездействие);
2) вред, причиняемый таким административным правонарушением, по размеру, характеру, объему и т.п. обычно крайне мал;
3) деяние не представляет большой опасности для охраняемых законом прав, интересов, благ;
4) при его совершении обычно отсутствуют обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
5) такое административное правонарушение обычно имеет разовый, кратковременный характер[7].

Кроме того, разъяснения в отношении применения нормы КоАП РФ о малозначительности административного правонарушения давали также высшие суды — Верховный Суд РФ (далее — ВС РФ) и ныне упраздненный Высший Арбитражный Суд РФ (далее — ВАС РФ).

Так, Пленум Верховного Суда РФ в п. 21 постановления № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», разъясняя вопросы назначения административного наказания, указал, что «малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений»[8]. Там же Верховный Суд отметил, что некоторые из административных правонарушений не могут

---

[7] *Гуев А. Н.* Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях // СПС «ГАРАНТ», 2010. С. 56—58.

[8] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с изменениями и дополнениями)» // СПС «КонсультантПлюс».

быть признаны малозначительными в силу своей специфики, заключающейся в существенном нарушении охраняемых законом общественных отношений.

Пленум ВАС РФ в своем постановлении № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»[9], в п. 18 и 18.1, дал толкование правовой норме, содержащейся в ст. 2.9 КоАП РФ. Так, в указанном постановлении Пленум ВАС РФ отметил, что «при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения». В данном постановлении указывается также, что «при квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного судам надлежит учитывать, что ст. 2.9 КоАП РФ не содержит оговорок о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренных КоАП РФ» и что «возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность».

Исходя из приведенных правовых позиций, представляется обоснованным отметить, что в постановлении Пленума ВС РФ было дано определение категории малозначительности административного правонарушения, которое, по нашему мнению, наиболее полно раскрывает все особенности такого рода административно-правового понятия. Кроме того, следует также указать, что, хотя ВАС РФ отмечал, что в законодательстве РФ прямо не предусмотрено неприменение нормы КоАП РФ о малозначительности административного правонарушения к определенным составам административных правонарушений, данное правило, указанное уже в постановлении Пленума ВС РФ, также отражает сущность и специфику малозначительности административного правонарушения, а именно — невозможность применения такого рода механизма к правонарушению, существенно нарушающему охраняемые законом права и интересы, общественные отношения.

Анализ регионального законодательства об административных правонарушениях позволяет выявить специфику рассматриваемого нами административно-правового механизма освобождения от административной ответственности.

Например, Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях в ст. 10.9 закрепляет определенные составы административных правонарушений, связанные с нарушением правил пользования метрополитеном и Московской международной телефонной сетью[10], которые, в свою очередь, находят отражение исключительно в указанном нормативном правовом акте.

Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»[11] в ст. 17 определяет, что «нарушение правил эксплуатации

[9] Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (ред. от 10.11.2011) // СПС «КонсультантПлюс».

[10] Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // СПС «ГАРАНТ».

[11] Закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» // СПС «КонсультантПлюс».

мостов и набережных в Санкт-Петербурге, утверждаемых Правительством Санкт-Петербурга, неподчинение законным требованиям должностного лица, ответственного за безопасность при проведении разводки мостов, за исключением административных правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена Кодексом, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от пяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц — от тридцати тысяч до ста тысяч рублей».

Таким образом, последняя норма также демонстрирует закрепление в законе исключительного состава административного правонарушения в рамках одного определенного субъекта РФ, в данном случае — города федерального значения Санкт-Петербурга.

Ряд нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации устанавливают специфические составы административных правонарушений, имеющих место в рамках конкретного или нескольких регионов. Так, в законах Ямало-Ненецкого[12] и Чукотского автономных округов[13], а также, например, Мурманской области[14], закреплены составы административных правонарушений, посягающих на общественные отношения в области оленеводства.

Кроме того, в большинстве кодифицированных нормативных правовых актов субъектов РФ об административных правонарушениях (в ряде — об административной ответственности) представлены определенные составы административных правонарушений, чуждые КоАП РФ, что характерно, например, для Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях[15] (в части, например, закрепления санкции как следствия нарушения права депутата краевой Законодательной Думы на первоочередной прием по вопросам депутатской деятельности должностным лицом) и Кодексов Калининградской[16] и Омской[17] областей в некоторых специфических составах.

Таким образом, проведя анализ некоторых положений регионального законодательства РФ, представляется обоснованным сделать вывод о том, что в них находит отражение специфика определенного субъекта РФ, проявляющаяся в социальном, экономическом, культурном или же ином аспекте, посредством

---

[12] Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 декабря 2004 г. № 81-ЗАО «Об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

[13] Закон Чукотского автономного округа от 6 июня 2008 г. № 69-ОЗ «Об административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Чукотского автономного округа, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Чукотском автономном округе» // СПС «КонсультантПлюс».

[14] Закон Мурманской области от 6 июня 2003 г. № 401-01-ЗМО «Об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

[15] Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 г. № 256 // СПС «ГАРАНТ».

[16] Закон Калининградской области от 12 мая 2008 г. № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» // СПС «ГАРАНТ».

[17] Закон Омской области от 24 июля 2006 г. № 770-ОЗ «Кодекс Омской области об административных правонарушениях» // СПС «ГАРАНТ».

законодательного закрепления механизмов регулирования общественных отношений, возникающих в конкретных субъектах РФ.

Таким образом, подводя итоги статьи, следует сделать следующие выводы:

1. Понятие «административное правонарушение» представляет собой комплексную административно-правовую категорию, наделенную следующими признаками: противоправность; виновность; наказуемость; наличие общественной опасности.
2. Вопросы, лежащие в плоскости института освобождения от административной ответственности, равно как и административное и административно-процессуальное законодательство в целом, находятся в совместном ве́дении Российской Федерации и ее субъектов.
3. Региональное законодательство об административных правонарушениях, хотя и отражает специфику отдельно взятого субъекта РФ, не представляет каких-либо оснований освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности, отсутствующих на уровне федерального законодательства об административных правонарушениях.
4. В соответствии с законодательством об административных правонарушениях основаниями освобождения лица, совершившего административное правонарушение, представляются: малозначительность совершенного административного правонарушения; решение комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, принятое в отношении лица, совершившего административное правонарушение, в возрасте от 16 до 18 лет.
5. Малозначительным признается такое правонарушение, которое было совершено в форме действия или бездействия, содержит формально все признаки состава административного правонарушения, однако с учетом характера совершенного правонарушения и личности лица, его совершившего, а также размера вреда и тяжести наступивших последствий не является существенным нарушением охраняемых общественных правоотношений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бородин С. С., Громыко С. С.* Административное право. Общая и Особенная часть : курс лекций. — СПб. : ГУАП, 2007.
2. *Марченко М. Н.* Теория государства и права : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2013.
3. *Старостин С. А., Шиян В. И., Ильин И. С.* Убийства, совершаемые по найму: тенденции и экспертная оценка. — М., 2007.



Александр Сергеевич ОГИЕНКО,
администратор Звенигородского городского суда Московской области Управления судебного департамента в Московской области, соискатель Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
kapp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ИММИГРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

Аннотация. *В статье рассматриваются вопросы взаимосвязи института административной ответственности, правового регулирования и государственного управления в области иммиграционных процессов, отмечаются проблемы применения административной ответственности за нарушение иммиграционных правил, связанные с отсутствием закрепления указанных правил в едином нормативном правовом акте.*
Ключевые слова: *миграция, иммиграция, иммиграционные правила, иностранные граждане, государственное управление в сфере миграции, административная ответственность.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.188-194

A. S. OGIENKO,
administrator Zvenigorod city court Moscow region Judicial Department in the Moscow region, applicant of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
kapp@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF IMMIGRATION RULES

Abstract. *In article are considered questions of the relationship of the Institute of administrative responsibility, legal regulation and public administration in the field of immigration processes, characterized by the presence of are problems of application of administrative responsibility for violation of immigration rules related to lack of pinning uke-related rules into a single legal act.*
Keywords: *migration, immigration, immigration rules, foreign nationals, public administration in the migration sphere, administrative responsibility.*

Проблемы, связанные с иммиграционными процессами, для России, как, впрочем, и для многих других стран, имеют большое значение, а потому формы и методы их государственного регулирования требуют глубокого изучения. Особенно остро стоит вопрос о формировании эффективной иммиграционной политики, отвечающей национальным интересам России.

В современной отечественной юридической науке тема иммиграции и иммиграционной политики представлена крайне слабо[1].

[1] См.: *Суворова В. А.* Современная иммиграционная политика Российской Федерации: политико-правовой и институциональный аспекты : автореф. дис. … канд. полит. наук. М., 2008. С. 4 ; *Черепанов И. З.* Административно-правовое регулирование иммиграции в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 5.

© А. С. Огиенко, 2018

Анализ же законодательства и правоприменительной практики позволяет оценить административно-правовое регулирование иммиграционных отношений как не в полной степени совершенное и требующее значительной модернизации.

Очевидно, что государство осуществляет управление иммиграционными процессами, используя прежде всего административные, запретительные, императивные методы.

Достаточно активно в целях иммиграционной политики применяется административная ответственность за нарушение иммиграционных правил. Указанная ответственность установлена ст. 18.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[2].

За время действия КоАП РФ указанная статья не претерпела каких-либо существенных изменений, если не считать, что теперь размер штрафа измеряется не в минимальных размерах оплаты труда, как раньше, а в фиксированных значениях и что слова «уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору» заменены словами «осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор)».

Статья включает в себя две части, первая из которых устанавливает ответственность за уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, для временного пребывания, а равно за нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации. За данное нарушение установлен административный штраф от 2 000 до 4 000 руб. с административным выдворением или без такового.

Часть 2 ст. 18.11 КоАП РФ предусматривает ответственность за «непредставление или несвоевременное представление по требованию федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо его территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, предусмотренный законодательством Российской Федерации». Размер административного штрафа для граждан остался прежним — от 2 000 до 4 000 руб., но установлена ответственность должностных лиц (от 40 000 тысяч до 50 000 руб.) и юридических лиц (от 400 000 тысяч до 500 000 руб.).

Обратим внимание на конструкцию ст. 18.11 КоАП РФ и сравним ее, например, со ст. 7.23.3, 20.23, 20.31 и многими другими статьями КоАП РФ. Во всех случаях из названий статей вытекает предположение, что это обычные для законодательства об административных правонарушениях бланкетные нормы, которые

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

устанавливают ответственность за нарушение определенных правил — производства, хранения, продажи и приобретения специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации; поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований и др.

Например, ч. 1 ст. 7.23.3 КоАП РФ отсылает нас к правилам, которые установлены в разделе 8 «Управление многоквартирными домами» Жилищного кодекса РФ[3].

Что же касается иммиграционных правил, то следует отметить отсутствие в настоящее время нормативного правового акта, которым бы они утверждались. Возможно, законодатель имел в виду нормы Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[4] или постановления Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[5]. Но тогда законодателю следовало бы закрепить в ст. 18.11 КоАП РФ соответствующую бланкетную норму, отсылающую к указанным нормативным правовым актам.

Законодатель же, конструируя ст. 18.11 КоАП РФ, просто перечисляет деяния, которые запрещаются: уклонение от прохождения иммиграционного контроля, медицинского освидетельствования, идентификации личности и др. Однако можно было бы назвать еще немало противоправных действий иммигрантов, которые могут быть включены в этот перечень. То есть очевиден вывод о том, что перечень деяний, перечисленных в диспозиции ст. 18.11, не является исчерпывающим. Тогда возникает другой вопрос: возможно, рациональным было бы принять нормативный правовой акт — постановление Правительства РФ, приказ МВД России, которым утвердить иммиграционные правила.

Если проанализировать другие нормы КоАП РФ, то можно выявить еще немало составов, которые подпадают под название ст. 18.11 КоАП РФ: это ст. 19.27 «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета», а также большинство составов административных правонарушений, предусмотренных статьями гл. 18 «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» КоАП РФ.

По нашему мнению, принятие иммиграционных правил значительно облегчило бы контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти за соблюдением этих правил, правоприменителю стало бы проще квалифицировать деяния по ст. 18.11 КоАП РФ, а также, что не менее важно, резко бы снизило уро-

---

[3] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

[4] Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 19.07.2017) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

[5] Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 26.10.2016) // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 653.

вень коррупции и нарушений законности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности. Как показывает анализ прокурорской практики, прокуроры выявляют многочисленные факты несоблюдения органами административной юрисдикции требований законодательства об административных правонарушениях при привлечении к административной ответственности лиц, игнорирующих нормы миграционного права[6].

В целом необходимо отметить, что вопросы административной ответственности за нарушение иммиграционных правил и вопросы правового регулирования иммиграции тесно переплетаются.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего иммиграционные отношения, показывает его несовершенство как с точки зрения системности и научной обоснованности, так и с точки зрения юридической техники и логики развития предмета правового регулирования.

К тенденциям административно-правового регулирования иммиграционных отношений следует отнести усложнение административных процедур.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[7] (далее — Закон № 114-ФЗ) в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших предусмотренные указанным Законом требования, может применяться процедура принятия решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации.

В частности, согласно ст. 25.10 Закона № 114-ФЗ в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Фе-

---

[6] См.: *Маматов М. В.*, *Маслов И. А.* Актуальные вопросы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в сфере противодействия незаконной миграции средствами административной ответственности // Таврический научный обозреватель. 2016. № 11-1 (16). С. 186—193 ; информационные письма первого заместителя Генерального прокурора РФ от 27.11.2014 № 74/1-15-14 «О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на предупреждение, выявление и пресечение незаконной миграции», от 17.09.2014 № 30-15-2014 «О практике уголовного преследования лиц, виновных в организации незаконной миграции на территории Центрального федерального округа», от 07.04.2014 № 39-23-2014 «Об опыте работы прокуратуры Республики Хакасия по надзору за исполнением миграционного законодательства».

[7] Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

дерации. Кроме того, в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, может быть применена процедура принятия решения о неразрешении въезда.

Законом № 114-ФЗ установлено, что принятие указанных решений влечет обязанность иностранного гражданина или лица без гражданства выехать из Российской Федерации. В противном случае эти лица подлежат депортации.

Нельзя назвать безупречным использованный законодателем подход к закреплению полномочий государственных органов при осуществлении названных административных процедур. Так, в ст. 26 Закона № 114-ФЗ перечислены случаи, когда въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен. Таким образом, законодатель предоставил правоприменителю усмотрение при решении вопроса о неразрешении въезда.

Согласно пп. 5 ст. 28 Закона № 114-ФЗ выезд из Российской Федерации иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть ограничен в случаях, если они привлечены к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации. Указанное ограничение действует до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

Исходя из изложенного, нахождение иностранного гражданина на территории Российской Федерации рассматривается законодателем и как благо, которое может быть ограничено по усмотрению административных и судебных органов при нарушении иностранным гражданином российского законодательства, и как обязанность, возникающая у него вследствие совершения указанного нарушения.

Негативно отражается на применении мер административной ответственности за нарушение иммиграционных правил состояние государственного управления в рассматриваемой сфере. Создание в 2001 г. самостоятельной Федеральной миграционной службы[8], последовавшие неоднократные изменения в ее функциях, а затем ее упразднение с передачей в 2016 г. функций МВД России[9], безусловно, не могли не повлиять на состояние противоправности в сфере иммиграционных отношений. Указанное влияние при этом имеет скорее негативный характер.

Среди ученых очередная административная реформа в сфере миграции, проведенная в 2016 г., получила неоднозначные оценки. Так, А. Н. Сандугей отмечает, что «в результате очередной оптимизации системы государственного администрирования в миграционной сфере на органы внутренних дел были снова возложены отдельные задачи, традиционно не относящиеся к предмету ве́дения данного ведомства и не соответствующие основным направлениям деятельности полиции»[10]. Т. И. Губарева и О. Н. Алексеева считают, что «“поглощение” Мини-

---

[8] Указ Президента РФ от 16.10.2001 № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4071.

[9] Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

[10] *Сандугей А. Н.* О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 26—27.

стерством двух служб — ФМС России и ФСКН России — было необходимым и, в принципе, ожидаемым. Ведь их функции по праву должны быть в ве́дении Министерства внутренних дел»[11].

На наш взгляд, расширение функций органов внутренних дел в сфере миграции потребует ужесточения контроля за их реализацией. Поскольку, как отмечают ученые-административисты, чем более широким кругом полномочий наделяется определенный орган государственной власти, тем более серьезный контроль должен быть установлен с целью исключения возможности злоупотребления данными полномочиями[12].

В целом реализация административной реформы в рамках государственного управления миграционными процессами, как представляется, должна строиться на системной основе, с использованием современных достижений и методов науки управления, среди которых особое место занимают организационное проектирование и моделирование[13]. В качестве одного из неотъемлемых элементов проектирования системы государственного управления иммиграционными процессами необходимо рассматривать административную ответственность за нарушение иммиграционных правил.

Таким образом, эффективность применения административной ответственности в целях решения задач иммиграционной политики напрямую зависит от качества норм КоАП РФ, законодательства, регулирующего общественные отношения в области иммиграции, а также от состояния государственного управления в указанной области. В настоящее время все три указанных фактора характеризуются системными недостатками, перспективы устранения которых остаются неясными, несмотря на реализацию Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом России 13.06.2012[14].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Губарева Т. И., Алексеева О. Н.* Новая реформа МВД России — в поисках оптимальной модели // Административное право и процесс. — 2017. — № 2. — С. 39—41.
2. *Маматов М. В., Маслов И. А.* Актуальные вопросы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в сфере противодействия незаконной миграции средствами административной ответственности // Таврический научный обозреватель. — 2016. — № 11-1 (16). — С. 186—193.

[11] *Губарева Т. И., Алексеева О. Н.* Новая реформа МВД России — в поисках оптимальной модели // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 39—41.

[12] См.: *Старостин С. А.* Нужны ли дополнительные полномочия полиции? // Lex Russica. 2015. № 9. С. 110—115.

[13] См.: *Перов С. В.* Инновации в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 3. С. 92.

[14] URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 13.06.2012).

3. *Перов С. В.* Инновации в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 3. — С. 91—96.
4. *Сандугей А. Н.* О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2016. — № 11. — С. 26—27.
5. *Старостин С. А.* Нужны ли дополнительные полномочия полиции? // Lex Russica. — 2015. — № 9. — С. 110—115.
6. *Старостин С. А., Шиян В. И.*, *Ильин И. С.* Убийства, совершаемые по найму : тенденции и оценка. — М., 2007.
7. *Суворова В. А.* Современная иммиграционная политика Российской Федерации: политико-правовой и институциональный аспекты : автореф. дис. … канд. полит. наук. — М., 2008.
8. *Черепанов И. З.* Административно-правовое регулирование иммиграции в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — М., 2010.

ПРОФИЛАКТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Артем Гагикович КАРАПЕТЯН,
аспирант кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Karapetyan.prof2014@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. *В статье рассматриваются некоторые проблемные вопросы, связанные с профилактикой административных правонарушений в бюджетной сфере и привлечением к административной ответственности за нарушение норм бюджетного законодательства, а также анализируются соответствующие нормы КоАП РФ и точки зрения ученых-административистов и специалистов в области криминологии.*
Ключевые слова: *административное законодательство, административная ответственность, административные наказания, профилактика административных правонарушений, меры административного принуждения.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.195-200

A. G. KARAPETYAN,
Postgraduate of the Department of Administrative Law and Proceedings of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Karapetyan.prof2014@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

PREVENTION OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN THE FISCAL SPHERE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *The article discusses on some problems connected with attraction to the prevention of administrative offences in the fiscal sphere and attraction to administrative responsibility for violation of fiscal legislation, and analyzes relevant rules of the administrative code of the Russian Federation and points of view of scientists and experts in the field of criminology.*
Keywords: *Administrative law, administrative responsibility, administrative penalties, prevention of administrative offences, measures of administrative coercion.*

В экономике любого государства огромную роль играет бюджет и финансирование из его средств различных сфер жизнедеятельности общества. Учитывая исключительную важность бюджетных средств для нормаль-

© А. Г. Карапетян, 2018

ного функционирования государства, оно уделяет особое внимание бюджетной системе.

В Российской Федерации, несмотря на принимаемые государством меры, продолжают иметь место такие проблемы, как нецелевое использование (расходование) бюджетных средств и их хищение. Отсюда следует сделать вывод о том, что на сегодняшний день рано говорить об эффективном и стабильном функционировании бюджетной системы и системы государственного финансового контроля. Правонарушения в данной сфере представляют серьезную опасность как для государства, так и для общества. Как справедливо отмечает Л. Л. Попов, именно общественная опасность правонарушения обусловливает ответственность за его совершение[1].

Бессистемное и бесконтрольное использование бюджетных средств является общественно опасным деянием и приводит к дефициту денежных средств в бюджете, что впоследствии существенно затрудняет реализацию многих государственных целевых программ и сдерживает социально-экономическое развитие страны. Особая роль бюджета и важность его охраны неоднократно подчеркивалась Президентом России В. В. Путиным. Так, в одном из своих ежегодных посланий Федеральному Собранию глава государства отметил, что нецелевое использование или хищение бюджетных ассигнований следует рассматривать как прямой удар по национальной безопасности[2].

Отметим, что органы государственного финансового контроля и правоохранительные органы ежегодно выявляют значительное количество нарушений в бюджетной сфере. Так, только Счетной палатой РФ в 2015 г. выявлено нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы на общую сумму 516,5 млрд руб.[3] При этом объем бюджетных средств с признаками нецелевого использования составил 3,7 млрд руб., неэффективное использование федеральных и иных ресурсов — 81,2 млрд руб. Из общего количества направленных в 2015 г. представлений и предписаний Счетной палаты (352) выполнены полностью 253. Всего в 2015 г. инспекторами Счетной палаты возбуждено 299 дел об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых, в том числе в 2015 г., за правонарушения, совершенные в финансово-бюджетной сфере, к административной ответственности привлечено 79 лиц, общая сумма наложенных штрафов составила 975,5 тыс. руб. В результате принятых органами прокуратуры по материалам Счетной палаты мер реагирования государству возмещено 16,8 млн руб.

Статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нецелевое использование бюджетных средств предусматривается наказание для должностных лиц в виде административного штрафа в размере от 20 до 50 тыс. руб. или дисквалификации на срок от одного года до трех лет[4]. При этом анализ ежегодных отчетов, предоставленных Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, позволил уточнить, что за последние 3 года ад-

---

[1] Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М. : Норма, 2016. С. 220—221.

[2] URL: http://kremlin.ru/events/president/news/53379 (дата обращения: 12.12.2017).

[3] URL: http://www.ach.gov.ru/ (дата обращения: 10.12.2017).

[4] СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ В 2014—2015 ГОДАХ

ПОКАЗАТЕЛЬ	2014 год	2015 год
Проведено контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, из них:	322	445
контрольных мероприятий,	244	345
экспертно-аналитических мероприятий	78	96
Всего выявлено нарушений в ходе осуществления внешнего государственного аудита (контроля), млрд руб. / количество	516,5/3 445	524,5/2 587
Обеспечен возврат средств в федеральный бюджет и бюджет Союзного государства, млн руб.	10 317,0	1 034,7
Направлено представлений и предписаний Счетной палаты РФ, в том числе:	352	435
представлений Счетной палаты РФ,	300	416
предписаний Счетной палаты РФ	52	19
Возбуждено дел об административных правонарушениях инспекторами Счетной палаты РФ, по результатам рассмотрения которых:	299	88
привлечено должностных лиц к административной ответственности по делам об административных правонарушениях, возбужденным инспекторами Счетной палаты РФ / сумма наложенных штрафов, тыс. руб.	79/975,5	21/1 166,4
Количество принятых по результатам контрольных мероприятий Счетной палаты РФ мер по привлечению должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации, к дисциплинарной ответственности, из них:	344	394
замечаний,	84	63
предупреждений,	3	7
выговоров,	46	59
увольнений,	65	80
иных мер дисциплинарного воздействия	116	125

министративное наказание в виде дисквалификации по ст. 15.14 КоАП РФ применялось только 4 раза[5]. Отсюда следует, что установленные КоАП РФ меры ответственности несоразмерны и неэффективны, так как приведенные официальные данные показывают, что при нецелевом использовании нескольких миллиардов рублей совокупность штрафных санкций в размере 975,5 тыс. руб. не

[5] URL: http://www.cdep.ru/ (дата обращения: 16.12.2017).

компенсирует вред, причиненный государству. В таком случае восстановление нарушенного правопорядка путем реализации защитных юридических средств представляется невозможным.

В этом смысле вызывает интерес позиция Н. Г. Деменковой, которая, исследуя проблему нецелевого использования бюджетных средств, для соблюдения принципа соразмерности наказания совершенному деянию предложила исчислять размер административного штрафа от двух третей до одного размера суммы нецелевого использования бюджетных средств[6].

Однако недостаточно эффективный государственно-финансовый контроль и несоразмерность общественной опасности правонарушений и предусмотренных за их совершение санкций — лишь одна сторона проблемы.

Приоритетным направлением деятельности органов государственной власти (и контролирующих, и правоохранительных) является также профилактика нарушений и недостатков в бюджетной сфере, в том числе путем доведения до субъектов бюджетного планирования сведений по характерным нарушениям и недостаткам в их деятельности. Вектор данной работе задал Президент РФ В. В. Путин, который в своем выступлении на расширенном заседании коллегии ФСБ России в феврале 2016 г. поставил задачу активнее противодействовать коррупции и расхищению бюджетных средств[7].

Как справедливо указывает А. Г. Головкина, для уменьшения количества правонарушений в Российской Федерации, устранения причин правонарушений и условий, способствующих их совершению, необходимо создать комплексную государственную систему профилактики правонарушений, которая включала бы применение взаимосвязанных мер экономического, социально-политического, правового, организационного и иного характера[8].

Исходя из изложенного, можно определить следующие меры, направленные на предупреждение правонарушений в бюджетной сфере:

1. Повышение взаимодействия контрольных и правоохранительных органов, направленного на более эффективное противодействие преступлениям и другим правонарушениям в бюджетной сфере. Пути такого повышения были обозначены Президентом РФ во время выступления 28 января 2015 г. на расширенном заседании Коллегии Счетной палаты РФ: «...у нас появились и новые возможности для более тесного взаимодействия с правоохранительными структурами. Материалы о хищениях государственных средств, о нарушениях законодательства, полученные Счетной палатой, безусловно, должны ложиться в основу и становиться предметом самого тщательного расследования. Уважаемые коллеги, текущая ситуация требует активного участия и тесного взаимодействия всех органов власти»[9].

---

[6] *Деменкова Н. Г.* Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 11.

[7] URL: http://kremlin.ru/events/president/news/53883 (дата обращения: 20.12.2017).

[8] *Головкина А. Г.* Государственная система профилактики правонарушений в современной России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9.

[9] URL: http://www.ach.gov.ru/20-years-the-chamber/an-enlarged-session.php?clear_cache=Y (дата обращения: 20.12.2017).

2. Систематизация выявляемых в бюджетной сфере правонарушений и подготовка на этой основе предложений об изменении соответствующих регулятивных и охранительных норм.
3. Повышение публичной ответственности должностных лиц в финансово-бюджетной сфере, устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений.
   Данную тему затронул экс-глава Администрации Президента РФ Сергей Иванов, выступая 29 января 2015 г. на семинаре-совещании региональных руководителей. Говоря о необходимости профилактики правонарушений в бюджетной сфере, он подчеркнул: «Я не говорю про страх, но должно быть чувство самосохранения, что тебя могут наказать как-то, не обязательно тюрьмой, но просто наказать. Уже ничего не боятся! Вот это меня очень сильно беспокоит». По словам С. Иванова, при реализации ряда крупных проектов не только срываются сроки, но и исчезают деньги «в неизвестном направлении». «Суды там проходят, но толку-то — деньги же не возвращаются, а даже если бы они возвращались, все равно возникает закономерный вопрос — а где проценты?»[10]
4. Корректировка полномочий Счетной палаты РФ, направленная на повышение эффективности контрольной работы.

Заметим, что 7 ноября 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 27.10.2015 № 291-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации”»[11]. Законом была введена норма, согласно которой дела об административных правонарушениях, возбужденные инспекторами Счетной палаты, подлежат рассмотрению непосредственно судами, а не передаче в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора[12]. Установлена административная ответственность за неповиновение, воспрепятствование деятельности и непредставление сведений лицам, осуществляющим государственный или муниципальный финансовый контроль. Необходимо отметить, что указанные изменения позволили улучшить работу Счетной палаты РФ.

Кроме того, следует отметить и наделение Счетной палаты РФ публичной профилактической функцией — правом вынесения экспертных заключений в случаях, когда финансово-бюджетное административное правонарушение или преступление еще не совершено. Такая мера специальной превенции представляется весьма перспективной и способной существенно снизить уровень криминализации финансово-бюджетных правоотношений. В рамках профилактической работы Счетной палатой РФ проводится также экспертиза законодательных актов и нормативных актов Правительства РФ, ведущих к дополнительным расходам или изменению доходной базы.

Важно, что данный комплекс мер профилактического характера начал постепенно приносить свои результаты: есть случаи возврата денег в бюджет до

[10] URL: https://rg.ru/2015/01/29/ivanov-site.html (дата обращения: 18.10.2017).

[11] Российская газета. № 243. 28.10.2015.

[12] Упразднена Указом Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

окончания проверок Счетной палатой РФ. На наш взгляд, в целях повышения эффективности деятельности Счетной палаты РФ и Федерального казначейства РФ необходимо, кроме права возбуждения дел об административных правонарушениях, наделить данные органы полномочиями по привлечению виновных к административной ответственности в виде административного штрафа.

Более того, контрольно-счетные органы такую политику должны проводить и на муниципальном уровне, поскольку правонарушения в виде нецелевого использования бюджетных средств имеют место и в муниципальных образованиях. При этом на сегодня контрольно-счетные органы на местах отсутствуют.

Подводя итог, отметим, что учет и применение названных и других превентивных мер будут во многом способствовать оздоровлению ситуации в бюджетной сфере с точки зрения ее административной деликтности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — М. : Норма, 2016.
2. *Деменкова Н. Г.* Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Челябинск, 2007.
3. *Головкина А. Г.* Государственная система профилактики правонарушений в современной России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — М., 2011.

ОБЗОР ПУБЛИКАЦИЙ НАУЧНОЙ ШКОЛЫ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС» УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)

МОНОГРАФИИ И УЧЕБНИКИ



Административные процедуры : монография / [А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, С. М. Зубарев, Е. А. Лебедева, Л. Л. Попов, М. М. Поляков, Н. С. Посулихина, А. В. Сладкова, Л. В. Стандзонь, С. А. Старостин, Ю. В. Степаненко, М. С. Студеникина, Т. О. Шилюк] ; отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М. : Норма, 2017. — 240 с.

В книге рассматриваются теоретико-правовые основы административно-процессуальной деятельности, понятие и сущность административных управленческих процедур, раскрываются особенности и содержание таких процедур, как рассмотрение заявлений и предложений граждан, регистрационные и лицензионно-разрешительные, технико-правового регулирования, контрольные и др.; дается концепция проекта федерального закона «Об административных процедурах».



Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика : монография / [Ю. В. Степаненко и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : Контракт, 2017. — 528 с.

Монография посвящена теоретическим проблемам института административно-правовых режимов, а также особенностям административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности, безопасности личности, государства, охраны окружающей среды, режимов особых экономических зон, стимулирования экономического развития, охранительных режимов в экономике и др.

Раскрыто содержание понятия «административно-правовой режим», определено его место в системе средств правового регулирования, классифицированы режимные мероприятия, рассматриваются организационная структура административно-правовых режимов, гарантии законности и защиты прав и свобод граждан в условиях действия административно-правовых режимов. Представлено исследование административно-правовых режимов в Евразийском экономическом союзе.



Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса : Итоги и обоснования теоретического моделирования : монография / [С. М. Зубарев и др.] ; под ред. науч. ред. В. И. Селиверстова. — М. : Юриспруденция, 2017. — 320 с.

Настоящее научное издание представляет собой результат работы авторского коллектива по подготовке научно-теоретической модели Общей части Уголовно-исполнительного кодекса РФ. Изложению модели предшествует Концепция по ее подготовке, в которой определены основные факторы, обусловившие необходимость новой Общей части Уголовно-исполнительного кодекса РФ, определены принципы ее подготовки, основные этапы и содержание. Сама модель представлена в виде текста 67 норм Общей части и их обоснования.



Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / [Б. В. Россинский и др.] ; отв. ред. С. В. Запольский. — М. : Прометей, 2017. — 394 с.

В работе исследованы соотношение государственного управления как такового и исполнительной власти в государстве в соотношении с полномочиями президента, законодательных органов и судебной власти; исследованы соответствующие административно-правовые отношения, а также правовой статус органов, осуществляющих исполнительную власть, проанализированы конкретные формы взаимодействия органов исполнительной власти и управляемых субъектов, а также правовой режим обеспечения законности в деятельности этих органов.

Значительное место в работе занимает исследование новых форм хозяйствования, сложившихся в условиях рыночной экономики как в сфере производства, так и в «непроизводственных областях» — науке, культуре, образовании, медицине.



Административный процесс Российской Федерации : учебник / [Э. П. Андрюхина, Н. Н. Бакурова, М. В. Галкина, С. И. Гридин, С. М. Зубарев, Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, А. В. Сладкова, Л. В. Стандзонь, С. А. Старостин, М. С. Студеникина, Т. О. Шилюк, Е. А. Лебедева, О. А. Степанова, А. В. Мартынов] ; отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Оригинал-макет, 2017. — 352 с.

Авторы учебника рассматривают основы административно-процессуальной деятельности, понятие и особенности административного процесса, предмет и метод административно-процессуального права, механизм административно-процессуального регулирования; понятие и сущность административных управленческих процедур, стадии административно-процедурного процесса; раскрывают содержание конкретных процедур: подготовки и принятия правовых актов управления, регистрационных и ли-

цензионно-разрешительных, технико-правового регулирования, контрольных и надзорных.

В учебнике показывается сущность административно-юрисдикционного производства, понятие и виды конкретных административно-юрисдикционных производств, таких, как производство по жалобам, дисциплинарное производство, производство по делам об административных правонарушениях, исполнительное производство.

В учебнике дана общая характеристика административного судопроизводства как самостоятельного вида административного процесса.



Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / [Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев] ; отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Проспект, 2017. — 568 с.

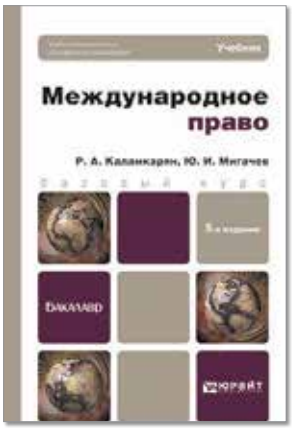
Учебник подготовлен на базе действующего законодательства с учетом осуществляемой в стране административной реформы, связанной с реорганизацией системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и государственной службы.

В учебнике проанализированы вопросы государственного управления и исполнительной власти, предмет и метод административного права, административно-правовые нормы и отношения, административно-правовой статус граждан и организаций, правовое положение Правительства РФ и органов исполнительной власти, государственная служба, ответственность за совершение административных правонарушений, административный процесс. Освещаются вопросы организации управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.



Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2017. — 396 с.

Учебник написан на основе современного российского законодательства. В книге рассматриваются предмет и метод административного права, понятия государственного управления и исполнительной власти, административно-правовой статус граждан, органов исполнительной власти, государственных служащих, хозяйственных предприятий и учреждений, общественных и религиозных объединений, административное правонарушение и административная ответственность, административный процесс. Раскрыты вопросы организации управления в отдельных сферах экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности.



Каламкарян Р. А., Мигачев Ю. И. Международное право : учебник для бакалавров / Р. А. Каламкарян, Ю. И. Мигачев. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2017. — 632 с.

Настоящее издание учебника вобрало в себя весь наработанный потенциал отечественной академической мысли. В учебнике изложены общетеоретические вопросы международного права, его основные принципы, характер и источники, раскрыты актуальные проблемы современной международной юриспруденции.

Новацией содержательной части издания являются главы, посвященные верховенству права, принципу добросовестности как основе эффективности международного права.

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛАХ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ПЕРЕЧЕНЬ ВЫСШЕЙ АТТЕСТАЦИОННОЙ КОМИССИИ ПРИ МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 24—29.

В статье исследуется содержание юрисдикционных полномочий органов исполнительной власти, особых публичных органов и организаций, управомоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в том числе выносить постановления о назначении административного наказания и применять меры административного пресечения. Особое внимание уделено пределам государственного вмешательства в юрисдикционную деятельность, ограничению мер публичного принуждения, осуществляемых на административной основе, и расширению юрисдикционной компетенции судов.

Бакурова Н. Н. К вопросу о противодействии коррупции в сфере исполнения судебных решений: право и человеческий фактор // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 21—23.

Автор характеризует положение дел, связанных с коррупционными рисками в процессе принудительного исполнения судебных и иных решений, высказывает свою точку зрения по поводу создания условий, способствующих противодействию коррупции в органе принудительного исполнения. Антикоррупционный фактор в сфере исполнения судебных решений приобретает особую важность на современном этапе развития института судебного пристава, поскольку обусловливает выполнение возложенных на судебного пристава обязанностей честно, добросовестно, надлежащим образом, в полном соответствии с законом, компетентно и высокопрофессионально.

Бакурова Н. Н. Регистрация в исполнительном производстве // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 1 (74). — С. 84—91.

Федеральная служба судебных приставов является субъектом административного процесса. Этот государственный орган осуществляет исполнение судебных и иных актов органов и должностных лиц. Форма такого рода деятельности государственного органа носит название «исполнительное производство», которое по своей сути является административно-юрисдикционным. В то же время в процессе исполнительного производства осуществляется регистрационное производство — факультативный вид деятельности ФССП России. Автор классифицирует регистрационное производство, связанное с исполнительным производством, по различным основаниям и приходит к выводу о том, что специфика регистрационного производства как вида административно-процедурной деятельности Федеральной службы судебных приставов состоит во взаимосвязи и взаимообусловленности исполнительного производства с регистрационной деятельностью.

Гридин С. И., Шамрин М. Ю. Проблемы совершенствования административного процесса в проекте Кодекса Российской Федерации об административной ответственности // Евразийский юридический журнал. — 2017. — № 1 (104). — С. 142—145.

Вносятся различные предложения по совершенствованию Кодекса РФ об административной ответственности, проект которого находится в Государственной Думе Российской Федерации. В частности, вносится предложение о включении в Кодекс РФ об административной ответственности понятия необходимой обороны, непреодолимой силы, об уточнении положений о защитнике, законном представителе и др.

Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 8—12.

В статье с позиций теоретической юриспруденции и науки административного права рассматриваются соотношение и взаимозависимость двух важнейших категорий — предмета и системы административного права. Обосновывается существование двух противоречивых тенденций в развитии предмета современного административного права — расширения и ограничения. Делается вывод о необходимости четкого закрепления норм, регулирующих определенный вид управленческих отношений, в соответствующем институте, подотрасли, части системы административного права.

Зубарев С. М. Совершенствование правового регулирования общественного контроля // Lex Russica. — 2017. — № 4 (125). — С. 145—154.

В статье анализируются отдельные положения проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”». Данный законопроект направлен на совершенствование правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями. Принятие в 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» стало важным этапом не только в развитии общественного контроля, но и на пути становления гражданского общества в Российской Федерации. Законодательными новеллами следует признать предложения разработчиков: о расширении состава субъектов общественного контроля за счет включения в соответствующий перечень отдельных граждан и их объединений; о введении в законодательный оборот категории «общественные интересы как цель общественного контроля»; об установлении обязанности органов и организаций, деятельность которых по осуществлению возложенных на них государственных или иных публичных полномочий является объектом общественного контроля, учитывать результаты общественного контроля; о создании федеральной государственной информационной системы (системы электронной демократии), обеспечивающей сбор, обработку, накопление, хранение, поиск и передачу информации о деятельности субъектов общественного контроля и лиц, деятельность которых по осуществлению возложенных на них государственных или иных публичных полномочий является объектом общественного контроля; о введении открытых лицензий, на основании которых предлагается осуществлять распространение информации об общественном контроле. В статье указанные предложения подвергнуты критическому анализу, отмечены положительные и негативные стороны законопроекта, предложены пути гармонизации правового регулирования отношений в сфере общественного контроля.

Лебедева Е. А. Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 40—43.

Анализируются пробелы в правовом регулировании предоставления государственных услуг в Российской Федерации и вырабатываются варианты их устранения. Делаются выводы о необходимости совершенствования правовой базы и структуры административных регламентов, внедрения и совершенствования межведомственного взаимодействия в субъектах Российской Федерации.

Мигачев Ю. И. Государственное управление в области обороны Российской Федерации (административные и информационные аспекты) // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 44—47.

Рассматриваются основные проблемы государственного управления в области обороны Российской Федерации. На основании проведенного анализа современного законодательства в области обороны сформулированы теоретические подходы к категории «оборона» и особенностям государственного управления в данной сфере.

Мигачев Ю. И., Муравьев И. А. Теоретико-правовые основы государственного контроля (административные и финансовые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 3. — С. 79—86.

Статья подготовлена ввиду актуальности вопроса развития системы управления как государственными, так и негосударственными финансами, а также сектора государственного контроля за бюджетными средствами. Авторами сделана попытка проследить истоки зарождения самой процедуры в жизни разных государств, а также начальные формы деятельности (которой, по мнению многих ученых, был государственный контроль). В статье приведено понятие контроля, краткая характеристика научных взглядов на него, а также комментарии видных правоведов относительно сущности понятия и других важных его аспектов. Кратко описано устройство системы государственного контроля, включая федеративный уровень и уровень субъекта РФ. Приведена компетенция основных органов, осуществляющих властные полномочия в этом секторе, таких как Администрация Президента РФ (Главное контрольное управление); Счетная палата России, контрольно-счетные органы, Министерство финансов России, Федеральное казначейство России, Генеральная прокуратура РФ. Приведен исчерпывающий перечень составов административных правонарушений, нацеленных на обеспечение правопорядка в сфере государственного контроля. Описана методическая работа по обобщению практики выявления правонарушений, связанных с деятельностью в этой сфере, а также по их классификации.

Молчанов П. В. Общественный контроль за деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения // Право и государство: теория и практика. — 2017. — № 1 (145). — С. 135—142.

В статье говорится об общественном контроле за деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения.

Молчанов П. В. Ретроспективный анализ административно-правового статуса Госавтоинспекции МВД СССР и России // Административное право и процесс. — 2017. — № 7. — С. 29—34.

В статье рассматривается ретроспективный анализ административно-правового статуса Госавтоинспекции МВД СССР и России.

Молчанов П. В. Безопасность дорожного движения как объект финансово-правового регулирования // Административное право и процесс. — 2017. — № 10. — С. 47—51.

В статье рассматриваются аспекты безопасности дорожного движения как объекта финансово-правового регулирования.

Молчанов П. В. Актуальные проблемы административной политики в области дорожного движения (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. — 2017. — № 11. — С. 25—29.

Статья посвящена актуальным проблемам обеспечения безопасности дорожного движения в контексте результатов социологических исследований.

Молчанов П. В., Поляков М. М. О вопросах преподавания курса «Административно-правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения» // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 47—50.

Статья посвящена актуальным вопросам обеспечения безопасности дорожного движения в контексте необходимости преподавания учебных дисциплин, посвященных изучению административно-правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации.

Нечевин Д. К., Колодкин Л. М. Особенности управления персоналом в Японии: история современности // Публичное и частное право. — 2017. — Вып. II (XXXIV). — С. 56—73.

В статье впервые предпринята попытка анализа особенностей управления персоналом в Японии, выявления их тенденций, особенностей, путей развития.

Нечевин Д. К., Колодкин Л. М. Нюрнберг и Токио: суды над военными преступниками // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2017. — № 3 (39). — С. 29—34.

В статье анализируются правовые (международно-правовые) вопросы Нюрнбергского процесса, который стал эпохальным мировым событием правовой цивилизации. Он не только подвел и юридически закрыл итоги Великой Отечественной войны, где Советский Союз сыграл главную роль в разгроме германского фашизма, но и послужил основой рождения нового международного правопорядка в мире, заложил основу правовой цивилизации — права и свободы личности.

Нечевин Д. К., Колодкин Л. М. Токийский и Хабаровский судебные процессы — грозное предостережение современным агрессорам // Евразийский юридический журнал. — 2017. — № 9 (112). — С. 22—28.

В статье анализируются правовые (международно-правовые) вопросы Нюрнбергского, Токийского и Хабаровского процессов, которые стали эпохальным мировым событием правовой цивилизации.

Поляков М. М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9 (82). — С. 109—115.

В статье рассмотрены административно-правовые аспекты противодействия коррупции в рамках государственно-управленческих отношений. Автором исследованы положения нормативных правовых актов, регулирующих противодействие коррупции в Российской Федерации. Проанализирован процесс обсуждения и принятия проекта закона о борьбе с коррупцией, а также проекта основ законодательства об антикоррупционной политике. В статье подвергнуты анализу законы некоторых субъектов РФ по противодействию коррупции. Автор рассмотрел положения антикоррупционных подзаконных нормативных правовых актов, в том числе Национальной стратегии противодействия коррупции и действующего Национального плана противодействия коррупции. Кроме того, в статье представлены антикоррупционные правовые акты государственного управления Министерства внутренних дел РФ, а также проанализированы положения правовых актов Департамента экономической политики и развития города Москвы, направленные против коррупции.

Попов Л. Л. О предмете и методе административно-процессуального права // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 13—16.

В статье на основе анализа единого предмета и метода правового регулирования проводится теоретическое обоснование понятий предмета и метода административно-процессуального права, раскрывается суть метода административно-процессуального регулирования, который включает три способа воздействия на общественные отношения, а именно предписание, запрет, дозволение..

Россинский Б. В. Наша встреча была предопределена // Административное право и процесс. — 2017. — № 3. — С. 5—7.

Статья посвящена 70-летию со дня рождения заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора Ю. Е. Аврутина. Отмечается его роль в развитии российского административного права.

Россинский Б. В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // Административное право и процесс. — 2017. — № 6. — С. 38—42.

В статье рассматриваются проблемы реализации института административной ответственности, в частности ответственности юридических лиц. Значительное внимание уделено перспективам развития этого института, вопросам дальнейшей кодификации административных правонарушений.

Сладкова А. В. Итоги конкурса на лучшую студенческую научную работу по административному праву и процессу, посвященного 85-летию Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) // Административное право и процесс. — 2017. — № 7. — С. 71—72.

Приводятся сведения об итогах конкурса на лучшую студенческую научную работу по административному праву и процессу, посвященного 85-летию Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Сладкова А. В. Принцип законности как основа законодательства об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 37—40.

Рассматривается такой принцип законодательства об административных правонарушениях в области рынка ценных бумаг, как законность. Приводятся разные подходы ученых к понятию «законность», анализируются международные документы, которые лежат в основе принципа законности в российском законодательстве.

Старостин С. А. Уголовный проступок — взгляд административиста // Вестник Омской юридической академии. — Т. 14. — 2017. — № 4. — С. 33—40.

В статье идет речь о возможности и об условиях законодательного закрепления категории «уголовный проступок». Рассматриваются положительные и отрицательные последствия принятия такого решения.

Старостин С. А. Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. — 2017. — № 4. — С. 13—21.

В статье идет речь о предмете и методе отрасли публичного права «административный процесс», обосновывается необходимость определения этой отрасли через конституционный принцип разделения властей. Утверждается, что управленческий процесс (процесс власти-подчинения) и юрисдикционный (административный) процесс объединить невозможно: управленческий процесс по своему характеру явля-

ется позитивным, а юрисдикционный — сугубо правоохранительным. Административный процесс — процесс управленческий, и не надо говорить при этом о судебном процессе, комплексном процессе, его юрисдикционном понимании.

Старостин С. А. О некоторых проблемах реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 29—34.

В статье идет речь о важной проблеме реформирования КоАП РФ — о возможности и об условиях переноса в уголовное законодательство многих составов административных правонарушений (о введении категории «уголовный проступок»). Дан анализ правовой природы административной и уголовной ответственности. Предложены некоторые составы правонарушений, которые могут представлять собой уголовный проступок и преступления. В статье сделан вывод, что перевод административных правонарушений в категорию уголовного проступка позволит решить многие практические задачи.

Старостин С. А., Фатьянов А. А. Уголовный проступок: правовая необходимость или очередная красивая теория? // Административное право и процесс. — 2017. — № 12. — С. 24—26.

В статье идет речь о возможности и об условиях законодательного закрепления категории «уголовный проступок». Рассматриваются положительные и отрицательные последствия принятия такого решения.

Старостин С. А. Территориальные органы МВД России как субъекты организации правоохранительной деятельности // Государственная служба и кадры. — 2017. — № 4. — С. 133—134.

В статье рассматриваются правоохранительная деятельность территориальных органов МВД России, необходимость и важность организации такой деятельности. Проведен детальный анализ определений правоохранительной деятельности в различных источниках. Автором дано определение организации правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России. Затронута проблема отсутствия действенного организационно-правового механизма осуществления такой деятельности. Обозначена роль руководителя территориального органа МВД России в организации правоохранительной деятельности.

Старостин С. А. К вопросу научного и методического обеспечения организации правоохранительной деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. — 2017. — № 6. — С. 65—67.

В статье рассматривается процесс научно-методического обеспечения в органах внутренних дел Российской Федерации. Выявлены проблемы правового и организационного характера при осуществлении научного и методического обеспечения правоохраны. Подчеркнута необходимость взаимодействия и сосуществования двух системно-организационных блоков этой деятельности: научного и практического. Обозначена роль штаба территориальных органов МВД России в этой деятельности как органа общесистемного управления. Предложены меры по совершенствованию научно-методического обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Степаненко Ю. В. Нужна ли административному праву Особенная часть? // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 77—80.

В статье рассматриваются некоторые дискуссионные вопросы системы административного права, ставится под сомнение традиционное деление административного права на Общую и Особенную части. Обосновывается необходимость учитывать при проектировании системы административного права особенности административного права как отрасли российского права, как отрасли отечественного законодательства, как науки и как учебной дисциплины.

Степаненко Ю. В. Каким будет новый закон о науке: некоторые предположения // Административное право и процесс. — 2017. — № 3. — С. 16—20.

В статье на основе официально опубликованной концепции проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», а также его постатейной структуры, содержащейся в проекте технического задания, высказываются суждения относительно некоторых уязвимых мест будущего.

Степаненко Ю. В. К вопросу о совершенствовании правового регулирования деятельности государственных научных центров // Современное право. — 2017. — № 1 (18). — С. 18—26.

В статье речь идет о несовершенстве отдельных статутных законодательных норм о государственных научных центрах, а также о требованиях, которым должна соответствовать научная организация, претендующая на статус государственного научного центра Российской Федерации. Автором обосновывается необходимость законодательного закрепления соответствующего понятийного аппарата, выработки научно обоснованных и формализованных объективных критериев, на основании которых научная организация может быть признана государственным научным центром Российской Федерации. Делается вывод о том, что проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической

политике" в части совершенствования деятельности государственных научных центров Российской Федерации» не в полной мере решает проблемы оптимизации административно-правового статуса государственных научных центров. Вносятся конкретные нормотворческие предложения.

Степаненко Ю. В. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: варианты обновления // Современное право. — 2017. — № 2 (19). — С. 65—73.

В статье проанализированы попытки оптимизации административно-деликтного законодательства РФ, а также выработаны и обоснованы альтернативные варианты обновления Кодекса РФ об административных правонарушениях. Исследование показало, что предпринятые группами депутатов и отдельными депутатами Государственной Думы ФС РФ попытки модернизировать административно-деликтное законодательство путем внесения проектов новых КоАП РФ и Кодекса РФ об административной ответственности пока не привели к желаемому результату. Автор допускает возможность совершенствования законодательства об административных правонарушениях путем оптимизации действующего КоАП РФ или принятия его полной новой редакции.

Степаненко Ю. В. Новый закон о научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации // Научный портал МВД России. — 2017. — № 3 (39). — С. 68—75.

В статье рассматриваются предпосылки, обусловившие необходимость разработки проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», анализируются его концепция и проект технического задания. Показываются недостатки действующего Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Обосновывается необходимость учета при разработке законопроекта положений Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642, и других документов стратегического планирования.

Степаненко Ю. В. Рецензия на диссертацию Андрея Олеговича Губенкова «Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции» // Современное право. — 2017. — № 3 (20). — С. 108—114.

В статье дается характеристика результатов диссертационного исследования, проведенного Андреем Олеговичем Губенковым, посвященного административно-правовому регулированию контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

Подтверждается актуальность темы исследования, показываются научная новизна, обоснованность и достоверность сформулированных соискателем положений, выводов, предложений и рекомендаций. Обращается внимание на отдельные недостатки и спорные моменты научного исследования, способные повлечь дальнейшую научную дискуссию. Дается итоговая оценка результатов диссертационного исследования.

Студеникина М. С. Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 34—37.

Состояние действующего законодательства об административных правонарушениях требует существенной модернизации. В статье проведен анализ проектов кодексов, подготовленных двумя группами разработчиков, — Кодекса РФ об административных правонарушениях и Кодекса РФ об административной ответственности. Сопоставление новелл этих кодексов с их последующей правовой оценкой проводилось по таким важным для нового этапа кодификации законодательства об административных правонарушениях вопросам, как состав законодательства об административных правонарушениях, система административных наказаний, формирование Особенной части Кодекса, объем и формы кодификации процессуальных прав участников производства по делам об административных правонарушениях.

Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В. Административно-правовые механизмы защиты прав человека в зарубежных государствах // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 50—53.

Анализируются административно-правовые механизмы и институты защиты прав человека в зарубежных государствах. Делается вывод о том, что административно-правовые механизмы и институты защиты прав человека являются целостной системой и действуют как на внутригосударственном, так и на международном уровне и представляют собой закрепленные в законодательстве средства, способы и специальные меры, которые призваны непосредственно обеспечить правомерную реализацию и защиту прав человека, удовлетворение его интересов, пользование благами, лежащими в основе того или иного права.

Обзор подготовила
А. А. Завражных,
соискатель кафедры административного права и процесса
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Памятники права

МАНИФЕСТ ОБ УЧРЕЖДЕНИИ МИНИСТЕРСТВ[1]



Дж. Доу
Портрет императора Александра I. 1825.

**Высочайшій Манифестъ
объ учрежденіи Министерствъ
(1802 г., Сентября 8).**

**[БОЖІЕЮ МИЛОСТІЮ МЫ,
АЛЕКСАНДРЪ ПЕРВЫЙ,
ИМПЕРАТОРЪ И САМОДЕРЖЕЦЪ ВСЕРОССІЙСКІЙ,
и прочая, и прочая, и прочая.]**

Благоденствіе народовъ, премудрымъ промысломъ Скипетру НАШЕМУ ввѣренныхъ, есть священная и главнѣйшая цѣль, которую МЫ поставили Себѣ, пріявъ бремя Царствованія надъ обширною Имперіею Россійскою, — надъ Имперіею, которая столь-же разнообразна климатами, мѣстными выгодами и естественными произведеніями, какъ и обитатели ея религіею, нравами, языками и образомъ жизни. Воспламененные ревностнымъ желаніемъ изыскать и употребить всѣ удобные способы къ скорѣйшему и благоуспѣшнѣйшему достиженію сего, толь драгоцѣннаго сердцу НАШЕМУ предмета, устрѣмили МЫ вниманіе свое на всѣ причины и обстоятельства, содѣйствующія или препятствующія оному; и по строгомъ испытаніи и сравненіи ихъ между собою, твердо увѣрились, что благоденствіе народа незыблемо и ненарушимо утверждено быть можетъ тогда единственно, когда Правительство будетъ имѣть спасительныя средства не только исправлять всякое явное пагубными слѣдствіями обнаруживаемое зло; но въ особенности

[1] Привод. по: Российское законодательство X—XX вв. : в 9 т. М. : Юрид. литература, 1988. Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века.

Составители разделов «Право в историческом преломлении» и «Постскриптум»:

***Ю. Г. Шпаковский** — главный редактор журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических наук, профессор;*

***И. В. Потапчук** — начальник редакционно-издательского отдела Росимущества России*

искоренять самое начало онаго, отвращать всѣ причины, могущія подать поводъ къ нарушенію общаго и частнаго спокойствія, открывать нужды народа, предупреждать ихъ, и благоразумно, ревностно и дѣятельно способствовать соблюденію и утвержденію необходимаго во всемъ порядка, и умноженію богатства природныхъ и искуственныхъ произведеній, основаніемъ силѣ и могуществу Имперіи служащихъ.

Примѣры древнихъ и новѣйшихъ временъ удостовѣряютъ каждаго, что чѣмъ удобнѣе были средства къ сему употребляемы, и правила Государственнаго Правленія тому соотвѣтственнѣе; тѣмъ стройнѣе, тверже и вершеннѣе было все политическое тѣло, тѣмъ довольнѣе и щастливѣе каждый членъ ему принадлежащій. Слѣдуя сему правилу и внушеніямъ сердца НАШЕГО, слѣдуя великому духу Преобразителя Россіи Петра Перваго, оставившаго НАМЪ слѣды Своихъ мудрыхъ намѣреній, по коимъ старались шествовать достойныя Его преемники, МЫ заблагоразсудили раздѣлить Государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою, и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣденію избранныхъ НАМИ Министровъ, постановивъ имъ главныя правила, коими они имѣютъ руководствоваться въ исполненіи всего того, чего будетъ требовать отъ нихъ должность, и чего МЫ ожидаемъ отъ ихъ вѣрности, дѣятельности и усердія ко благу общему. — На Правительствующій же Сенатъ, коего обязанности и первоначальную степень власти МЫ указомъ НАШИМЪ въ сей день даннымъ утвердили, возлагаемъ важнѣйшую и сему верховному мѣсту наипаче свойственную должность разсматривать дѣянія Министровъ по всѣмъ частямъ ихъ управленію ввѣреннымъ, и по надлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ Государственными постановленіями и съ донесеніями прямо отъ мѣстъ до Сената дошедшими, дѣлать свои заключенія и представлять НАМЪ докладомъ. Учреждая Министерство на таковыхъ правилахъ, МЫ имѣемъ лестную надежду, что оно споспѣшествовать НАМЪ будетъ къ утвержденію народнаго спокойствія, сего истиннаго и ненарушимаго оплота Царей и Царствъ; къ сохраненію и возвышенію общаго всѣхъ благосостоянія, и къ воздаянію каждому должнаго отъ лица правосудія; къ оживленію трудолюбія промышленности и торговли; къ распространенію наукъ и художествъ, столь необходимыхъ для благоденствія народовъ: словомъ, къ приведенію всѣхъ частей Государственнаго управленія въ прочное и намѣренію НАШЕМУ соотвѣтственное устройство.

По сему въ слѣдующихъ статьяхъ означаются всѣ сіи части въ естественной ихъ связи между собою, всѣ предметы къ нимъ принадлежащіе, равно какъ и главныя обязанности Министровъ, коихъ вѣденію оныя препоручаемъ.

I. Управленіе Государственныхъ дѣлъ раздѣляется на 8 отдѣленій, изъ коихъ каждое заключая въ себѣ всѣ части, по существу своему къ нему принадлежащія, составляетъ особое Министерство и находится подъ непосредственнымъ управленіемъ Министра, коего МЫ назначаемъ нынѣ, или впредъ назначить заблагоразсудимъ.

Отдѣленія сіи суть слѣдующія: 1) Военныхъ Сухопутныхъ; 2) Морскихъ Силъ; 3) Иностранныхъ Дѣлъ, по которымъ дѣла производятся въ первыхъ Государственныхъ Коллегіяхъ; 4) отдѣленіе Юстиціи; 5) Внутреннихъ Дѣлъ; 6) Финансовъ; 7) Коммерціи, и 8) Народнаго Просвѣщенія.

II. Три первыя Государственныя Коллегіи, Военная, Адмиралтействъ и Иностранныхъ Дѣлъ, состоятъ каждая въ вѣдомствѣ своего Министра, который также управляетъ и всѣми мѣстами и дѣлами, отъ нее зависящими; къ послѣдней изъ нихъ присоединяются и дѣла Церемоніймейстерскія.

III. Какъ должность Министра Юстиціи особенно опредѣлена быть имѣетъ при изданіи сочиняемаго уложенія законовъ; то и повелѣваемъ до того времени оставаться оной на основаніи Инструкціи Генералъ-Прокурора.

IV. Должность Министра Внутреннихъ Дѣлъ обязываетъ его пещись о повсемѣстномъ благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей Имперіи. Въ управленіи своемъ имѣетъ онъ всѣ части Государственной промышленности, кромѣ части Горной; въ вѣденіи его находится также построеніе и содержаніе всѣхъ публичныхъ зданій въ Государствѣ. Сверхъ того возлагается на него долгъ стараться всѣми мѣрами объ отвращеніи недостатка въ жизненныхъ припасахъ и во всемъ, что принадлежитъ къ необходимымъ надобностямъ въ общежитіи. А дабы доставить случай и способы къ достиженію той цѣли, какую МЫ при учрежденіи сего Министерства себѣ предполагаемъ; то повелѣваемъ съ объявленія сего Манифеста НАШЕГО: 1) всѣмъ Военнымъ, по Гражданской и Полицейской части, равно и Гражданскимъ Губернаторамъ, какъ по личнымъ должностямъ своимъ, въ числѣ коихъ находится и должность ихъ по Приказу Общественнаго Призрѣнія, такъ и вообще по всѣмъ дѣламъ до Губернскаго Правленія касающимся, и особеному разсмотрѣнію или разрѣшенію НАШЕМУ подлежащимъ, относиться къ сему Министру НАШЕМУ, равнымъ

образомъ чрезъ него доставлять НАМЪ рапорты какъ обыкновенные, такъ и о чрезвычайныхъ произшествіяхъ; 2) Казеннымъ Палатамъ относиться къ нему чрезъ Начальниковъ Губерній обо всемъ касающемся до публичныхъ зданій и содержанія ихъ, и при томъ доставлять ему чрезъ нихъ же вѣдомости о числѣ народа и ревизскія сказки; 3) Губернскимъ Предводителямъ, когда уполномочены будутъ Дворянствомъ и вообще владѣльцами своей Губерніи представлять о нуждахъ и пользахъ общественныхъ не токмо Губернаторамъ (какъ сказано въ 47 статьѣ Дворянской грамоты) но и непосредственно ему Министру НАШЕМУ. Сверхъ того 4) препоручаемъ въ непосредственное вѣденіе его 1) Мануфактуръ-Коллегію кромѣ Экспедиціи о заготовленіи и храненіи вексельной и гербовой бумаги; 2) Медицинскую Коллегію; 3) Главную Соляную Контору со всѣми зависящими отъ нея мѣстами; 4) Главное Почтовое Правленіе, и 5) Экспедицію Государственнаго Хозяйства, Опекунства Иностранныхъ и Сельскаго Домоводства, кромѣ той части ея, которая вѣдаетъ дѣла по Камеральному столу, и печатанію векселей и заемныхъ писемъ.

V. Должность Министра Финансовъ имѣетъ два главные предмета: управленіе казенными и Государственными частями, кои доставляютъ Правительству нужные на содержаніе его доходы; и генеральное всѣхъ доходовъ разсигнованіе по разнымъ частямъ Государственныхъ расходовъ.

Управленіе частями доставляющими Правительству доходы должно быть основано на такихъ правилахъ, чтобы удаляя всякое отягощеніе народа, было столь же выгодно для казны, какъ и вообще удобно къ умноженію богатства въ Имперіи НАШЕЙ, и чтобы источники Государственныхъ доходовъ не токмо не истощались, но сколь возможно дѣлались обильнѣе; разсигнованіе же сихъ доходовъ должно быть сообразно съ самымъ точнымъ, яснымъ и хозяйственному распоряженію соотвѣтственнымъ порядкомъ.

Для достиженія сихъ предметовъ признали МЫ за нужное ввѣрить собственному его вѣденію и распоряженію всѣ нижеслѣдующія мѣста: 1) Бергъ-Коллегію со всѣми ей подчиненными мѣстами; 2) Монетной Департаментъ со всѣми зависящими отъ него дѣлами; 3) Мануфактуръ-Коллегіи Экспедицію о заготовленіи и храненіи вексельной бумаги, отпуска и продажи оной въ разныя мѣста, и вступленія за оную денежной казны: равно и часть Экспедиціи Государственнаго Хозяйства, имѣющую въ вѣденіи своемъ дѣла по Камеральному столу и печатанію векселей и заемныхъ писемъ, которыя обѣ, смотря по удобности, онъ можетъ

присоединить къ другимъ мѣстамъ въ вѣдомствѣ его находящимся; 4) Лѣсной Департаментъ; 5) оброчныя статьи, отдачу ихъ въ содержаніе, приведеніе въ лучшее состояніе и умноженіе съ нихъ дохода; 6) хозяйственное управленіе казенныхъ земель, деревень, гаковъ, староствъ, арендъ и манталовъ, вмѣстѣ съ дѣлами до раздачи оныхъ касающимися; 7) Государственные Банки съ принадлежащими къ нимъ Правленіями и съ Экспедиціею заготовленія листовъ для ассигнаціонаго; 8) Придворныхъ Банкировъ и Коммиссіонеровъ, также и Контролера для свидѣтельствованія Банкирской кассы опредѣленнаго, которые до сего времени состояли въ вѣдомствѣ Государственнаго Казначея; 9) всѣ Казенныя Палаты по винным подрядамъ и откупамъ, по всѣмъ расчетамъ и жалобамъ, кои встрѣчаются по симъ двумъ предметамъ и по взысканію недоимокъ по онымъ, по ассигнованію суммъ на построеніе и починку винныхъ магазиновъ и питейныхъ домовъ; по учрежденію и отдачѣ въ содержаніе герберговъ; словомъ, по всѣмъ дѣламъ, до умноженія Государственныхъ доходовъ и разсигнованія суммъ касающимся.

Сверхъ того возлагается на него обязанность при концѣ каждаго года дѣлать для наступающаго подробный штатъ общихъ Государственныхъ расходовъ. Сей штатъ долженъ заключать въ себѣ, какъ суммы, кои по смѣтамъ Министровъ окажутся необходимо нужными для годичнаго содержанія въ должномъ порядкѣ ввѣренныхъ имъ частей, такъ и Государственные доходы на то ассигнованные; и для сего каждый Министръ по своей части обязанъ доставлять ему ежегодно въ началѣ Октября мѣсяца ясный и подробный планъ или табель тѣхъ расходовъ, на кои употребляемы будутъ требуемыя имъ для будущаго года суммы. Министръ Финансовъ долженъ окончить таковый штатъ въ Ноябрѣ мѣсяцѣ и вмѣстѣ съ генеральною вѣдомостію о доходахъ слѣдующаго года, представить на разсмотрѣніе и утвержденіе НАШЕ. Послѣ чего Министръ сей отсылаетъ его къ Государственному Казначею для надлежащаго по немъ исполненія.

Должность сего послѣдняго, равно какъ и присутствующихъ въ Экспедиціяхъ о Государственныхъ доходахъ, которая по сіе время не имѣетъ еще точнаго постановленія, МЫ оставляемъ на основаніи указа 1780 года Октября 24-го, впредь до воспослѣдованія отъ НАСЪ полнаго по сей части Устава, съ такою разностію, что 1) вѣдомству Государственнаго Казначея подлежатъ Казенныя Палаты только по части казенныхъ сборовъ, законами установленныхъ, доставленія оныхъ въ надлежащія мѣста и храненія денежной казны; слѣдственно всѣ Губернскіе и Уѣздные Казначеи со всѣми

должностямъ ихъ принадлежащими дѣлами; Счетная Экспедиція Казенныхъ Палатъ, равно какъ и Статное и Остаточное Казначейство; 2) что Государственный Казначей безъ воли НАШЕЙ, чрезъ Министра Финансовъ ему объявляемой, ни какихъ расходовъ и ни какихъ ассигнацій чинить не можетъ; и что наконецъ 3) онъ долженъ быть въ сношеніи съ Министромъ Финансовъ по всѣмъ доставляемымъ ему вѣдомостямъ о доходахъ, какъ-то: сколько собрано, чего недостаетъ, сколько изъ собранныхъ доходовъ употреблено въ разходъ, по какимъ частямъ, сколько за кѣмъ въ остаткѣ состоитъ, и гдѣ оные остатки находятся.

VI. Должность Министра Коммерціи, управляющаго Коммерцъ-Коллегіею и имѣющаго главное начальство надъ всѣми Таможенными чиновниками, остается на основаніи прежде изданныхъ узаконеній.

VII. Министръ Народнаго Просвѣщенія, воспитанія юношества и распространенія наукъ имѣетъ въ непосредственномъ вѣденіи своемъ Главное Училищное Правленіе со всѣми принадлежащими ему частями, Академію Наукъ, Россійскую Академію, Университеты и всѣ другія училища, кромѣ предоставленныхъ особенному попеченію Любезнѣйшей Родительницы НАШЕЙ Императрицы Маріи Ѳеодоровны, и находящимся по особенному повелѣнію НАШЕМУ въ управленіи другихъ особъ или мѣстъ, Типографіи частныя и казенныя, изключая изъ сихъ послѣднихъ состоящія также подъ непосредственнымъ чьимъ-либо вѣдомствомъ Цензуру, изданіе вѣдомостей и всякихъ періодическихъ сочиненій, народныя Библіотеки, собранія рѣдкостей, натуральные кабинеты, музеи и всякія учрежденія, какія впредь для распространенія наукъ заведены быть могутъ.

VIII. Министры Внутреннихъ и Иностранныхъ Дѣлъ, Министръ Юстиціи или Генералъ-Прокуроръ, Министръ Финансовъ и Министръ Народнаго Просвѣщенія, имѣютъ каждый своего помощника съ званіемъ товарища Министра.

IX. Всякій Министръ долженъ имѣть непрерывное сношеніе со всѣми мѣстами подъ управленіемъ его состоящими, и быть свѣдущъ о всѣхъ дѣлахъ, которыя въ нихъ производятся. По сему каждое мѣсто обязано посылать къ своему Министру еженедѣльныя меморіи о всѣхъ текущихъ дѣлахъ, о дѣлахъ же затруднительныхъ, или скораго рѣшенія требующихъ особенныя представленія. Министръ, сообразивъ всякое дѣло съ пользою и выгодами всѣхъ частей ему ввѣренныхъ, если найдетъ за нужное, дѣлаетъ свои замѣчаніи, а на представленія даетъ рѣшительные отвѣты, и какъ сіи послѣдніе,

такъ и первые сообщаетъ предложеніями. Если мѣста сія не согласны будутъ съ замѣчаніями Министра на ихъ меморіи, то представляютъ ему о томъ свои разсужденія. Но когда не взирая на вторичное ихъ представленіе, Министръ настоять будетъ, чтобъ исполнено было по его замѣчаніямъ; тогда записывается мнѣніе присутствующихъ въ журналѣ, и чинится исполненіе.

X. Если въ какомъ нибудь дѣлѣ власть Министра, которой предѣлы ясно означены будутъ въ тѣхъ инструкціяхъ, коими не оставимъ МЫ снабдить каждаго изъ нихъ, не позволяетъ ему разрѣшить сомнѣнія мѣстъ или чиновниковъ, въ вѣдомствѣ его состоящихъ, или отвратить какія-нибудь по ввѣренной ему части могущія встрѣтиться неудобства, влекущія за собою потерю времени, излишнія издержки, безпорядокъ въ производствѣ, или какія послѣдствія, кои преграждаютъ путь къ приведенію чего-либо въ лучшее состояніе; въ такихъ случаяхъ Министръ придумавъ удобное средство къ преодолѣнію таковыхъ затрудненій входитъ къ НАМЪ докладомъ, изъ котораго бы ясно можно было видѣть, въ чемъ состоитъ предлагаемый имъ способъ, причину заставившую его предложить оный, и наконецъ пользу отъ того произойти долженствующую. По изслѣдованіи жъ сего доклада, ежели МЫ признаемъ предлагаемыя имъ средства за полезныя, и увидимъ, что они не требуютъ ни отмѣны существующихъ законовъ, ни введенія или учрежденія новыхъ: то МЫ утвердивъ собственноручно сей докладъ Министра НАШЕГО, возвращаемъ къ нему для учиненія по оному исполненія и объявленія Правительствующему Сенату для вѣденія; къ чему онъ и приступаетъ немедленно. Если жъ представленный имъ въ докладѣ способъ окажется сопряженнымъ съ отмѣною существующихъ законовъ, или будетъ требовать новыхъ узаконеній, то МЫ повелимъ Министру представившему НАМЪ сей докладъ, написать указъ, который за подписаніемъ НАШИМЪ и контросигнированіемъ сего Министра НАШЕГО, и будетъ объявленъ учрежденнымъ на то порядкомъ Правительствующему Сенату.

XI. Каждый Министръ прежде поднесенія НАМЪ таковаго доклада, долженъ предварительно его предложить прочимъ Министрамъ для надлежащаго сображенія со всѣми Государственными частями, въ вѣденіи ихъ находящимися; въ случаѣ же нарушенія сего узаконяемаго НАМИ порядка, всякой Министръ имѣетъ право сдѣлать НАМЪ о томъ свое представленіе.

XII. Каждый изъ Министровъ въ концѣ года долженъ подавать НАМЪ чрезъ Правительствующій Сенатъ письменный отчетъ въ управленіи всѣхъ ввѣренныхъ ему частей, изключая изъ

нихъ дѣла особенной тайнѣ подлежащія. Отчетъ сей долженъ изображенъ быть такъ, чтобы можно было въ немъ видѣтъ, какое употребленіе сдѣлано изъ денегъ, отпущенныхъ на годичное сихъ частей содержаніе, какіе успѣхи каждая изъ нихъ имѣла, въ какомъ положеніи всѣ онѣ находятся и чего въ будущія времена отъ нихъ ожидать можно.

XIII. Правительствующій Сенатъ изслѣдовавъ сей отчетъ въ присутствіи самаго Министра, требуетъ отъ него, когда нужда въ томъ настоять будетъ объясненій, сравниваетъ его показанія съ рапортами, прямо отъ мѣстъ Правительствующему Сенату въ теченіе того года доставленными, разсматриваетъ всѣ указы, по части его отдѣленія въ томъ году НАМИ изданные, равно и доклады НАМИ конфирмованные, и симъ Министромъ Правительствующему Сенату объявленные; и наконецъ по учиненіи всѣхъ сихъ соображеній, входитъ къ НАМЪ докладомъ и представляетъ означенный отчетъ Министра вмѣстѣ со мнѣніемъ своимъ о управленіи и состояніи дѣлъ ему порученныхъ.

XIV. Ежели Сенатъ и прежде окончанія года усмотритъ изъ получаемыхъ имъ рапортовъ, или изъ доношеній Губернскихъ Прокуроровъ, что въ какую-нибудь часть вкрались злоупотребленія, и что дѣла до нее касающіяся, производятся безпорядочно и противозаконно: въ такомъ случаѣ Сенатъ долженъ, не отлагая до другаго времени, тотчасъ требовать объясненія отъ Министра той части, и ежели отвѣтъ его не будетъ признанъ удовлетворительнымъ, то представить НАМЪ о томъ докладъ.

XV. Всѣ Министры суть Члены Совѣта и присутствуютъ въ Сенатѣ. Совѣтъ не наче приступаетъ къ разсмотрѣнію дѣлъ, какъ въ присутствіи по меньшой мѣрѣ 5 Министровъ, въ числѣ которыхъ долженъ находиться и Министръ, по части коего дѣло будетъ трактовано. Дѣла обыкновенныя трактуются въ Комитетѣ, составленомъ единственно изъ нихъ; для другихъ же особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочіе Члены Совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ недѣлю.

XVI. Товарищъ, какъ помощникъ Министра, употребляется имъ по всѣмъ дѣламъ ввѣренныхъ ему частей, и вездѣ заступаетъ его мѣсто, гдѣ по какимъ-либо причинамъ онъ самъ присутствовать не можетъ; но отвѣчаетъ только за тѣ дѣла, кои имъ самимъ подписаны будутъ.

XVII. Каждому Министру будутъ назначены дни въ недѣлѣ, въ которые бы могли всѣ имѣющіе до него надобность по его Министерству, безпрепятственно его видѣть и представлять ему о сво-

ихъ нуждахъ въ положенные на то часы. Дни сіи не прежде могутъ быть перемѣнены, какъ по предварительномъ увѣдомленіи о томъ въ вѣдомостяхъ.

XVIII. Министры должны немедленно заняться образованіемъ своихъ Канцелярій, постановленіемъ порядка производству имѣющихъ вступить къ нимъ дѣлъ, и сочиненіемъ для нихъ штатовъ; и кончивъ все сіе въ теченіи 3-хъ мѣсяцевъ, представить НАМЪ на утвержденіе.

XIX. Но дабы ничто не препятствовало министрамъ немедленно вступить въ ихъ должности, то повелѣваемъ каждому изъ нихъ составить для себя временную Канцелярію изъ чиновниковъ тѣхъ мѣстъ, кои состоятъ у него въ непосредственномъ вѣденіи. Существованіе таковыхъ Канцелярій должно простираться не далѣе вышеозначеннаго срока.

[Данъ въ Санктпетербургѣ, Сентября 8-го дня, 1802 года.

Подлинный подписанъ Собственною
ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА рукою тако:

АЛЕКСАНДРЪ.

Юридическое наследие

ПОЛИЦЕИСТЫ[1]

Афиноген Яковлевич АНТОНОВИЧ (1848—1917) — *российский экономист, статистик, педагог, доктор политологии и статистики, действительный статский советник, тайный советник, доцент кафедры полицейского права Императорского университета Св. Владимира.*

Основателями науки полицейского права считаются де ля Марр, Юсти и Зонненфельс. Они действительно значительно подвинули дело изучения основ внутренней администрации и значение их в этом отношении не подлежит сомнению, хотя рядом с ними должен быть поставлен также Вольф.

Де ля Марр (род. 1639 г., ум. 1723) написал книгу «de la Police ou l'on trouvera l'histoire de son etablissement, les fonctions et les prerogatives de ces magistrats». Книга издана в Париже, 3 первых тома — в 1722 г., а четвертый — в 1738 г.

Полиция, по его учению, есть учреждение, направленное к доставлению счастья гражданам. Трактат свой де ля Марр начинает историческим очерком полиции с древнейших времен, после чего рассматривает полицейскую деятельность государства по следующим категориям:

1. Религия. Религию автор рассматривает как учреждение, в отношении к которому государство имеет подчиненное значение, и говорит, что не было бы никакой надобности в полицейской деятельности государств, если бы граждане были вполне религиозны.

2. Нравы. Здесь де ля Марр настаивает на необходимости наблюдения за тем, чтобы не было злоупотреблений предметами роскоши, а также злоупотреблений игрой, лотереями и т.п. Здесь же говорится о надзоре за театрами, публичными женщинами, колдунами и ворожеями.

3. Следующая сфера полицейской деятельности — полиция народного здравия. Государство должно предпринимать как предупредительные меры против появления болезней, так равно и меры прекращения в случае появления их.

4. Затем следует полиция народного продовольствия. Здесь собран прекрасный исторический материал относительно мер народного продовольствия, а также излагаются меры, применявшиеся автором в его деятельности во время голода в Париже.

5. После этого автор отдельно исследует строительную, пожарную и полицию путей сообщений.

Таково содержание четырех томов книги де ля Марра, из коих последний издан по его смерти. Сочинение не окончено. Автор предполагал рассмотреть еще следующие отделы полиции: 1) общественное спокойствие и тишину; 2) науки

[1] *Антонович А. Я.* Полицеисты // Курс государственного благоустройства (полицейского права) / [Соч.] Проф. Ун-та Св. Владимира А. Я. Антоновича. Ч. 1 и 2. Киев : тип. В. И. Завадского, 1890. Ч. I. С. 73—84.

и искусства; 3) торговлю; 4) мануфактуры; 5) отношения между нанимателями и нанимаемыми и 6) нищету.

Р. Моль называет труд де ля Марра «eine treffiche und grundliche Arbeit» и полагает, что с этой работы начинается период «умелой» разработки науки полиции. Пр. Андреевский говорит о ней: «Все вопросы, составляющие содержание науки полиции, входят в трактат де ля Марра, но не разъясняются в их взаимной связи, не находят того общего начала, которое этому разнородному могло бы сообщить единство. Трактат де ля Марра — весьма важный сборник материалов, но не исследование, создающее науку полиции». И действительно, в этом трактате еще нет и попытки указать на правооснования для полицейской деятельности в каждом отдельном случае. Но имея в виду, что в то время в других странах и другими исследователями вопросы полицейского права изучались в виде второстепенных отделов юридических и камеральных наук, попытку де ля Марра выделить их в самостоятельную науку как первую попытку необходимо назвать весьма важной. В этом смысле де ля Марр должен быть назван основателем науки полиции.

Первые попытки к изучению правооснований для полицейской деятельности были сделаны у немцев, причем сначала в общих юридических трактатах, а затем, после де ля Марра, в специальных трактатах о полиции. В первом отношении нам необходимо упомянуть о Вольфе.



Христиан фон ВОЛЬФ *(1679—1754) — немецкий ученый-энциклопедист, юрист и математик, один из наиболее заметных философов в период после Лейбница и Канта, основоположник языка немецкой философии. Учитель М. В. Ломоносова.*

Христиан Вольф принадлежит к славной плеяде тех философов, система которых была основана Лейбницем. Во всех своих философских работах он изучает законы природы как естественные законы: отношений человека к самому себе, к другим и к государству. В 1721 г. он издал свой главный философский труд — «Vernuftige Gedanken vom gesellschaflichen Leben des Menschen insbesondere dem Gemeinwesen» («Разумные мысли об общественной жизни людей и в особенности о государстве»). В 1746 г. напечатал сочинение «Jus naturae methode scientifico pertractatum» («Естественное право, обработанное научным путем»). В 1750 г. вышло сокращение этой книги под заглавием «Institutiones juris naturae et gentium».

Восьмой том книги «Jus nfturae» посвящен внутренней администрации, т.е. вопросам полиции.

Люди вступают в союз, называемый государством, имея в виду, что без такого союза невозможно довольство и счастье. Цель государства — доставить это счастье и довольство гражданам. «Довольство (Volkommenheit) подданных должно быть путеводной звездой в деятельности государства». Согласно с этим, государство обязано не только заботиться о безопасности и правосудии, но также о том, чтобы «доставить гражданам средства к жизни приятной и удобной». Цель государства есть vitae sufficientia, tranquilitas et securitas. В параграфах 214—224 «Vernuftige Gedanken» Вольф еще рельефнее изображает эту цель в следующих словах: «Общее благосостояние и безопасность должны быть наивысшей и последней задачей государства».

Население страны должно быть удовлетворяемо во всех своих нуждах. Необходимо поэтому заботиться администрации о пище, одежде и удобных жилищах. Так как средство к этому есть труд, то государство не должно терпеть праздных людей, должно установить правильное отношение между заработком и средствами существования, может определить также количество лиц, имеющих право работать в той или иной отрасли промышленности. Государство должно поощрять занятия ремеслами и искусствами, содержать технические школы, бедных учить бесплатно. Государство вообще должно заботиться об умственном и религиозном образовании. Правительство должно заботиться о том, чтобы граждане были набожны и добродетельны: поклонение Богу есть требование самой природы человека, поэтому правительство может принуждать к набожности, требовать соблюдения праздников, предупреждать появление сочинений, противных правилам нравственности и религии и т.п.

Народное здоровье должно быть таким же образом предметом заботливости государства. Государство должно заботиться о том, чтобы пища была здоровая, напитки без вредных примесей, лекарства дешевы, доктора, получившие образование. Государство должно предупреждать появление заразных болезней; должно не позволять излишнего физического напряжения.

Затем государство предпринимает ряд мер к урегулированию путей сообщения, общественных сооружений, к урегулированию цен, к улучшениям в хозяйстве и т.д. Государство должно запретить роскошь в пище, питье и одежде; должно найти средства к существованию для бедных, не допуская нищенства; должно принуждать к труду ленивых в домах приюта и труда. Рост противоречит естественному праву, и поэтому государство должно определить размеры процентов и облегчить пользование кредитом, создавая кредитные учреждения. Государство обязано заботиться о доброкачественности монеты.

Вольфу не была известна работа де ля Марра, но он подробно касается тех же полицейских задач государства, которыми занимался и французский мыслитель. Разница между ними та, что Вольф для полицейской деятельности изыскивает правооснования и находит их в естественном праве, которое заключается в природе человека.

Эта первая попытка найти правооснования полицейской деятельности далеко не может быть названа удовлетворительной. Лучше всего это можно видеть из того, что Вольф во имя природы человека требует полного подчинения личности государству, доходящего до принуждения быть набожным, и в то же время во имя естественных прав человека говорит, что гражданин может восстать против государства, когда нарушаются его естественные права. Очевидно, правооснование, приводящее к таким противоположным действиям, ни в каком случае не может быть названо действительным правооснованием. Но за этим первым шагом были сделаны дальнейшие, более удовлетворительные.

Юсти, подобно де ля Марру, выделяет полицейскую деятельность в отдельную самостоятельную науку. Он написал «Основания науки полиции» (1756 г.) и «Основы силы и благополучия государств» (1760 г.). Последнее переведено в 1772 г. И. Богаевским на русский язык.

Юсти принадлежит к школе эвдемонистов, ставивших целью государства — счастье граждан. Государство, по его учению, возникло из соединения многих

семейств, занимающихся земледелием. Поэтому характеристическая черта его — соединение разделенных сил в одну могущественную общую силу. Эта могущественная сила должна быть направлена к одному — к доставлению счастья гражданам. Что же такое счастье? Под счастьем Юсти разумеет свободу граждан, их безопасность и внутреннюю силу или внутреннее благосостояние.

Это основная и главная цель, к которой сводятся все остальные. Государственная власть имеет две функции — законодательную и исполнительную. Но при этом она одна и нераздельна. Этим положением Юсти расходится с Монтескье, воззрения которого по другим вопросам он вполне разделяет. В отличие от Монтескье, он отрицает деспотию как самостоятельную форму правления, считая ее извращенным самодержавием.

Полиция имеет троякое значение. Прежде всего, под полицией подразумеваются «уставы и учреждения, направленные к умножению общественного благосостояния и средств страны». Это есть «общая полиция страны», которая основывается на государственной опеке и надзоре за торговлей, хозяйством городским и сельским и хозяйством самого́ государства. Другое значение — полиция обнимает уставы и учреждения, которых цель поддержать в жизни граждан правосудие, порядок, благосостояние материальное и умственное, а также согласовать счастье отдельных союзов с общественным благосостоянием. Третье значение — полиция, заботящаяся «о порядке и чистоте в городах», обнимающая надзор за ремесленниками, за средствами прокормления, мерами и весами и т.п. Основательно замечает Юсти, что в этом случае следовало бы говорить только о городской полиции. Во всех трех значениях полиция стремится к тому, чтобы «благосостояние отдельных семейств согласовать с благосостоянием всех». Это задачи и цель полицейской деятельности.

Предметы полицейской деятельности Юсти разделяет на 3 категории:

1. Полиция недвижимых имуществ. Цель — такое пользование, при котором эти имущества приносили бы наибольшую пользу. Для этого необходимо заботиться о хорошей культуре земли, о густоте населения, от которой зависит культура.
2. Полиция имуществ движимых, обязанных своим происхождением «труду, стараниям и промыслам». Имущества состоят в действительных предметах благосостояния, а не в золоте и серебре. «Видим это на примере Испании и ее колониальной политики, так как она не обогатилась заморскими золотыми источниками». Здесь полиция старается о направлении ремесел, торговли, оборотов и кредита, монеты.
3. Наконец полиция относится к духовной деятельности. Государство имеет право не допускать религий, признаваемых вредными. Говоря об отношениях государства к образованию, Юсти требует предварительной цензуры и признает необходимым широкое распространение образования, видя в нем вернейшее средство к благосостоянию.

Зонненфельс (Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft. Wien, 1765) дальше развивает начала Юсти. Науку полиции он отличает от науки промышленности. Первая имеет своей задачей безопасность, вторая — создание средств к благосостоянию. В основании общественных наук, по его учению, лежит принцип народонаселения. Все то, что ведет к увеличению народонаселе-

ния, признается с общественной точки зрения наиболее целесообразным. Увеличение народонаселения создает внешнюю безопасность (принцип политики), ведет к благополучию и, следовательно, к безопасности (принцип полиции), обеспечивает экономическое развитие (принцип промышленности) и дает средства финансовому ведомству (принцип финансов).



Йозеф ЗОННЕНФЕЛЬС *(1732—1817) — австрийский юрист. В области государственного права был сторонником просвещенного абсолютизма. Идея разделения властей, все более и более завоевывавшая себе место в трудах выдающихся французских и английских писателей того времени, осталась для него совершенно непонятной; конституционные теории были ему прямо антипатичны, и он часто пытался восставать против них в своих трудах.*

Вслед за Юсти и Зонненфельсом возникла в Германии целая полицейская литература, имеющая, впрочем, лишь историческое значение как не создавшая ничего самобытного сравнительно с тем, что было высказано основателями ее[2]. Но рядом с этим развивается философская юридическая литература, создавшая, с одной стороны, теоретические начала полицейского государства, а с другой — принципы правового государственного порядка.

В первом отношении получили большую известность теории Гегеля и его последователей. Государство есть специальный круг деятельности, объединяющий все остальные сферы человеческой жизни. Как выражается К. Рёслер, последователь Гегеля, функции государства — приведение в гармонию всех функций (Rössler, «System der Staatslehre»). В теории Гегеля и его последователей, справедливо замечает Г. Симоненко, все имеет значение только благодаря государству и через государство. Законодатель, государственный муж, с этой точки зрения находится к человечеству в таком же отношении, в каком скульптор находится к куску гипса или глины, из которых он творит свои произведения («Государство, общество и право», 1, стр. 52). Герборт («Schriften zur praktischen Philosophie») ту же мысль Гегеля выражает в положении: «Цель государства есть сумма всех целей общества». Такое понятие о государстве специально в применении к экономическим явлениям систематически и строго последовательно развито Pay в его «Volkswirthschaftspolitik». Он смотрит на науку управления государством народным благосостоянием как на прикладную часть политической экономии.

Но мыслители, разработавшие идею полицейского государства, создали почву для развития понятий о правовом государстве. Они отделяют государство от общества, признавая последнее элементом, посредничествующим между личностью и государством. Это понятие об обществе и послужило основанием для создания особой системы полиции Р. фон Моля. Его книга «Die

[2] Rossig. Lehrbuch der Polizeiwissenchaft. Jena, 1786. Berg. Handbuch des deutshen Polizeirechtes. Goetingen, 1799. Jacob. Grundsaetze der Polizeigesetzgebung und der Polizeianstalten. Hall, 1809.

Polizeiwissenschaft, nach den Grundsaetzen des Rechtsstaates» нашла многочисленных последователей не только в Германии, но и во всей образованной Европе.



Роберт фон МОЛЬ *(1799—1875) — немецкий юрист, правовед. Брат Жюля и Гуго Моля. Был профессором в Тюбингене; в 1845 г., выставив свою кандидатуру в вюртембергскую палату депутатов, в обращении к избирателям подверг резкой критике правительство, за что был лишен кафедры и переведен советником правления в Ульм. От этой должности Моль отказался и скоро был избран в палату. В 1847 г. Моль занял кафедру права в Гейдельберге. В 1848 г. был избран членом франкфуртского парламента и в кабинете временного главы имперской исполнительной власти получил портфель министра юстиции.*

Учение об обществе как самостоятельном элементе деятельности Моль называет величайшим открытием. Из государственной области выделяются круги, имеющие свои потребности и свои средства удовлетворения, не зависящие от государства. Так, «община есть союз, ни в каком случае не входящий в государственную сферу». Продолжительность пребывания людей в одном месте создает общие потребности и интересы, которые не имеют ничего общего с потребностями и интересами государственными, вследствие чего община имеет вполне самостоятельную сферу деятельности. Учение, выделившее общество из государства, должно сопровождаться изменением всей системы государственных прикладных наук, в особенности же науки полиции. Задачи последней Моль сводит исключительно к мерам ограждения и устранения препятствий к развитию благосостояния. «Полиция есть совокупность действий государственных учреждений, направленных к удалению внешних, не заключающихся в правонарушениях, препятствий, заграждающих путь к всестороннему разумному развитию человеческих сил и которых удалить не в состоянии ни отдельное лицо, ни дозволенный союз отдельных лиц». Государства, по его учению, разделяются на следующие шесть типов: «Патриархальные с преобладающим значением семейной и племенной жизни; патримониальные, основанные на владении могущественных лиц и направленные на защиту частной жизни и частных приобретений на основании этого владения; теократические государства, в которых религиозное учение владычествует как задача и закон органического общежития данного народа; государства классической древности, которые имели задачей своей по возможности совершенное общежитие с полным подчинением и воплощением в себя жизни отдельных членов; деспотии, в которых неограниченный произвол властителя, опирающегося на физическую силу, пользуется совокупностью и ее составными частями как средством для личных своих целей; наконец, юридические государства нового времени, задача которых состоит в том, чтобы посредством разумной организации общей силы дать возможность как отдельному члену, так и фактически существующим второстепенным жизненным кружкам развивать все свои силы и преследовать свои разумные цели и чтобы помогать и защищать их в этом».

Науку полиции Моль излагает в следующей системе: в одной части излагается материальная сторона полицейской деятельности, а в другой ее формальная сторона. Первая сводится к трем сферам деятельности: к обеспечению физической личности, к обеспечению духовной личности и к имущественному обеспечению.

Как видно из вышеприведенного определения правового государства, сам Моль признает в существе дела невозможным ограничить полицейскую деятельность государства исключительно мерами ограничения. И в своей системе он почти на каждом шагу указывает на меры положительной помощи и положительного содействия делу развития народного благосостояния. Это подало основание одному из наших исследователей вполне верно заметить, что у Моля задачей государства служит то, что составляет цель всей человеческой жизни.

«При таком определении нет ни единой разумной цели, преследуемой человеком, содействие которой не входило бы непосредственно в понятие о государственной цели. Вне государственной цели для человека как нравственно-разумного существа ничего не остается. Он входит всецело в государство, поглощается им со всеми своими потребностями, желаниями, стремлениями. Тут понятия о государстве и обществе выходят вполне тождественными» (Г. Симоненко. Государство и пр.).

На этом же выделении общества из государства основана система Лоренца Штейна, но в его учении отношение государства к обществу и хозяйству поставлено более разумно[3].



Лоренц фон ШТЕЙН *(1815—1890) — немецкий философ-гегельянец, правовед, историк, экономист, советник японского правительства, автор идеи социального государства. Сторонник идей надклассовой социальной монархии, критик марксистского коммунизма, идейный предшественник правой социал-демократии (оказал влияние на Лассаля).*

Учение об обществе, говорит он, предназначено не только образовать новую науку, но и реформировать и вдохнуть жизнь во все области государственных знаний. В основе общества лежит понятие человеческого общения, как совокупности равноправных индивидуумов. Общение может быть отнесено к делу распределения благ личных, хозяйственных и духовных. Общение, основанное на личном начале, исходя из семейства, обнимает всю жизнь человека и называется родовым порядком. Общение, основанное на духовном начале, является призванием, из которого в его внешнем образовании происходит сословие и строй сословный общежития. Наконец, на последнем начале основывается свободный

[3] Stein. Verwaltungslehre. Stuttgart. 1865. 7 vol. Его же Handbuch der Verwaltungslehre. Stuttgart 1876. Последняя книга переведена на русский язык под редакцией И. Е. Андреевского под названием: «Учение об управлении и праве управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии». Ср. И. Тарасов. Основные положения Л. Штейна. Киев, 1873. Учением Л. Штейна в значительной мере проникнута вся книга И. Тарасова: «Краткий очерк науки административного права». Ч. 1. Ярославль, 1888.

или государственно-гражданский порядок. Каждый из этих порядков имеет некоторую весьма нравственную функцию.

«Родовой порядок возвышает честь рода до степени фактора стремления к доставлению чести всем принадлежащим к роду; порядок призвания порождает облагорожение и возвышение духовного труда; государственно-гражданский порядок представляет энергию и мужество индивидуальной борьбы. Ни один порядок не может вполне заменить собой другого, и ни один не может подавить другого. Только в могущественном взаимодействии их достигает полноты человеческая жизнь. Эти порядки, их принципы, их сознание, их образование и взаимодействие образуют общество».

«Государство не может ни образовать общества, ни руководить посредством собственной силы порядком, уже образованным. Общественные порядки и явления образуются сами собою, как и порядки и явления народного хозяйства; они живут по своим собственным законам, которые неизменно идут своей дорогой; желание непосредственно влиять на социальный склад не менее неразумно, как и желание управлять законами ценности и цен. Но в таком случае спрашивается, к чему же призвано государство в этой области? Это можно разрешить просто, если держаться понятия об общественном развитии, насколько оно заключается в понятии поднимающегося движения классов. Государство не может и не должно само порождать этого развития и этого движения, ибо оно должно совершаться свободным индивидуумом и для него же; но государство должно создавать условия, которых при этом общественном порядке отдельный человек не может сам себе доставить, чтобы подняться из низшего класса в высший. Великий принцип личного самоопределения требует, чтобы государство начинало свою деятельность только там, где сила индивидуума по ее сущности не способна осуществить той или другой цели; только на этом пункте оно обязано выступать со своею деятельностью» («Учение об управлении»).

Полицию Л. Штейн отличает от управления. Последнее заключает в себе всю деятельность государства, направленную к поднятию культурных сил. Такое управление обнимает собою личную, хозяйственную и общественную сферы жизни. Полиция относится к созданию условий безопасности, ее задача — устранение опасности. Полиция как элемент входит во все сферы управления (полиция судебная, финансовая и внутреннего управления).

Управление делом народного благосостояния, говорит далее Л. Штейн, носит национальный характер. Внутреннее управление, основываясь на общих всем народам началах жизни, в каждом государстве имеет свой индивидуальный характер. Но этот национальный характер заключается не столько в принципах, сколько в природе органов управления; хотя и самые принципы так видоизменяются при их осуществлении, что становятся неузнаваемыми. Внутреннее управление каждого государства выражает собою весь характер этого государства.

В Европе Л. Штейн признает три типа национального внутреннего управления делом народного благосостояния, представителями которых служат три великих народа нашей части света и созерцание которых, собственно, впервые обнаруживает перед нами и бесконечную простоту жизни человечества в ее последних элементах, и бесконечное богатство в ее отдельных явлениях. Первое представляет английский народ, у которого исполнение, а с ним и внутреннее управление

основываются главным образом на деятельности самоуправления и союзного строя, причем правительство в том и другом принимает лишь немного — а во многих вещах и слишком мало — участия.

Второе представляет французский народ, у которого все внутреннее управление почти исключительно находится в руках правительства, а самоуправление и союзный строй почти без власти и прав. Третье — немецкий народ, который стремится провести, хотя и разнообразными способами, но постоянно одну и ту же мысль: доставить личному и свободному управлению когда-нибудь его естественное участие в жизни государства. Англия и Франция поэтому уже создали определенный характер относительно целого и работают над частностями внутреннего управления; Германия же вырабатывает еще свой характер, и хотя в частностях успела сделать уже много чрезвычайного, но в других отдельных областях еще часто оказывается далеко отставшей.

Попытка Л. Штейна указать пределы для деятельности государства в понятии об обществе так же неудачна, как неудачны и предшествовавшие в этом роде попытки. Государству принадлежит несомненное право регламентировать деятельность союзов, которые имеют значение элементов государственного строя. Создавая и регламентируя деятельность союзов, государство не может отказаться и от самостоятельной полицейской деятельности. Также необходимо признать неудачным принцип, по которому вмешательство государства должно начинаться там, где сила индивидуума по ее сущности не может осуществить той или другой цели. Согласно с этим необходимо признать, например, полнейшее безучастие государства к народному образованию, когда народ сам не устраивает школ, безучастие к страхованию, устроению больниц и т.п., ибо все это не недоступно частным силам по существу дела. Не удивительно поэтому, что сам Штейн почти в каждом вопросе благоустройства отступает от своих же принципов.

Наконец, ограничение собственно полиции деятельностью, направленной к водворению безопасности, является шагом назад в развитии науки. Меры безопасности и благосостояния настолько органически связаны между собою, что ограничение полицейской науки единственно задачами безопасности равносильно сказке о людях без головы.

Во Франции полицейское право разрабатывается в общей форме административного права или права внутреннего управления народным благосостоянием.

Сюда относятся следующие работы: Serrigny, «Questions de droit administrative», 1855; Macarel, «Cours d'administration et de droit administrative», Paris, 1852; Dufour, «Traite general de droit administratif applique», Paris, 1857; Faucart, «Elements de droit public et administrative», 1855; Laferriere, «Cours de droit public et administrative», Paris, 1860; Batbie, «Traite theorique et pratique de droit public et administrative», Paris, 1862; Его же, «Precis du cours de droit public et administrative», Paris, 1876.

В Англии систематических научных работ по полицейскому праву не существует, хотя английская литература богата монографиями по разным вопросам, входящим в область полиции. Для изучения английского права управления лучшей книгой является немецкая: Gneist, «Das englische Verwaltungsrecht», Berlin, 1887.

РАЗЛИЧИЕ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ[1]



Иван Трофимович ТАРАСОВ *(1849—1929) — российский правовед, заслуженный профессор, выдающийся административист. Работы И. Т. Тарасова посвящены проблемам внутреннего управления в государстве; истории становления и особенностям деятельности органов исполнительной власти в России; проблемам правоприменительной практики в России; становлению гражданского общества и его институтов; сущности административного принуждения и его пределов; перспективам административной юстиции в России, а также проблемам налогового, финансового и торгового права.*

28-я лекция
(фрагмент)

Приступая, господа, к изложению общей части изучаемой нами науки, т.е. той части, в которой изучаются органы администрации, их власть и обеспечение законности в деятельности этих органов, я считаю необходимым предупредить вас, что эта именно часть является наиважнейшей во всем курсе, ибо в ней всецело преобладает правовой элемент, и на экзамене я буду требовать от вас особенно серьезного знакомства с этой частью науки.

Органы администрации различаются по цели, пространству действия, особым свойствам вверенных им предметов и характеру данной им власти. Различием по цели создается различие между органами правительства, самоуправления и соединства. Между этими органами предметы внутреннего государственного управления распределены так, что первые ведают общегосударственные предметы, преследуя цели государственные, политические, вторые же ведают местные предметы управления, преследуя интересы местные, федеративные, а третьи ведают единичные предметы, вытекающие из личных интересов, общность которых соединяет людей в разнообразные союзы для удовлетворения или защиты этих интересов. Поэтому преобладание какой-нибудь из этих категорий органов вызывает всегда господство государственного, или федеративного, или личного начал в сфере внутреннего государственного управления; между тем как одним из условий правильной организации администрации является отнюдь не господство или преобладание какого-либо из этих начал, а правильное сочетание их и равновесие. История, как вы могли увидеть в изложенном мною очерке истории учений и учреждений, всегда являла эпохи не только преимуще-

[1] *Тарасов И. Т.* Различия между органами внутреннего государственного управления // Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М. : печатня А. И. Снегиревой, 1910. Т. 2 : Общая часть. С. 1—5.

ственного, но даже и исключительного сосредоточения всего внутреннего государственного управления в руках какой-нибудь из этих трех категорий органов, вследствие чего эпохи эти знаменуются преимущественным или исключительным господством начал государственного, или федеративного, или личного интереса, так что не все эти интересы находили себе защиту и осуществление, согласные с внутренним значением их, а лишь те из них, которые господствовали или преобладали. Как на типичный пример таких эпох укажу вам на эпоху классических государств, когда благу государства, salus rei publicae, приносились в жертву интересы местные и личные.

По пространству, т.е. по границам деятельности, органы администрации делятся на центральные и местные. Правильность этого деления имеет весьма важное значение для успешной деятельности администрации, так как от него в значительной степени зависят правильные представительство, удовлетворение и защита народных интересов. Кроме того, соотношением между этими двумя категориями органов и их правовым положением предопределяется господство в государстве начал централизации или децентрализации.

По особым свойствам предметов органы администрации делятся на общие и специальные. До какой степени бóльшая или меньшая правильность этого деления имеет важное значение, можно судить, например, по тому, что от совмещения всех или только некоторых дел полиции, в тесном смысле, в руках специальных органов, образующих особое самостоятельное ведомство, в значительной степени зависят условия политико-гражданской свободы и общий характер совместной деятельности администрации и полиции. Как указал опыт, обособление полиции в тесном смысле как учреждения, ограждающего общественную и частную безопасность, в самостоятельное ведомство под названием министерства полиции или под каким-либо другим названием, например у нас — бывшее III Отделение собственной Его Величества канцелярии, допустимо лишь как мера временная, как чрезвычайная мера безопасности, оправдываемая наличностью столь интенсивной опасности, которая может быть устранена лишь исключительной властью. В таких случаях иногда может быть даже более целесообразным именно учреждение министерства полиции, а не объявление малого или большого осадного положения (Belagerungszustand, положение усиленной или чрезвычайной охраны).

По власти органы управления в широком смысле делятся на законодательные, исполнительные, судебные и контрольные. Законодательные органы бывают, в зависимости от формы правления, единоличными и коллегиальными. В первом случае при единоличном органе законодательства могут состоять совещательные по законодательству органы, постоянные, как, например, в России прежние Государственный совет, Комитет и Совет министров, или же временные, как, например, собрания или съезды сведущих людей, разного рода комиссии для разработки законопроектов и т.п. Такого рода органы могут существовать и в тех случаях, когда законодательная власть принадлежит не одному лицу, а законодательному собранию. Исполнительные органы или органы администрации в тесном смысле делятся на распорядительные и собственно-исполнительные, причем первым более соответствует коллегиальное устройство, а вторым — единоличное, так как исполнение требует быстроты, энергии и сосредоточенности. Но в области полиции, в тесном смысле являющейся собственно исполнитель-

ным учреждением, снабженным в большей или меньшей мере принудительной властью, единоличное начало в равной степени применимо к органам распорядительным и исполнительным, так как, согласно с характером и с сущностью задач полиции, в области деятельности ее требуется быстрота не только в исполнении, но и в мероприятиях. Относительно же распределения исполнительных функций в тесном смысле между органами правительства, самоуправления и соединства, следует иметь в виду, что в администрации активная роль, т.е. собственно исполнительная деятельность правительства, должна быть всегда второстепенной, так как в противном случае исполнительной деятельностью будет вытесняться деятельность правительственная — руководящая и направляющая, т.е. исполнением будет поглощаться правление, в ущерб плодотворной и прогрессивной деятельности всего административного механизма. Отличие контрольных органов от других основывается не на специальном свойстве предметов, им вверенных, так как органам этим должны быть подведомы все предметы управления, но на особом отношении их к этим предметам в силу особого характера власти этих органов, непременно совершенно независимых от администрации и держащихся в своей деятельности до известной степени форм юрисдикции. Контрольные органы не управляют, а только контролируют. Судебные органы также не управляют, а только судят; но в так называемых административных судах судебные и административные функции как бы сливаются, независимо от того, что в некоторых административных судах судьями являются органы активной администрации. Говоря о различии между органами судебными и административными, мы встречаемся с вопросом, который и по настоящее время представляется как будто не совсем ясным, а именно с вопросом о том, допустимо ли совмещение судебных и административных функций в одних и тех же органах управления. Одни настойчиво утверждают, что таким совмещением нарушается будто бы так называемый принцип разделения властей; другие же, ссылаясь на пример Англии, в которой мировые судьи столько же судьи, сколько и администраторы, находят такое совмещение совершенно правильным и целесообразным, так как судье для его судейской деятельности весьма полезно иметь известный административный опыт, а в администраторе судейская практика вырабатывает уважение к закону и весьма желательное стремление придавать своим административным актам форму юрисдикции. Но в основании этого спора лежит явное недоразумение, а именно то, что никакого принципа разделения властей никогда не было, нет и быть не может, ибо государственная власть всегда была, есть и останется единой и нераздельной, невзирая на различие между ее функциями (законодательными, административными, судебными и контрольными). Говоря о так называемом принципе разделения властей, неизбежно ссылаются на Монтескье, который, однако, нигде и никогда о разделении (division) властей не упоминает, а трактует, ссылаясь на Англию, о разграничении (séparation) или различении властей, признавая вполне, что государственная власть ни в каком случае неделима. Согласно с этим, различая функции единой и нераздельной государственной власти, ошибкой может быть не совмещение этих функций в одних и тех же органах, а отсутствие различия в условиях отправления этих функций. Монтескье говорит прямо о допустимости такого совмещения, хотя он и не сочувствует ему, но отнюдь не на основании несуществующего принципа разделения властей.

Из периодики прошлого

ПО ПОВОДУ ТОЛКОВ О КАБИНЕТЕ МИНИСТРОВ[1]



Иосиф Владимирович ГЕССЕН (*1865—1943*) — *российский государственный и политический деятель, юрист и публицист. Присяжный поверенный (1904), главный редактор газеты «Право».*

После смерти министра внутренних дел В. К. Плеве все газеты, посвятившие статьи этому событию, конечно, резко отрицательно отнеслись к политическим убийствам и, настаивая на том, что таким способом не разрешаются политические вопросы, горячо убеждали, что убийство никого запугать не может и что политика останется неизменно прежней. Вслед за сим, как только улеглось острое чувство, возбужденное этим потрясающим фактом, те же газеты стали высказывать ряд соображений о необходимых и желательных реформах, «о необходимости, по выражению "Гражданина", чего-либо нового в духовной области нашего государственного строя».

Первым на этот путь вступило «Новое время», которое устами А. С. Суворина предложило ввести для объединения ведомственной деятельности кабинет министров с премьером во главе и дать свободу печати. Кн. Мещерский, возражая против свободы печати, находит мысль о кабинете правильной, уверяя, что она высказывается уже «давно большею частью благожелательного общества», но саму возможность таких нежелательных событий объясняет тем, что полиция, охранявшая министра внутренних дел, была отдельная от политической полиции и отдельная от общей полиции. Против кабинета министров выступила «Русь» в лице Алексея Порошина, считающего эту «волшебную палочку» цветом бюрократии, воплощением ее «горделивейшей мечты» и рекомендующего вспомнить теперь о местных людях, которых, как убеждают труды комитетов о нуждах

[1] *Гессен И. В.* По поводу толков о кабинете министров // Право. 1904. № 31 . С. 1561—1564.

сельскохозяйственной промышленности, имеется очень много и которые обсуждали серьезное государственное дело с большой пользой для государства. Но особенно резко высказался против кабинета г. Spectator в «Московских ведомостях». Признавая, что Россия «несомненно, ныне терпит вред от несогласованности отдельных ведомств», Московский пророк уверяет, что от кабинета вреда будет еще больше, ибо премьер — это, в сущности, временщик, с которым русская история хорошо знакома.

«Появление таких "премьеров" в наше смутное и тревожное время было бы более опасным, чем когда-либо, так как в прежние эпохи русской истории временщики упрочивали свою власть во всяком случае не на демагогии; при современных же нам обстоятельствах могущественное положение "премьера" было бы немыслимо без заигрывания со злейшими врагами России, как мы это уже видели в печальной памяти "диктатуре сердца" графа Лорис-Меликова, готовившегося даже, в угоду нашим революционерам, ввергнуть Россию в омут государственного переворота. А в настоящее время "премьерство" было бы, по необходимости, повторением той же "диктатуры сердца", с еще более грозными последствиями».

В этой борьбе мнений, на наш взгляд, кроется, несомненно, недоразумение; в сущности, спорящие стучатся в отверстую дверь. «Несогласованность ведомств»[2], хотя и так единодушно констатируемая всеми приведенными газетами, в действительности относится к «великому прошлому», и теперь имеются налицо лишь жалкие остатки, которые искореняются столь же усердно, сколь и успешно. Несогласованность эта есть результат реформ шестидесятых годов, реформ, которые задуманы были по весьма широкой и полной программе, но, благодаря польскому восстанию[3], правительство остановилось, программа была прервана и лишь часть ее успела войти в жизнь. Но хотя и эта часть осуществлена была в урезанном виде, тем не менее сразу обнаружилась ее несогласованность с другой частью, оставшейся в совершенно нетронутом виде, и тотчас между этими частями возникла борьба не на живот, а на смерть... Едва ли

[2] Мы имеем в виду именно несогласованность ведомственную принципиальную и оставляем в стороне будничные отношения, обнаруживающие иногда несогласие министров. Такое несогласие в большинстве случаев приносит даже пользу.

[3] Еще на днях «Русь» цитировала разговор императора Александра II с звенигородским предводителем дворянства Голохвастовым, которому государь заявил, что он готов [подписать] какую угодно конституцию, но боится, что это приведет к распадению России на куски (*Татищев С. С.* Император Александр II. Т. 1. С. 524).

нужно напоминать, за какой «частью» осталось поле сраженья. Земская реформа была заменена Положением 1890 г., городская — Положением 1892 г., Университетский устав 1863 г. уступил место «отдельным посетителям» 1884 г. Не совсем еще завершена отмена Судебной реформы, но чуть ли не со второго дня введения начались изъятия, ограничен суд присяжных, уступивший значительнейшую часть своей компетенции судебным палатам с сословными представителями, законом 1885 г. ограничена судейская несменяемость, публичность заседаний, уничтожен выборный мировой институт и, по удачному выражению Н. В. Муравьева в речи его перед Государственным советом[4], «“правила 1889 г. о земских начальниках” вошли глубоким клином в здание, возведенное судебными уставами».

Но и этого мало. Во всеподданнейшем докладе об учреждении комиссии для пересмотра судебных уставов министр юстиции совершенно справедливо заметил, что внесенные многочисленные поправки не могли уничтожить «обнаружившегося разлада между основами уставов и условиями государственной жизни», ибо «реформа эта имела и отрицательную сторону, а именно — несоответствие некоторых из ее начал особенностям нашего государственного и общественного быта». И в момент введения судебных уставов само правительство неясно сознавало практическое значение таких нововведений, как суд присяжных, кассационное производство, состязательное начало, особое сословие адвокатов.

В самодержавном государстве, по словам министра, суд «обязан оберегать не только существующий законный порядок, но и достоинство государства и его правительственной власти всюду, где это достоинство может быть затронуто в делах судебного ведомства». И как бы в пояснение этого в упомянутой речи своей министр указал, что только при пересмотре правил *гражданского* процесса, благодаря «отсутствию в них всякого политического элемента, была возможность считаться только с судебно-бытовыми условиями, без примеси к ним привходящих требований и влияний, иногда посторонних, прямой и главной цели судебной деятельности»[5].

Составленный на указанных основаниях проект судебного преобразования ныне находится на рассмотрении Государственного совета и ждет своего осуществления наряду с крестьянской реформой, утверждающей обособленность крестьян под

[4] «Последние речи», с. 59.

[5] Ib, с. 109, 110.

попечительной властью земских начальников, уничтожением губернского земства и т.д.

Таким образом, как мы уже и указывали в «Праве»[6], все части государственного строя стремятся естественным образом ко взаимной между собою согласованности, и в последнее время блестящим подтверждением этому, сознанному и правительством, положению может служить неудавшееся министерство покойного ген.-адъютанта П. С. Ванновского, которое, как настойчиво доказывал «Гражданин», явилось инородным телом в нашем государственном организме и, по общему физиологическому закону, подлежало извержению или всосанию.

Вот почему пестрящие теперь на страницах газет рассуждения о кабинете министров кажутся нам в значительной мере искусственными, не вызванными назревшими потребностями. И без этого учреждения мы неудержимо стремимся к согласованности всех частей государственного организма, и новому министру неудавшийся опыт 60-х годов, несомненно, подскажет, что он должен продолжать, как и утверждали сначала газеты, политику своего предшественника, пока он не признает возможным осуществление задуманной в те годы программы в ее полном виде, что опять-таки приведет к полной согласованности.

[6] См. № 1, с. 4.

Исторические личности

ВЕЛИКИЕ ХУДОЖНИКИ И ВЕЛИКИЕ ЮРИСТЫ

«Я был слугою правосудия, а не лакеем правительства», — так говорил о себе великий русский юрист Анатолий Федорович Кони. Современники называли его Господин Закон.



И. Е. Репин. Портрет А. Ф. Кони. 1898



В. О. Шервуд. Портрет Б. Н. Чичерина. 1873

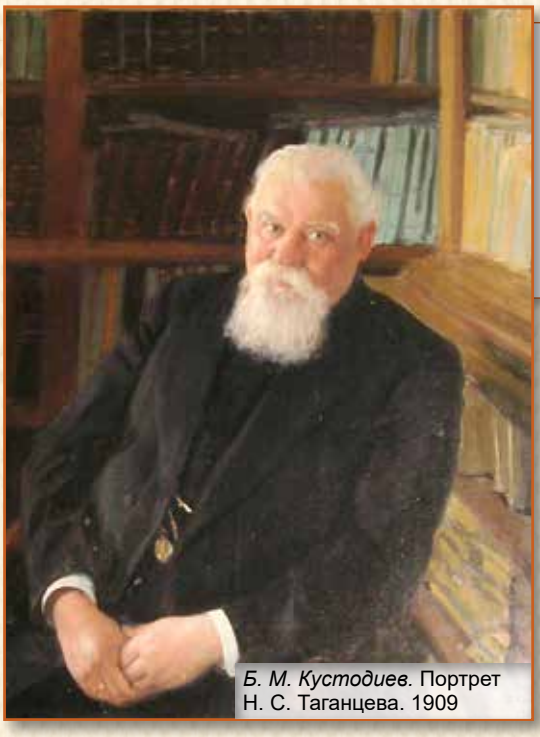
«Наиболее образованный человек не только среди русских, но, может быть, и среди многих европейцев», — отзывался Вл. Соловьев о Борисе Николаевиче Чичерине, великом мыслителе, правоведе, юристе, историке, философе.

«Какая редкость на Руси человек с характером, обнаружилось поразительною дружностью избрания С. А. Муромцева на пост председателя первой Государственной думы. Это всеми теперь отмечено. Президентом предполагавшегося парламента явился действительно единственный возможный избранник всего русского образованного общества, человек, намеченный гласом и перстом всей русской интеллигенции. У него не было ни соперников, ни конкурентов, — и не могло быть. Цельность Муромцева была так исключительна и заметна, что у него — можно сказать — от юности на лбу написано было: “Если в России будет парламент, то сей — президент парламента”».

А. В. Амфитеатров



В. А. Серов. Портрет С. А. Муромцева. 1910



Б. М. Кустодиев. Портрет Н. С. Таганцева. 1909

«Масштаб личности Таганцева так велик, так значителен вклад в историю развития отечественной юриспруденции, да и в целом в историю России, что имя его может олицетворять преданное и беззаветное служение Родине, веру в торжество закона».

А. В. Наумов

«Но и теперь, когда старые судебные деятели уже стали составлять меньшинство, спросите, кто за все это время был талантливейшим из прокуроров за все эти 45 лет. Вам скажут: Н. В. Муравьев, сначала состоявший в Москве товарищем прокурора, затем, через сравнительно короткий промежуток, уже занимавший пост прокурора судебной палаты, и едва достигнув 46 лет, исключительно благодаря своим выдающимся способностям, занявший пост министра юстиции».

Е. И. Козлинина



Б. М. Кустодиев. Портрет Н. В. Муравьёва. 1902—1903 (этюд для картины И. Е. Репина «Торжественное заседание Государственного совета 7 мая 1901 года в день столетнего юбилея со дня его учреждения»)



И. Е. Репин. Портрет К. П. Победоносцева. 1903 (этюд для картины «Торжественное заседание Государственного совета 7 мая 1901 года в день столетнего юбилея со дня его учреждения»)

«...Из всех государственных деятелей России, с кем мне пришлось иметь дело во время моей, хотя и недолгой государственной карьеры, К. П. Победоносцев был человек наиболее выдающийся по своему таланту или, вернее, не столько таланту, как своему уму и образованию…»

С. Ю. Витте



Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,
главный редактор журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических наук, профессор
yurii-rags@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9



Ирина Викторовна ПОТАПЧУК,
начальник редакционно-издательского отдела Федерального агентства по управлению государственным имуществом
i.potapchuk@mail.ru
109012, Россия, г. Москва, Никольский пер., д. 9

НОВОЕ ВРЕМЯ

XVIII ВЕК[1]

Три века отвели историки периоду Нового времени. Смысловая условность временно́го деления признается и самими учеными, так как уровень экономического, социального развития у разных народов был неодинаковым, поэтому и вступили они в этот период неодновременно. Несомненным остается одно: в трехвековой период возникла новая цивилизация, новая система отношений. Его сопровождали великие географические события, колонизация Америки, реформация и контрреформация, Тридцатилетняя война (Вестфальский мир и вестфальская система международных отношений), Английская революция, Семилетняя война, Война за независимость США, Промышленный переворот, Великая французская революция, Русско-турецкая война 1787—1791 гг., Русско-шведская война 1788—1790 гг., Наполеоновские войны, европейские революции 1848—1849 гг., Крымская война, Вторая опиумная война, Восстание сипаев, Гражданская война в Америке и многое другое.

Об исторических событиях XVII в., а с ними о юридических событиях и юридических действиях шла речь в «Вестнике» № 12 за 2017 г. В выпуске, который открывает 2018 г., зафиксированы основные юридические события, которые произошли на мировой арене в XVIII в.

[1] Продолжение. Начало см.: Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 10, 12.

© Ю. Г. Шпаковский, И. В. Потапчук, 2018

РОССИЯ

1700 г., 1 января

Введение нового летоисчисления.

1701 г., 30 января

Именной, данный разряду об обряде совершения всякого рода крепостных актов. Указ отражает процесс становления новой формы российского законодательства — единоличных, именных указов носителя верховной власти, идущих на смену коллективно принимаемым законодательным актам предшествующего времени, совместным постановлениям царя и Боярской думы. Именные указы — ранний предвестник и вместе с тем выражение процесса постепенного угасания законодательной деятельности.

1708—1709 гг.

Учреждение губерний. Первоначально существовало 8 губерний. Губернское деление просуществовало в России до 1929 г.

1711 г., 22 февраля

Указ об учреждении Правительствующего сената и о первоначальном его составе. Учрежден новый государственный орган, в организации и деятельности которого получили дальнейшее развитие принципы бюрократического управления. Но Сенат не сложился сразу в окончательном виде. С момента образования и до конца первой четверти XVIII в. его структура, порядок и круг деятельности подвергались значительным изменениям. Объем власти и компетенция Сената не были достаточно определены. По характеру своих функций он был высшим судебным и управленческим учреждением. Сенат был также законосовещательным учреждением, которому принадлежало право постановки вопросов, требующих законодательного решения монархом.

1711 г., 12 (23) июля

Прутский мир. Подписан между Россией и Турцией после Прутского похода, заключен на р. Прут, близ г. Яссы. Россия возвращала Турции Азов, обязывалась срыть крепость в Таганроге.

1713 г., 13 (24) июня

Адрианопольский мир. Подписан в г. Адрианополе (современная Эдирна в Турции) Россией и Турцией сроком на 25 лет. Завершил русско-турецкие войны 1711—1713 гг. Повторял в основном условия Прутского мира 1711 г. Заменен Константинопольским «вечным миром» в 1720 г.

1714 г., 17 марта

Указ о фискалах и о их должности и действиях. Указ устанавливал структуру и штаты фискалов как в центре, так и на местах. На практике организация терри-

ториального фискальства значительно отступала от указа. Ни в одной провинции при губернском правлении не было четырех фискалов, как предусматривалось в указе, их было здесь, как правило, по два. Что касается городов, в них, действительно, находилось по одному-два фискала.

1714 г., 23 марта

Указ о порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах — значительный законодательный акт Петра I в области гражданского права, памятник столь же известный, как Уставы воинский и морской, Генеральный регламент, Табель о рангах. Указ завершил длительный процесс сближения правового режима поместий и вотчин, уравняв их в этом отношении и объединив в единой категории недвижимых вещей, к которым были отнесены также дворы и лавки. Одновременно он существенно ограничил имевшую место ранее свободу распоряжения недвижимостью, запретив, в частности, ее дробление при передаче по наследству. Отсюда второе, общепринятое в науке, наименование указа — Указ о единонаследии.

1715 г., 26 апреля

Артикул воинский. Оригинальный памятник русского права, сыгравший большую роль в развитии уголовного и процессуального законодательства России. Артикул воинский содержит главным образом нормы уголовного права. Кроме того, в нем имеется много сугубо военных правил и норм государственного права. Артикул воинский включал статьи о преступлениях не только воинских, но и политических, и общеуголовных.

1718—1721 гг.

Учреждение коллегий. Коллегии (их первоначально было создано 9) заменили систему приказов и просуществовали до 1802 г., когда вошли в состав министерств. Окончательно система коллегий ликвидировалась в 1811 г.

1720 г.

Учреждение Главного магистрата — сословного органа городского управления. Первоначально имел судебно-административные, в 1775 г. преимущественно судебные функции. Упразднен Судебной реформой 1864 г.

1720 г.

Морской устав.

1721 г. 30 августа (10 сентября)

Ништадский мир. Договор, закрепивший победу России в Северной войне 1700—1721 гг. Россия получала по договору Лифляндию (с Ригой), Эстляндию (с Ревелем и Нарвой), Ингрию, часть Карелии, Выборг, о-ва Эзель и Даго.

1721 г., 22 октября

Прошение сенаторов царю Петру I о принятии им титула «Отца Отечества, Императора Всероссийского, Петра Великого». Принятие Петром I титула императора, наименование его Великим и Отцом Отечества свидетельствует о развитии

абсолютизма в России, его всестороннем укреплении, возрастании престижа власти монарха. Одновременно этот акт знаменует собой повышение международного авторитета Русского государства, которое с этого времени стало именоваться не Московским царством, а Всероссийской империей.

1722 г., 11 января

Указ о разложении подушного сбора.

1722 г., 12 января

Указ Петра I, где повелевалось «быть при сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, тако ж во всякой коллегии по прокурору, которые должны рапортовать генерал-прокурору».

1722 г., 18 января

Указ об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальским и прочих людей. Учреждены прокуроры в провинциях при надворных судах.

1722 г.

Указ об организации ремесленных цехов.

1722 г., 24 января

Табель о рангах — законодательный акт в России, определивший порядок прохождения службы чиновниками. Издан Петром I. Установил 14 рангов (классов, классных чинов, 1-й — высший) по трем видам: военные (сухопутные и морские), штатные и придворные. Упразднен после Октябрьской революции.

1722 г., 5 февраля

Указ о престолонаследии.

1722 г., 17 апреля

Указ о хранении прав гражданских. Говорится о необходимости строгого соблюдения установленных государственной властью законодательных предписаний. Указ был направлен на борьбу с казнокрадством, взятками, другими злоупотреблениями.

1722 г., 27 апреля

Указ о должности Сената. В указе даются подробные предписания по наиболее важным вопросам деятельности Сената: регламентируется его состав, определяются права и обязанности, устанавливаются правила, касающиеся отношений Сената с коллегиями, губернскими властями, генерал-прокурором. Указ отменяет предшествующий Указ о должности Сената 1718 г.

1722 г., 27 апреля

Указ о должности генерал-прокурора. В указе определены основные положения о должности генерал-прокурора, его права и обязанности. Изданием этого указа,

которому предшествовал ряд важных законодательных актов — указ 12 января 1722 г. (быть при Сенате генерал-прокурору) и указ 18 января 1722 г. об учреждении прокуроров в надворных судах, как бы завершалась организация прокуратуры в России в первой четверти XVIII в.

1723 г., 5 ноября

Указ о форме суда. Указ отменяет розыск и делает суд единственной формой процесса.

1724 г., июнь

Константинопольский договор между Россией и Турцией о разграничении владений на Кавказе.

1724 г., 26 июня

Плакат о сборе подушном и протчем. Весьма характерен как документ, свидетельствующий о крепостнической сущности абсолютизма в России в первой четверти XVIII в. Помимо решения основного вопроса финансовой политики — введения подушной подати, в нем предусмотрен ряд полицейских мер, направленных против антикрепостнического движения крестьян. Подушная подать явилась новой формой налога и заменила собой подворное обложение. Хотя указ о разложении подушного сбора был издан еще в январе 1722 г., фактически подушная подать начала взиматься с 1724 г., после проведения переписи населения.

1726 г., 7 марта

Указ о должности Сената. Знаменует определенное изменение статуса Сената и в то же время довольно подробно регламентирует его организацию и деятельность. При создании Указа был использован одноименный Указ 1722 г. Законодатель внес существенные смысловые изменения в формулировки прежних статей. Было также добавлено несколько новых статей, имеющих непринципиальное значение.

1726 г., 31 декабря

Учреждение Верховного тайного совета, высшего совещательного государственного учреждения в Российской империи (7—8 человек). Создан Екатериной I как совещательный орган, фактически решал важнейшие государственные вопросы. Пытался ограничить самодержавие в свою пользу, но был распущен императрицей Анной Иоанновной.

1726 г., 24 февраля

Указ о подметных письмах.

1729 г., 16 мая

Устав вексельный. Первый Вексельный устав разработан Комиссией о коммерции при Коммерц-коллегии, утвержден императором Петром I. Законодательный акт, регламентировавший вексельное обращение. В начале XVIII в. в спорных случаях использовались нормы Соборного уложения 1649 г. Активизация внутренней и внешней торговли России вызвала необходимость регламентации товарно-де-

нежных отношений в соответствии с нормами, принятыми в западноевропейских странах. Согласно уставу векселя оформлялись по установленной форме. Большая часть статей устава касалась переводных векселей (тратт), предназначенных для перевода платы за товары или денежных сумм с одного лица на другое; регламентировалось также и обращение простых векселей. Наряду с частными предусматривались и казенные векселя. С 1800 г., наряду с Вексельным уставом 1729 г., действовал Банкрутский устав, подробно регулировавший процедуру взыскания долга как по векселям, так и по другим долговым обязательствам (крепостям, контрактам и пр.).

1730 г., 9 декабря

Указ об отмене единонаследия.

1731 г.

Введение таможенного тарифа. Снижение пошлин на предметы ввоза.

1733 г., 23 апреля

Об учреждении полиции в городах. Законодательный акт завершил первый этап законотворчества о создании регулярной полиции в периферийных городах. Он явился крупной вехой в развитии карательно-репрессивного аппарата самодержавной России. Его действие было более широким по территории, чем предусматривалось самим актом. В нем впервые определяются штаты полиции в губернских и провинциальных городах (гораздо раньше, чем в столицах). Эти штаты фактически действовали почти полвека.

1736 г., 31 декабря

Манифест о сокращении срока дворянской службы до 25 лет.

1746 г.

Запрещение купцам и разночинцам покупать крестьян.

1753 г., 20 декабря

Указ об уничтожении внутренних таможенных и мелочных сборов. Указ явился важнейшей, но не последней ступенью в системе таможенной реформы, завершенной изданием Таможенного устава 1755 г. и Тарифа 1757 г. Указ имел большое экономическое значение. Ликвидировав последний пережиток феодальной раздробленности, он способствовал развитию единого всероссийского рынка. Изданный в интересах прежде всего дворянства, указ тем не менее объективно способствовал развитию капитализма в России.

1754 г.

Учреждение Дворянского и Купеческого заемных банков.

1760 г., 13 декабря

Указ, разрешавший помещикам ссылать на поселение в Сибирь крестьян с зачетом их за рекрутов.

1762 г., 18 февраля

Манифест о вольности дворянства — один из ключевых законодательных актов непродолжительного царствования Петра III. По данному законодательному акту впервые в истории России дворяне освобождались от обязательной гражданской и военной службы, могли по своему желанию выходить в отставку и беспрепятственно выезжать за границу. Правда, во время войны правительство имело право потребовать от дворян вернуться на службу в вооруженные силы. Если при этом дворянин находился за границей, он был обязан вернуться в Россию под страхом конфискации землевладений. Кроме того, дворянам, которые не дослужились до обер-офицерского чина, запрещалось выходить в отставку, не отслужив 12 лет. Основные положения манифеста Петра III были подтверждены Екатериной II в Жалованной грамоте дворянству 1785 г.

1762 г., 21 марта

Указ о секуляризации церковных и монастырских имений (проведен в жизнь в 1764 г.).

1767 г., 17 января

Указ, разрешавший помещикам ссылать крестьян на каторжные работы.

1767—1768 гг.

Наказ Екатерины II и деятельность Большой комиссии для составления нового Уложения.

1775 г., 17 марта

Манифест о свободном заведении промышленных предприятий.

1775 г., 7 ноября

Учреждение для управления губерний — важнейший законодательный акт реформы местного управления, заложивший основы административно-территориального управления России на длительный полуторавековой период имперского развития.

1780 г., 28 февраля

Декларация о «вооруженном нейтралитете».

1782 г., 8 апреля

Устав благочиния, или Полицейский. Устав благочиния разрабатывался с 1779 г. и был утвержден императрицей Екатериной II. Устав определял структуру и подробно устанавливал обязанности полиции. Документ основывается на абстрактных идеях Наказа Екатерины II и отличается чрезмерным даже для XVIII в. смешением права и морали. В устав вошло так называемое «Великое зерцало», своеобразный моральный кодекс гражданина из 15 пунктов, а также изобилие иных нравоучений в адрес как полиции, так и частных лиц, причем эти

пожелания устанавливаются в качестве правовых норм. Из-за этого обязанности полиции оказываются практически безбрежными. Ей предписывается бороться не только с преступностью, но и с пьянством, развратом, продажей недоброкачественных товаров, поддерживать дороги и мосты, наблюдать за прочностью зданий, добиваться застройки пустырей, следить за рыночными ценами, обеспечивать почитание младшими старших и т.д. и т.п. Такое положение, никак не соответствующее очень ограниченным штатам, вело к закреплению правила, изложенного в известной поговорке: «Суровость российских законов смягчается необязательностью их исполнения».

1783 г., 8 апреля

Присоединение Крыма к России.

1783 г., 24 июля

Георгиевский договор царя Картли и Кахети Ираклия II о переходе Грузии под покровительство России. Заключен в крепости Георгиевск по просьбе Ираклия II. Русское правительство гарантировало автономию Грузии и ее защиту в случае войны.

1785 г., 21 апреля

Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства. Документ, получивший в дореволюционной и советской литературе название Жалованной грамоты дворянству, явился очередным шагом самодержавия по укреплению крепостнического строя. Он не только подтвердил основные положения Манифеста 1762 г. о даровании вольности и свободы дворянству, но в значительной степени приумножил привилегии господствующего сословия. Жалованная грамота дворянству включила в состав российского дворянства прибалтийских баронов, польскую шляхту, казацкую старшину Украины, Дона и др. Таким образом, завершилось окончательное оформление и консолидация господствующего сословия — прочной опоры самодержавия.

1785 г., 21 апреля

Грамота на права и выгоды городам Российской империи. Важный законодательный акт, в котором сделана попытка подробно регламентировать организацию и деятельность вводимых вновь органов городского самоуправления. Грамота предусматривает сословную структуру населения города, деление жителей по сословным признакам, а также закрепляет отсталую средневековую цеховую организацию ремесленников, что затрудняло возникновение капиталистических мануфактур, а следовательно, тормозило дальнейшее развитие буржуазных отношений. Кроме того, по новому закону большинство городского населения оставалось неполноправным, мало чем отличающимся от государственных крестьян. Грамота, создавая привилегии торгово-промышленной верхушке, в известной мере содействовала росту торговли и промышленности в стране. Вместе с тем сохранение сословного деления населения в городах препятствовало развитию буржуазных отношений, тормозило дальнейший рост производительных сил.

1788 г., 29 января

Указ о распространении данного дворцовым крестьянам позволения на покупку по смежности к дворцовым волостям от помещиков малых деревень с землями в дворцовое ведомство и на прочих казенного управления поселян. Именной указ Екатерины II генерал-прокурору князю А. А. Вяземскому уравнивает в экономическом отношении государственных крестьян и прочих казенного управления поселян, тем самым значительно расширяя данное сословие. Относительно дворянства указ никак нельзя назвать каким-либо стеснительным для его положения. Указ не означал ограничения прав помещиков — он просто закрепил существовавшее положение, навел в нем определенный порядок, в некотором отношении он даже улучшал хозяйственно-правовое положение государственных крестьян, расширив их имущественные права.

1797 г., 5 апреля

Манифест о трехдневной барщине. Первый законодательный акт такого рода за всю историю существования крепостного права, он юридически ограничил использование крестьянского труда в пользу двора, государства и помещиков тремя днями в течение каждой недели и запретил принуждать крестьян к работе в воскресные дни. Манифест имел одновременно религиозное и социальное значение, поскольку запретил привлекать зависимых крестьян к работе в воскресенье (этот день предоставлялся им для отдыха и посещения церкви) и способствовал развитию самостоятельных крестьянских хозяйств. Манифест специально устанавливал, что оставшиеся три рабочих дня предназначались для работы крестьян в собственных интересах. Но манифест являл собой не акт доброй воли, а следствие необходимости.

ЕВРОПА

1706 г., 13 (24) сентября

Альтранштадский мирный договор Швеции с Саксонией, заключенный шведским королем Карлом XII и саксонским курфюрстом Августом II, бывшим одновременно польским королем, в деревне Альтранштедт (в составе г.Маркранштедт, Саксония) в ходе Северной войны. Договору предшествовало завоевание Карлом XII значительной части Польши.

1713 г., апрель, июль

Утрехтский мир, завершивший войну за испанское наследство. Мирный договор состоял из соглашений, подписанных в Утрехте между Францией и Испанией, с одной стороны, и Великобританией, Голландской республикой, Священной Римской империей, Португалией и Савойей — с другой.

1714 г., 7 марта

Раштадский мирный договор между Францией и Священной Римской империей. Представлял собой, по сути, часть Утрехтского мира, завершившего Войну за испанское наследство (1701—1714), подписанный между Францией и Австрией.

В течение 1713—1714 гг. этот договор был подготовлен маршалом Франции Клодом Луи Гектором де Вилларом и австрийским принцем Евгением Савойским. В частности, этот договор покончил с враждой между королем Людовиком XIV и императором Священной Римской империи Карлом VI, которая продолжалась и после того, как конфликт был разрешен в остальных отношениях.

1718 г.

Пожаревацкие мирные договоры, завершившие войну Турции с Австрией (с 1716 г.). Габсбурги получают Северную Боснию, Сербию и Малую Валахию; Венеция теряет Пелопоннес и Крит.

1719 г.

Английский парламент принимает акт, по которому он получает право издавать законы для Ирландии.

1720 г.

Стокгольмский мирный договор между Пруссией и Швецией: часть Западной Померании со Штеттином отходит от Швеции к Пруссии.

1723 г.

Создан Генеральный директорат — высшая управленческая инстанция Пруссии.

1727 г.

Английский парламент принимает закон, лишающий ирландцев права быть избранными в парламент.

1731 г.

В Германии имперский закон о ремеслах ликвидирует автономию цехов и ставит их под государственный надзор; вводятся обязательные удостоверения для подмастерьев на право передвижения («кундшафты»); борьба рабочих в защиту своих прав фактически объявлена вне закона. В имперских городах закон не имеет силы.

1748 г.

Ахенский мирный договор окончил войну за австрийское наследство.

1761 г.

Семейный пакт, оборонительный и наступательный союз Испании и Франции.

1785 г.

Отмена крепостного права в Венгрии.

1789 г., 26 августа

Принятие Учредительным собранием Франции Декларации прав человека и гражданина. Декларация провозгласила принципы свободы и равенства людей, объявила свободу личности, слова, убеждений, право на «сопротивление угнетению».

1790 г., 15 января

Принятие нового административного деления Франции.

1791 г., 14 июня

Закон Ле Шапелье о запрещении рабочих объединений во Франции. По закону запрещались также стачки.

1793 г., 23 августа

Декрет о всенародном ополчении во Франции.

1794 г., 4 февраля

Декрет Конвента об уничтожении рабства во французских колониях.

1794 г., 26 февраля

Вантозские декреты Конвента о конфискации собственности врагов революции. Приняты по предложению якобинца-радикала Сен-Жюста. Декреты усиливали политику террора.

1794 г., май

Билль о приостановке действия Habeas corpus act — английского закона, гарантировавшего личную неприкосновенность граждан.

1795 г., 22 августа

Принятие Конвентом Конституции III года. Конституция сохраняла республиканский строй, но уничтожала равное избирательное право. Новая конституция похоронила надежды роялистов на реставрацию монархии, что вызвало их мятеж в Париже 5 октября (13 вандамьера), подавленный лидером термидорианцев Баррасом и генералом Наполеоном Бонапартом.

1799 г.

Закон о запрещении стачек и союзов в Англии.

АЗИЯ

1726 г.

Война Ирана с Турцией.

1747 г.

Образование Афганского государства.

1802 г.

Образование самостоятельного сикхского государства.

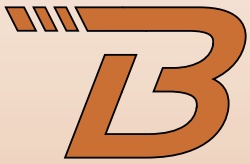
ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА) № 1 (41) / 2018

Выпуск
«АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Литературный редактор *М. В. Баукина*
Корректор *А. Б. Рыбакова*
Компьютерная верстка *Д. А. Беляков*

Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

Отпечатано в типографии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9



ISSN 2311-5998