

Шергин А. П. / Shergin A. P.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

DEVELOPMENT TRENDS OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON  
ADMINISTRATIVE OFFENCES

*Шергин Анатолий  
Павлович,*

*доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник ФГКУ ВНИИ МВД РФ.  
sherginap@bk.ru*

*Shergin Anatolij  
Pavlovich,*

*Doctor of law, Professor, Honored Worker of Science of the RF, Chief research worker of State-owned Federal State Institution All-Russian Scientific Research Institute of the MIA RF.  
sherginap@bk.ru*

Излагаются результаты критического анализа изменений КоАП РФ за прошедшее десятилетие с оценкой положительных и отрицательных моментов данных изменений. Прогнозируются направления дальнейшего развития административно-деликтного законодательства России.

**Ключевые слова:** законодательство об административных правонарушениях, административные правонарушения, административная ответственность, административные наказания, принципы административно-деликтного законодательства.

In the article are presented the results of the critical analysis of changes in the CAO RF over the past decade with the assessment of positive and negative aspects of these changes. Are projected the directions of further development of administrative and tort legislation of Russia.

**Key words:** legislation on administrative offences, administrative offences, administrative responsibility, administrative penalties, the principles of administrative and tort legislation

Значимость законодательства об административных правонарушениях определяется его ролью в борьбе с наиболее распространенными противоправными проявлениями – административными правонарушениями. Данным законодательством осуществляется административная деликтолизация деяний, определяются система и виды административных наказаний, формулируются составы конкретных видов административных правонарушений, порядок реализации административной ответственности, система и полномочия субъектов административной юрисдикции. Нормы законодательства об административных правонарушениях выполняют две функции: а) в них закрепляется административная политика государства и б) они являются формой реализации этой политики. Содержание этих норм, направленность административной репрессии не остаются неизменными, их изменение неотделимо от динамики социально-экономического развития государства, от потребностей административно-юрисдикционной защиты общественных отношений, уровня научной разработки проблем административной ответственности.

В развитии законодательства об административных правонарушениях принято выделять три основных этапа: 1) докодификационный (1917-1984 годы), характеризующийся наличием многочисленных нормативных актов об административной ответственности различного уровня, отсутствием единого законодательного определения порядка и механизма его реализации; 2) первая кодификация (1984 год), в результате которой был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях – комплексный нормативный акт, объединивший материальные, компетенционные и процессуальные нормы об административной ответственности; 3) вторая кодификация (2001 год) – принятие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] на основе Конституции Российской Федерации и его совершенствование. Особенности каждого из названных этапов были предметом многочисленных исследований, и их анализ не входит в нашу задачу [13; 11; 14].

Со времени вступления в действие КоАП РФ прошло уже десять лет, накоплен определенный опыт применения его норм, что позволяет оценить полноту и качество составляющих его норм и практику их применения. Современный этап развития рассматриваемого законодательства можно определить как эволюцию норм об административной ответственности на основе Конституции РФ [15, 4]. Если кодификация решала проблему радикального реформирования законодательства об административных правонарушениях,

его встроенности в правовую систему России, то эволюционный период развития этого законодательства связывается с его совершенствованием на базе учета потребностей административно-юрисдикционной защиты общественных отношений и опыта правоприменительной практики.

Выявление основных тенденций современного развития законодательства об административных правонарушениях представляет не только доктринальный интерес, позволяющий уяснить механизм установления и реализации административной ответственности. Решение данной научной задачи дает возможность определения вектора реализации административной политики, выявления проблемных ситуаций в правоприменительной практике, прогнозирование дальнейшего развития законодательства об административных правонарушениях.

Современное законодательство об административных правонарушениях характеризуют, по нашему мнению, следующие основные тенденции.

Во-первых, практически завершено формирование двух составляющих законодательство об административных правонарушениях блоков: федерального и регионального. Хотя в законе (ст. 1.1 КоАП РФ) такое разделение было закреплено изначально, после принятия КоАП РФ потребовалось несколько лет для создания регионального законодательства об административных правонарушениях. Единой формы его нет: в одних субъектах РФ – это отдельные законы об административных правонарушениях, в других – кодексы об административных правонарушениях. Однако заметна склонность законодателей субъектов РФ к кодификационной форме закрепления законодательства об административных правонарушениях. Анализ КоАП субъектов Российской Федерации свидетельствует о дублировании норм федерального кодекса, что породило проблемы разграничения предмета регулирования КоАП РФ и норм регионального законодательства об административных правонарушениях, в том числе по смежным составам правонарушений, процессуальным нормам и др., на что уже обращалось внимание в литературе [8; 9].

Во-вторых, динамизм совершенствования КоАП РФ, который связан с ускоренным развитием современных общественных отношений. Если в 2002 году было принято 5 федеральных законов о внесении изменений в Кодекс, в 2003 году – 8, в 2004 году – 11, в 2005 году – 18, а в 2006 году их число составило 28 федеральных законов. До 2010 года число законов, которыми вносились изменения в КоАП РФ, колебалось в пределах от 17 до 25. Однако 2010 и 2011 годы преподнесли правоведам сюрпризы в виде 46 и 48 принятых законодательных поправок в КоАП РФ. За семь месяцев 2012 года уже принято

17 законов, внесших изменение в главный административно-деликтный закон страны. Возникает важная для законодателя и правоприменителей проблема стабильности законодательства об административной ответственности. В 2006 году впервые после принятия КоАП РФ было введено более двух десятков новых статей, еще больше статей изложены в новой редакции, а всего изменения и дополнения в той или иной мере коснулись более сотни статей Кодекса. Такой динамизм сохранился и в последующие годы. Только пять федеральных законов от 24 июля 2007 года существенно изменили содержание КоАП РФ [2; 3; 4; 5; 6]. Однозначно данную тенденцию вряд ли можно оценить. Стабильность, разумеется, создает более комфортные условия для правоприменителей. Но она не должна приноситься в ущерб адекватной реакции закона на потребности юрисдикционной защиты общественных отношений. Предлагаемый учеными пакетный вариант дополнения КоАП РФ (1-2 раза в год) [14] заманчив, но жизнь не стоит на месте. Разрыва между новым административно-правовым запретом и соответствующей санкцией не должно быть, в противном случае правовая норма не работает. Оптимальным представляется одновременное принятие как самих правил, нуждающихся в юрисдикционной защите, так и соответствующих норм об административной ответственности. Следует заметить, что законодатель все чаще демонстрирует именно такой подход (смотри, например, Федеральные законы о введении в действие Водного и Лесного кодексов РФ).

В-третьих, расширение сферы административно-юрисдикционной защиты общественных отношений. Этот процесс закономерен, он связан с динамикой развития общественных отношений, в особенности в сфере экономики, общественной безопасности и др. Так, КоАП РФ пополнился нормами об ответственности за нарушение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст. 7.29-7.32), за несоблюдение перевозчиком требований законодательства Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика (ст. 11.31), за нарушение законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов (ст. 14.28), за нарушение установленного порядка сбора, хранения, защиты и обработки информации сведений, составляющих кредитную историю (ст. 14.30), за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности (ст. 14.51) и др. Но наметилась и тенденция излишней, по нашему мнению, детализации административно-правовых запретов, что сказывается на объеме КоАП РФ. Особенно это характерно для главы 12

«Административные правонарушения в области дорожного движения», в которую, похоже, стремятся переписать все пункты Правил дорожного движения. Очевидно, что здесь необходим разумный баланс между описательной и бланкетной конструкциями административно-деликтных норм.

В-четвертых, повышение жесткости административных наказаний. Это особенно заметно в изменениях, внесенных в ст. 3.5 КоАП РФ «Административный штраф», дополнении Кодекса новым видом административного наказания – административное приостановление деятельности (ст. 3.12), повышении размеров штрафных санкций во многих статьях Особенной части. Данная тенденция обусловлена, с одной стороны, повышением общественной опасности ряда административных правонарушений (например, нарушений в области дорожного движения) [3], с другой стороны – обширной декриминализацией ранее преступных деяний (реформа уголовного законодательства 2003 года), расширением количества смежных составов преступлений и административных правонарушений. Такие изменения в административной деликтности потребовали и пересмотра отношения к характеру и объему правоограничений, составляющих содержание административных наказаний, что сказалось на значительном повышении размеров административных штрафов, увеличении сроков лишения права управления транспортными средствами, расширении сферы применения административного приостановления деятельности и др. Повышение размеров административного штрафа вновь актуализирует проблему разграничения административной и уголовной ответственности. КоАП РФ и УК РФ устанавливают практически одинаковый максимальный размер штрафной санкции, установленной в абсолютной величине (до одного миллиона рублей для юридических лиц, а в случаях, предусмотренных статьями 14.40, 14.42 КоАП РФ, - пяти миллионов рублей), и исчисляемой по правилам кратности к доходу, выручке, неуплаченным суммам налогов, таможенных платежей и т. д., что стирает границы двух видов юридической ответственности. Совершенно очевидно, что общественная опасность многих административных правонарушений превышает порой порог криминальных деяний (например, нарушения законодательства о континентальном шельфе, экономической зоне РФ и др.). Видимо пора прислушаться к мнению ведущих специалистов в области уголовного права (А. В. Наумов, Н. Ф. Кузнецова и др.), предлагающих предусмотреть в УК РФ ответственность юридических лиц. В проекте УК РФ 1996 года такая возможность предусматривалась, но законодатель не счел необходимым установление уголовной ответственности организаций. А жаль!

В-пятых, определились две тенденции развития системы субъектов административной юрисдикции: 1) расширение административно-юрисдикционной компетенции судей и 2) увеличение круга отраслевых органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Первая связана с усложнением дел об административных правонарушениях и расширением административных наказаний, применение которых отнесено законом к компетенции судей. По существу сформировалась судебно-административная юрисдикция, и этот феномен уже привлек внимание исследователей [10]. Вторая тенденция уже привела к тому, что практически все федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции, обрели и юрисдикционные. Такое объединение функций у одних и тех же субъектов ставит под вопрос объективность рассмотрения дел об административных правонарушениях, о чем свидетельствуют результаты рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Отменены или изменены каждые три из пяти обжалованных постановлений несудебных органов административной юрисдикции [12, 39; 7, 45-63].

В-шестых, в меньшей мере новеллизация КоАП РФ коснулась его процессуального раздела и это в известной мере вполне оправданно. Правила рассмотрения дел об административных правонарушениях и должны быть стабильными. Изменения процессуальных норм Кодекса сводились в основном к уточнению круга должностных лиц, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, административное задержание и др.), более четкой регламентации отдельных норм о гарантиях прав участников административно-юрисдикционного процесса. Но эти изменения затрагивают лишь отдельные нормы. Четвертому разделу уже явно тесно в КоАП РФ. Его содержание, свои принципы (помимо общих принципов законодательства об административных правонарушениях), необходимость четкого определения функций и субъектов, их осуществляющих, закрепления инстанционности в системе субъектов административной юрисдикции и др. дают веские основания для разработки и принятия отдельного Административно-процессуального юрисдикционного кодекса РФ, о чем давно пишут коллеги административисты.

В-седьмых, происходит законодательное закрепление норм об административной ответственности публичных должностных лиц и лиц, связанных с институтами власти. Например, распространение с 22.08.2009 года

дисквалификации на лиц, замещающих должности государственной гражданской службы (федеральной или субъекта РФ), а также должности муниципальной службы; введение новых составов административных правонарушений, в том числе о несоблюдении должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) (ст. 19.6.1), о нарушении законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63). Дальнейшее конструирование составов, как нам представляется, будет связано с реализацией антикоррупционной политики государства.

И, наконец, о некоторых последних новеллах КоАП РФ, обоснованность которых вызывает сомнения. Речь идет, прежде всего, о Федеральном законе от 24 июля 2007 года № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым внесены существенные изменения в регулирование административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Сразу оговоримся, что мы ни в коем случае не ставим под сомнение необходимость усиления ответственности за эти правонарушения, последствия которых стали по-настоящему национальным бедствием (ежегодно на дорогах погибает более 30 тыс. человек). Но нормативное решение этой важной проблемы в указанном Федеральном законе не может не вызывать обоснованного беспокойства. Большинство изменений в КоАП РФ, внесенных Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 210-ФЗ, завязано на новый вид фиксации нарушений правил дорожного движения – посредством работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи (ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ). Во многих странах есть такие нормы, и они успешно применяются в практике надзора в сфере безопасности дорожного движения. Но эта, подчеркнем, частная новелла повлекла корректировку принципов административно-деликтного законодательства. Во-первых, «поправлен» принцип презумпции невиновности. Из ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, закрепляющей положение о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, сделано исключение. Статья 1.5 КоАП РФ дополнена примечанием, в соответствии с которым положение части 3 этой статьи не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 Кодекса, в случае фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки. Такое нормативное решение

вызывает сожаление. Вряд ли стоит доказывать, что содержание норм КоАП РФ должно соответствовать принципам административно-деликтного законодательства, а не наоборот. И «поправлять» принцип презумпции невиновности, основанный на положениях ст. 49 Конституции РФ, вряд ли стоило. Во-вторых, рассматриваемая новелла повлекла корректировку общих правил назначения административного наказания. Статья 4.1 КоАП РФ дополнена частью 3<sup>1</sup>, в соответствии с которой в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ назначается административный штраф, размер которого должен быть наименьшим в пределах санкции Особенной части КоАП РФ, т. е. по существу выбор размера административного штрафа (и только его) зависит не от характера совершенного правонарушения и личности виновного (см. ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ), а от способа фиксации нарушения правил дорожного движения! Причем снижение размера административного штрафа презюмируется в отношении лиц, совершающих наиболее опасные нарушения правил дорожного движения (превышение установленной скорости, проезд на запрещающий сигнал светофора и др.). Именно для фиксации такого рода нарушений планируется установление работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи. Следует добавить, что принцип индивидуализации наказания практически не применим ко многим статьям главы 12 КоАП РФ, поскольку в них установлен абсолютно-определенный размер административного штрафа.

Реформирование принципов административно-деликтного законодательства продолжается. Остается только надеяться, что Конституционный Суд РФ даст свою оценку подобному реформированию принципов законодательства об административных правонарушениях и Основного закона страны.



### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 204-ФЗ «О внесении изменения в статью 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4001.
3. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4007.
4. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4008.
5. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4009.
6. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4015.
7. Кизиллов В. В. Парадоксы и иррациональное в деятельности субъектов административной юрисдикции России / Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 3.
8. Клепиков С. Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности: Дисс... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.
9. Масленников М. Я. Региональное законодательство об административной ответственности: Учебно-практическое пособие. М.: ВНИИ МВД России, 2006.
10. Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2005.
11. Поспелова Л. И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2001.

12. Российская юстиция. 2006. № 1.
13. Студеникина М. С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1967.
14. Татарян В. Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств: Дисс... докт. юрид. наук. М., 2005.
15. Устинов В. В. Законодательство об административных правонарушениях динамично совершенствуется в соответствии с требованиями жизни: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях / Постатейный научно-практический комментарий Заслуженного деятеля науки РФ, докт. юрид. наук, проф. А. П. Шергина. М., 2007.

#### References:

1. Code on Administrative Offences of the Russian Federation of December 30, 2001, No. 195-FZ [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyah ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Federal Law No. 204-FL of July 24, 2007 "On Amendments to Article 17.2 of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 204-FZ «O vnesenii izmeneniya v stat'yu 17.2 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4001.
3. Federal Law No. 210-FL of July 24, 2007 "On Amendments to the Code on Administrative Offences of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 210-FZ «O vnesenii izmenenii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4007.
4. Federal Law No. 211-FL of July 24, 2007 "On Amendments to Separate Legislative Acts of the Russian Federation due to the Improvement of Public Administration in the Field of Combating Extremism" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 211-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem gosudarstvennogo upravleniya v oblasti protivodeistviya ekstremizmu»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4008.

5. Federal Law No. 212-FL of July 24, 2007 "On Amendments to Legislative Acts of the Russian Federation in Part of Specification of Terms and Procedure for Acquisition of Rights on Lands Constituting State or Municipal Ownership" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 212-FZ «O vnesenii izmenenii v zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti utochneniya uslovii i poryadka priobreteniya prav na zemel'nye uchastki, nakhodyashchiesya v gosudarstvennoi ili munitsipal'noi sobstvennosti»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4009.

6. Federal Law No. 218-FL of July 24, 2007 "On Amendments to the Federal Law "On Placement of Orders to Supply Goods, Carry Out Works and Render Services for Meeting State and Municipal Needs" [Federal'nyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 218-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, July 30, 2007, no. 31, article 4015.

7. Kizilov V. V. Paradoxes and Irrational in the Activity of Subjects of Administrative Jurisdiction of Russia [Paradoksy i irratsional'noe v deyatel'nosti sub"ektov administrativnoi yurisdiktsii Rossii]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Publi Law*, 2012, no. 3.

8. Klepikov S. N. *Legislative Activity of the Subjects of the Russian Federation in the Field of Establishment of Administrative Responsibility*: thesis of candidate of legal sciences [Zakonodatel'naya deyatel'nost' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti: Diss... kand. jurid. Nauk]. Voronezh: 2003.

9. Maslennikov M. Ya. *Regional Legislation on Administrative Responsibility: Educational and practical guide* [Regional'noe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti: Uchebno-prakticheskoe posobie]. Moscow: All-Russian Research Institute of the Russian MIA, 2006.

10. Petruhin A. A. *Forensic-administrative Jurisdiction*: thesis of candidate of legal sciences [Sudebno-administrativnaya yurisdiksiya: Diss... kand. jurid. Nauk]. Moscow: 2005.

11. Pospelova L. I. *The Problems of the Codification of Administrative and Tort Legislation* [Problemy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva]. Moscow: 2001.

12. *Rossijskaja justicija – Russian Justice*, 2006, no. 1.

13. Studenikina M. S. *Legislation on Administrative Responsibility and the Issues of its Codification*: thesis of candidate of legal sciences [Zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti i problemy ego kodifikatsii: Diss... kand. jurid. Nauk]. Moscow: 1967.

14. Tatarjan V. G. *Codification Issues of Administrative and Tort Legislation in States Participants of Commonwealth of Independent States*: thesis of Doctor of law [Problemy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv: Diss... dokt. jurid. Nauk]. Moscow: 2005.

15. Ustinov V. V. *Legislation on Administrative Offences is rapidly progressing in accordance with the requirements of life: the Code on Administrative Offences of the Russian Federation* [Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh dinamichno sovershenstvuetsya v sootvetstvii s trebovaniyami zhizni: Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Article-by-article scientifically-practical comment of Honored scientist of the RF, Doctor of law, Professor Shergin A. P., Moscow: 2007.