

# АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА



# НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

### Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ
ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОМНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 ОТ 22.12.2011 Г.
ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 Г.

№ 1 (31) 2015 г.

## The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - III № ФС 77-47916, 22.12.2011 г. is published monthly. The magazine has been published since January, 2012.

Главный редактор журнала

Кизилов В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета **Денисенко В.В., д.ю.н.**, г. Краснодар

Редакционный совет:

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М.А., д.ю.н., г. Москва

Майле А.Д., доктор права, г. Шпайер (Германия)

**Чаннов С.Е., д.ю.н.**, г. Саратов

Щукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарьян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:

644073, Омск, а/я 1526

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60х84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 26.01.2015 г.

Усл. печ. л. 5.52

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного

подразделения ООО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:

Denisenko V.V., d.j.s., Krasnodar

The editorial board:

Kositsin I.A., c.j.s., Omsk

Lapina M.A., d.j.s., Moscow

Maile A.D., Doctor of law, Speyer (Germany)

Channov S.E., d.j.s., Saratov

Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk

E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 26<sup>th</sup> of January, 2015.

Conventional printed sheet -5.52

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision

LLC «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону

Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial is prosecuted

© Кизилов В.В.

# •СОДЕРЖАНИЕ•

О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях Аврутин Ю. Е.	3
Отдельные проблемы правоприменительной практики налоговых органов, возникающие при проведении контроля за исчислением и уплатой НДС	15
Баценков Н. Н. <b>Дискуссия о влиянии глобализации на возникновение</b>	
<b>международного административного права</b> Дёмин А. А.	27
Совершенствование порядка пересмотра вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	46
Князева И. Н. Анализ современного состояния и проблемы реализации административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов	54
Кондратьев С. В.	
<b>Правовое регулирование управления рисками</b> Лапина М. А.	68
Надзорное производство как вид обратной связи в процессе правового регулирования  Лапшин А. В.	81
Список статей, опубликованных в журнале за 2014 год	96

#### Аврутин Ю. Е. / Avrutin Yu. E.

#### О СООТНОШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА, АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

# ABOUT CORRELATION OF ADMINISTRATIVE PROCESS, ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE AND PROCEEDINGS ON CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES

#### Аврутин Юрий Ефремович,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ, Санкт-Петербург.

Анализируются дискуссионные вопросы доктринального толкования сущности таких понятий, как «административный процесс», «административное судопроизводств», «производство по делам об административных правонарушениях», «управленческий процесс», предлагается авторская позиция по вопросу их роли в обеспечении режима законности и качества публичного управления, охраны и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

**Ключевые слова:** административная юстиция, административный процесс, управленческий процесс, административные процедуры, внесудебные согласительные процедуры.

#### Avrutin Yurii Efremovich,

Doctor of law, Professor, Professor of the Department of administrative law at St. Petersburg University of the MIA RF, Honored Worker of Science of the RF, Honored Lawyer of the RF, St. Petersburg.

Debating points of doctrinal interpretation of the essence of such concepts as "administrative process", "administrative court procedure", "proceedings on cases of administrative offences", "management process" are analyzed in the article. The author provides his own position on the issue of their role in ensuring the rule of law and the quality of public administration, security and protection of the rights and legitimate interests of citizens and legal persons.

**Keywords:** administrative justice, administrative process, managerial process, administrative procedures, extrajudicial conciliation.

Без преувеличения можно сказать, что вопросы о месте и роли административной юстиции в механизме современного российского государства, о соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях в последние годы стали фактически «фирменным знаком» нашей административно-правовой науки. Однако причины этого коренятся отнюдь не в успешности решения этих проблем на теоретическом или практическом уровне.

Для большинства государств Западной Европы, США, Австралии и Новой Зеландии административная юстиция – это реально действующий институт, это система разнообразных учреждений (административных судов, административных трибуналов, различных агентств), достаточно эффективно обеспечивающих контроль за законностью деятельности публичной администрации, защиту прав граждан, физических и юридических лиц от ее неправомерных действий или административных ошибок [3, 47-98; 10; 15; 16, 137-162; 18]. Для России (дореволюционной, советской и постсоветской), административная юстиция – это преимущественно область многолетних научных дискуссий, так и не завершившихся ни формированием общепризнанной научным сообществом доктрины, ни созданием соответствующих учреждений и законодательной базы их функционирования. В этой связи хотел бы обратить внимание на следующее.

**Первое**. Сегодня разброс мнений о содержании понятий «административная юстиция», «административное судопроизводство», о процессуальных формах рассмотрения дел, вытекающих из административных и иных публичных отношений, продолжает оставаться на редкость широким.

Ю. Н. Старилов считает, что административная юстиция, выполняя важнейшую функцию судебного контроля посредством использования соответствующих процессуальных форм в системе административного судопроизводства, должна быть выделена в самостоятельную ветвь судопроизводства (правосудие), занимающегося рассмотрением правовых споров, возникающих в сфере управления, и направленного на обеспечение субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц [13, 212-213]. При этом лишь процесс по рассмотрению административно-правовых споров он считает административным процессом. С теми или иными нюансами право именоваться административным процессом А. А. Дёмин связывает лишь с судебной деятельностью.

Большая группа ученых, в числе которых Д. Н. Бахрах, А. П. Шергин, М. С. Студеникина, А. С. Дугенец, А. Б. Зеленцов, пишут о двух самостоятельных формах административного судопроизводства: административно-но-тяжебная юрисдикция (административная юстиция) и административно-деликтная юрисдикция [5; 7, 68-79; 17, 752-761].

Позиция Ю. Н. Старилова и его сторонников привлекает, во-первых, своей «академической чистотой» с точки зрения понимания процессуальной формы, во-вторых, преемственностью с российской правовой традицией понимания административной юстиции. Например, А. И. Елистратов еще вначале прошлого века называл «недоразумением» смешение рассмотрения споров о праве и привлечение к административной ответственности [6, 24]. Настораживает то, что однозначно не определяется статус производства по делам об административных правонарушениях, которое к тому же не рассматривается как процессуальная деятельность.

Позиция оппонентов Ю. Н. Старилова привлекает своей прагматичностью, я бы сказал – жизненностью. Во-первых, она не разрушает достаточно устоявшиеся представления о «многослойности» административного процесса, в качестве которого рассматривается и разрешение спора о праве, и реализация административной ответственности. Во-вторых, она учитывает тот факт, что сегодня мы едва ли можем сосредоточить производство по делам об административных правонарушениях исключительно лишь в судах, поскольку отстранение от участия в реализации административной ответственности

органов исполнительной власти и их должностных лиц фактически парализует всю систему противодействия административной деликтности. Настораживают «двойные стандарты» при позиционировании производства по делам об административных правонарушениях: если дела рассматривают субъекты государственной исполнительной власти – это часть административно-юрисдикционного процесса, если суд – это административное судопроизводство [2, 70].

Учитывая качество современного государственного управления, которое при всем желании нельзя признать удовлетворительным, учитывая достаточно призрачные возможности рядовых граждан противостоять «административной неправде», сегодня важнее не отстаивание той или иной доктринальной позиции, а сближение этих позиций в интересах получения конкретных практических результатов, улучшения качества жизни россиян.

Представляется, что определенный компромисс на пути освобождения от «многоликости» современных трактовок понятий «административный процесс», «административная юстиция», «административное судопроизводство» лежит в их осмыслении через категорию «форма» – процессуальная или процедурная.

Мы снимем много спорных вопросов, если под процессуальной формой будем понимать только судебный порядок рассмотрения дел, получив в качестве научной «преференции» возможность увидеть в судебном порядке разрешения дел, вытекающих из административных и иных публичных отношений, правовые начала, свойственные именно процессуальной деятельности: принципы правосудия, основополагающе идеи судопроизводственной деятельности, закрепленной в Конституции России.

Мы снимем много вопросов, если производство по делам об административных правонарушениях как составную часть административной юрисдикции, будем рассматривать как *процедурно-процессуальную форму* реализации административной ответственности государственными органами (их должностными лицами) и судами, а деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению таких дел перестанем, как верно предлагает П. И. Кононов, считать административной, управленческой [9, 662].

**Второе.** При всем том позитивном, что влечет за собой административное судопроизводство для защиты субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц, его роль в обеспечении «полезного, качественного, эффективного, надлежащего государственного управления» [14, 5] не следует абсолютизировать.

Административное судопроизводство, как это вытекает из ст. 1 проекта КАС РФ, связано с судебной защитой уже нарушенных или оспариваемых прав. Сколько же дел должно быть рассмотрено, чтобы в условиях нашей инфантильной бюрократии это повлияло на формирование надлежащего государственного управления, на сокращение числа нарушений прав и свобод граждан? Да и где уверенность в том, что административное судопроизводство как процессуальная форма рассмотрения споров о праве может сказаться на деятельности публичной администрации в таком масштабе, чтобы государственное управление, без его глубокой внутренней модернизации, стало качественным и эффективным?

Такие сомнения не беспочвенны. С одной стороны, практика российского публичного администрирования связана с огромным числом коррупционных правонарушений, прямым или побочным следствием которых является ненадлежащие действия или бездействие государственных служащих и должностных лиц во многих сферах экономической и социальной жизни, противоречащее законам административное нормотворчество. С другой стороны, и это признают даже самые рьяные сторонники учреждения административных судов, в проекте КАС не определены важнейшие категории, касающиеся публичного администрирования и его результатов, которые должны становиться предметом судебного обжалования (административный правовой акт, нормативный правовой акт, административные процедуры). В этих условиях, особенно при отсутствии законодательного регулирования общих принципов административных процедур, административное судопроизводство может превратиться в фарс, в форму защиты не граждан, а чиновников.

Это значит, что, формируя судебные механизмы защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц от чиновнического произвола, следует более активно и последовательно создавать условия, исключающие или сводящие к минимуму риск появления решений или действий (бездействий) органов и должностных лиц публичной администрации, нарушающих права, свободы и законные интересы участников административно-правовых отношений. Эти условия я связываю с совершенствованием процедурных форм публичного управления и достижением определенного компромисса в части понимания административного процесса.

Как известно, в административно-правовой науке процессуальная форма и административный процесс достаточно длительное время отождествлялись не только с процессуальной деятельностью органов правосудия, но и с

деятельностью любых органов государства, если она складывалась из регламентированной правом совокупности однородных процедур, направленных на достижение определенного материально-правового результата. Такое понимание процессуальной формы деятельности публичной администрации, развитое в работах В. М. Горшенева, Г. И. Петрова, В. Д. Сорокина, для своего времени носило, безусловно, прогрессивный характер, т. к. ориентировалось на процессуализацию публичного управления, следовательно, на снижение риска волюнтаризма и административного произвола.

Поэтому, не отвергая исходные идеи управленческой концепции административного процесса, полагаю, что ее следует развивать именно как управленческую, связанную с юридически значимыми процедурами позитивных производствах перестанем искать административный процесс, и акцентируем внимание на их управленческой природе, заключенной в административной процедуре (процедурах) как «технологических» нормах, определяющих условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов [11, 5-41].

**Третье.** При всех различиях в трактовках понятий «административная юстиция», «административная юрисдикция», «административное судопроизводство (правосудие)», они позиционируется, прежде всего, как государственно-властная деятельность по разбирательству административно-правовых конфликтов [8, 652]. При этом А. Б. Зеленцов, один из немногих административистов, акцентирует внимание на необходимости развития альтернативных (неюрисдикционных) способов разрешения административных споров [8, 321].

Сегодня спектр применения таких мер крайне узок. Процедуры медиации на законодательном уровне предусмотрены только для разрешения споров, возникающих из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также споров, возникающих из трудовых и семейных правоотношений [1]. Не получили широкого признания возможности мировых соглашений по спорам, затрагивающим публично-правовые интересы, да и те рассматриваются лишь в рамках отношений, регулируемых ГПК РФ и АПК РФ. Ни медиация, ни мировые соглашения не применяются к спорам, возникающим по поводу прохождения государственной службы, порождая многочисленные судебные иски о восстановлении на службе или о снятии дисциплинарных взысканий.

При всех сложностях применения неюрисдикционных способов разрешения споров в сфере публичного управления, следует иметь ввиду, что Рекомендация № Rec(2001)9 Комитета министров Совета Европы государствамчленам «Об альтернативах судебному разбирательству споров между административной властью и частными лицами» прямо ориентирует на широкое внедрение альтернативных способов разрешения административных споров, что «может способствовать сближению административных органов власти с населением» [19].

**Четвертое.** В моем представлении все четыре формы – процессуальная в рамках административно-юстиционных отношений; процедурно-процессуальная в рамках административно-деликтных отношений; процедурная в рамках управленческого процесса и позитивных производств; процедурно-согласительная в рамках альтернативных (неюрисдикционных) вариантов разрешения споров – помимо чисто юридического, имеют огромное социальное значение. Логическая цепочка формирования социальной значимости этих форм мне видится следующим образом:

- процедурная форма позитивных производств создает нормативный каркас надлежащего внутриаппаратного, а в определенных случаях и внешневластного осуществления публичного управления, минимизирую риски делегитимации публичной администрации вследствие ненадлежащего управления, нарушения законности, игнорирования прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- административное правосудие создает процессуальный каркас, как писали дореволюционные российские административисты об административной юстиции, «закономерности в управлении», «предупреждения и пресечение административной неправды» [12, 283], формируя полноценный механизм защиты государства и общества от противоправных юридических актов, решений и действий органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- производство по делам об административных правонарушениях создает организационно-правовой каркас формирования *процедурно-процессуального режима* реализации административной ответственности как совокупности процессуальных принципов, средств и способов их достижения, процессуальных гарантий обеспечения прав и законных интересов участников производства;
- *альтернативные* (неюрисдикционные) варианты разрешения споров, не имея властного содержания, предоставляют сторонам возможность на

равноправной основе проявлять инициативу для разрешения возникших разногласий, приходя при этом к компромиссу или консенсусу.

Таким образом, различные процессуальные (процедурные) формы обеспечения баланса индивидуальных и публичных интересов, являются реальными административно-правовыми инструментами, ориентированными на формирование режима законности и качества публичного управления, охрану и защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц и через это – на поиск социального согласия между органами публичной власти и населением.

В числе названных форм особая роль административного судопроизводства связна с его возможностью на фоне фактического неравенства властных и невластных субъектов административно-правовых отношений обеспечить их процессуальное равенство, в том числе посредством равных прав по собиранию, представлению и исследованию доказательств, участию в процессе рассмотрения спора судом, обжалованию в суд любых процессуальных решений другой стороны, которые, так или иначе, затрагивают права и законные интересы, а также равных возможностей использования правовых средств процессуального нападения и защиты.

Не менее важно и то, что процедуры судоговорения всегда отражают связь правосудия с духовным, социокультурным, политико-правовым опытом конкретного общества. Поэтому «в различных институциональных формах и видах юрисдикции (уголовной, гражданской, административной) судебный ритуал, включенный в процесс интериоризации и экстериоризации институтов судебной власти и процесс разрешения различных типов юридических конфликтов, является значимым элементом ее политико-правовой и социо-культурной легитимизации» [4, 14].

Все это, помимо презюмируемой для административного судопроизводства эффективной защиты государства и общества от ненадлежащего публичного управления, служит мощным средством формирования доверия к административному правосудию и судебным решениям по конкретным делам, облегчая поиск консенсуса в обществе как состояния согласия по поводу качества публичного управления, охраны и защиты субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц.

#### Список литературы:

- 1. Федеральный Закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.
- 2. Административная ответственность (часть Общая): учеб. пособие / под ред. Д. Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004.
- 3. Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5.
- 4. Власова Г. Б. Легитимация институтов публичной власти в политико-правовом и социокультурном измерениях: на примере эволюции правосудия: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.
- 5. Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография. М., 2003.
- 6. Елистратов А. И. Административное право. М.: типография И. Д. Сытина, 1911.
- 7. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1.
- 8. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: РУДН, 2009.
- 9. Кононов П. И. Административное судопроизводство в Российской Федерации: взгляд административного судьи // Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013.
- 10. Муратова Е. В. Административная юстиция в Австралии: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2013.
- 11. Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8.
- 12. Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999.
- 13. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации и формирование административно-процессуального

законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2013.

- 14. Старилов Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6.
- 15. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997.
- 16. Хомяков Г. А. Административный суд в Российской Федерации. Казань, 2001.
- 17. Шергин А. П. О понимании административного производства // Административное судопроизводство в Российской Федерации ... Воронеж, 2013.
- 18. Шмелев И. В. Административная юстиция в новой Зеландии: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012.
- 19. URL : http://mosmediator.narod.ru/index/0-351 (дата обращения : 20.11.2014).

#### **References:**

- 1. Federal Law No. 193-FL from 27.07.2010 "On Alternative Procedure of Dispute Settlement Involving a Mediator (Mediation Procedure)" (as amended on 07.23.2013) [FZ ot 27.07.2010 № 193-FZ «Ob al'ternativnoi protsedure uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika (protsedure mediatsii)»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, 2010, no. 31, article 4162.
- 2. Administrative Responsibility (general part): Study Guide [Administrativnaya otvetstvennost' (chast' Obshchaya): ucheb. Posobie]. Under edition of D. N. Bakhrakh, Ekaterinburg: 2004.
- 3. Boitsova V. V., Boitsov V. Ya. Administrative Justice: to Continue the Debate about the Content and Meaning [Administrativnaya yustitsiya: k prodolzheniyu diskussii o soderzhanii i znachenii]. *Gos. i pravo State and Law*, 1994, no. 5.
- 4. Vlasova G. B. Legitimization of the Institutes of Public Authority in Political-legal and Socio-cultural Dimensions: through the Example of the Justice Evolution: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Legitimatsiya institutov publichnoi vlasti v politiko-pravovom i sotsiokul'turnom izmereniyakh: na primere evolyutsii pravosudiya: Avtoref. diss. ... d-ra yurid. nauk]. Rostov-on-Don: 2009.

- 5. Dugenets A. S. *Administrative-jurisdictional Process: Monograph* [Administrativno-yurisdiktsionnyi protsess: Monografiya]. Moscow: 2003.
- 6. Elistratov A. I. *Administrative Law* [Administrativnoe pravo]. Moscow: printing house of I. D. Sytin, 1911.
- 7. Zelentsov A. B. Administrative-legal Dispute (theoretical and methodological approaches to the study) [Administrativno-pravovoi spor (teoretiko-metodologicheskie podkhody k issledovaniyu)]. *Pravovedenie Jurisprudence*, 2000, no. 1.
- 8. Zelentsov A. B. *Administrative-legal Dispute: Theory Issues: Monograph.* 2<sup>nd</sup> Edition, revised and enlarged [Administrativno-pravovoi spor: voprosy teorii. Izdanie vtoroe, ispravlennoe i dopolnennoe]. Moscow: PFUR, 2009.
- 9. Kononov P. I. Administrative Court Procedure in the Russian Federation: a View of an Administrative Judge [Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: vzglyad administrativnogo sud'i]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva Administrative Court Procedure in the Russian Federation and the Formation of Administrative-procedural Legislation*, 2013.
- 10. Muratova E. V. *Administrative Justice in Australia*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativnaya yustitsiya v Avstralii: Avtoref. diss... kand. yurid. nauk]. Moscow: 2013.
- 11. Nozdrachev A. F. *System Regulation of Administrative Activity: Domestic Doctrine and Practice* [Sistemnaya reglamentatsiya administrativnoi deyatel'nosti: otechestvennaya doktrina i praktika]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika Legislation and Economics*, 2011, no. 8.
- 12. Palibin M. K. Repetitive Course of Police Law [Povtoritel'nyi kurs politseiskogo prava]. *Rossiiskoe politseiskoe (administrativnoe) pravo: konets XIX nachalo XX veka: khrestomatiya Russian Police (administrative) Law: the end of XIX early XX century: Reading-book,* compilation and opening chapter of Yu. N. Starilov, Voronezh: 1999.
- 13. Starilov Yu. N. From Administrative Justice to Administrative Court Proceedings [Ot administrativnoi yustitsii k administrativnomu sudoproizvodstvu]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva Administrative Court Proceedings in the Russian Federation and the Formation of Administrative and Procedural Legislation*, Series: Anniversaries, Conferences, Forums, issue no. 7. Voronezh: Voronezh State University Publishing House, 2013.

- 14. Starilov Yu. N. Implementation of Constitutional Guarantees and Modernization of Administrative-legal Regulation [Realizatsiya konstitutsionnykh garantii i modernizatsiya administrativno-pravovogo regulirovaniya]. *Administrativnoe pravo i protsess Administrative Law and Process*, 2013, no. 6.
- 15. Khamaneva N. Yu. *Protection of the Rights of Citizens in the Sphere of Executive Power* [Zashchita prav grazhdan v sfere ispolnitel'noi vlasti]. Moscow: 1997.
- 16. Khomyakov G. A. *Administrative Court of the Russian Federation* [Administrativnyi sud v Rossiiskoi Federatsii]. Kazan': 2001.
- 17. Shergin A. P. On Understanding of Administrative Proceedings [O ponimanii administrativnogo proizvodstva]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii Administrative Court Procedure in the Russian Federation*, Voronezh: 2013.
- 18. Shmelev I. V. *Administrative Justice in New Zealand*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativnaya yustitsiya v novoi Zelandii: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk]. Moscow: 2012.
- 19. Available at : http://mosmediator.narod.ru/index/0-351 (accessed : 20.11.2014).

#### Баценков H. H. / Batsenkov N. N.

#### ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ИСЧИСЛЕНИЕМ И УПЛАТОЙ НДС

# SEPARATE PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE OF TAX AUTHORITIES, ARISING IN THE COURSE OF MONITORING OVER THE CALCULATION AND PAYMENT OF VAT

Баценков Николай Николаевич

Заместитель руководителя управления ФНС России по Московской области, советник государственной гражданской службы РФ 1 класса, Москва.

Batsenkov Nikolai
Nikolaevich,
Deputy Head of the Federal Tax
Service of Russia for Moscow
region, 1st class adviser of Public
Civil Service of the Russian
Federation, Moscow.

В статье проводится обзор отдельных проблем правоприменительной практики налоговых органов, возникающие при проведении контроля за исчислением и уплатой НДС. Автор предпринимает попытку выявить причины возникновения конфликта между налогоплательщиками, плательщиками НДС и налоговыми органами и делает собственные выводы.

**Ключевые слова:** контроль, налог, НДС, конфликт, налоговый орган, налогоплательщик, налоговая проверка

The article gives an overview of specific problems of law enforcement practice of tax authorities arising from the conduct of control over the calculation and payment of VAT. The author attempts to identify the causes of conflict between taxpayers, payers of VAT and tax authorities and makes his own conclusions.

**Keywords:** monitoring, tax, VAT, conflict, tax authority, taxpayer, tax audit.

Правоприменительная практика налоговых органов в области контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах при исчислении и уплате НДС наиболее общирна и характеризуется высокой степенью конфликтности и опровержимости. Во многом это связано со сложностью и противоречивостью законодательства по вопросам исчисления, взимания и уплаты НДС и зачастую требует отдельного разъяснения со стороны специалистов налоговых органов и толкования со стороны судов высших инстанций.

Контроль за соблюдением налогоплательщиками, плательщиками сборов, налоговыми агентами законодательства о налогах и сборах в части исчисления и уплаты НДС осуществляется посредством проведения камеральных и выездных налоговых проверок. Камеральная налоговая проверка проводится на основе налоговых деклараций (расчетов) и документов, представленных налогоплательщиком, плательщиком сбора, налоговым агентом в соответствии с пунктом 1 статьи 88 НК РФ [2]. Камеральная налоговая проверка проводится уполномоченными должностными лицами налогового органа в соответствии с их служебными обязанностями без какого-либо специального решения руководителя налогового органа. Срок проведения проверки три месяца со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации (расчета по НДС) в налоговый орган (пункт 2 статьи 88 НК РФ). Дата начала камеральной налоговой проверки указывается в акте проверки. При проведении камеральной налоговой проверки расчета по НДС имеет значение:

- ранее представленные налоговые декларации (расчеты);
- уточненные налоговые декларации (расчеты);
- документы, ранее полученные (составленные) в ходе выездных и камеральных налоговых проверок, иных мероприятий налогового контроля;
- заявления и сообщения, полученные от налогоплательщика и третьих лиц;
- материалы, полученные от правоохранительных и иных органов, от внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с ведомственными соглашениями с ФНС России, региональными ведомственными соглашениями и т. д.;
- иные документы и сведения, полученные налоговым органом на законных основаниях.

Камеральные налоговые проверки проводятся в следующем порядке:

1) ввод в автоматизированную информационную систему налоговых органов (далее - АИС «Налог») представленных налогоплательщиком данных налоговых деклараций (расчетов). При этом допускается представление

информации как на бумажных носителях, так и в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи. На этой же стадии происходит автоматизированный арифметический контроль в отношении всех представленных расчетов и формируется протоколы ошибок. Протоколы хранятся в базе данных и используются в работе отделом камеральных проверок;

- 2) автоматизированный камеральный контроль, осуществляемый отделом камеральных проверок, в отношении всех представленных налоговых деклараций (расчетов);
- 3) оформление результатов проверки актом налоговой проверки в соответствии со статьей 100 НК РФ.

В случае выявления нарушений законодательства о налогах и сборах в области исчисления НДС в соответствии с главой 21 НК РФ, регулирующей вопросы исчисления и уплаты НДС, составляется протокол.

Отдел камеральных проверок, в отношении всех представленных налоговых деклараций (расчетов по НДС) осуществляет проверку:

- 1) сопоставимости показателей налоговой декларации (расчета по НДС) с показателями налоговой декларации (расчета) предыдущего отчетного (налогового) периода;
- 2) взаимоувязки показателей проверяемой налоговой декларации (расчета) с показателями налоговых деклараций (расчетов) по другим видам налогов и бухгалтерской отчетностью;
- 3) достоверности показателей налоговой декларации (расчета) на основе анализа всей имеющейся в налоговом органе информации и др.;
- 4) правильности отражения сведений в карточке «РСБ» налогоплательщика;
  - 5) правильности исчисления налоговой базы;
  - 6) обоснованности применения налоговых льгот, налоговых ставок и др.

Кроме указанного работники камерального отдела проводят анализ между протоколом разногласий по результатам арифметического контроля и протоколом проверки по контрольным соотношениям, сформированный при вводе данных налоговых деклараций (расчетов) в АИС «Налог». Затем формируются и обобщаются протоколы сопоставления показателей налоговых деклараций (расчетов) и бухгалтерской отчетности и иных данных, содержащихся в информационных ресурсах налогового органа, а также информации внешних источников.

При возможности проводится сопоставление показателей деклараций (расчетов по НДС) и бухгалтерской отчетности с показателями по аналогичным

налогоплательщикам и со среднеотраслевыми показателями исчисления и уплаты НДС (по предыдущим периодам).

Если налоговый контроль исчисления и уплаты НДС осуществляется в порядке выездной налоговой проверки, налоговый орган вправе проводить осмотр территорий, помещений лица, в отношении которого проводится налоговая проверка. В целях выяснения обстоятельств, имеющих значение для полноты проверки (пункт 1 статьи 92 Кодекса), анализируются документы, представленные налогоплательщиком для проведения камеральной налоговой проверки (декларации по налогу на добавленную стоимость (пункты 8 и 8¹ статьи 88 НК РФ)) и другие.

При проведении налогового контроля за исчислением и уплатой НДС имеют место многочисленные проблемы. Рассмотрим некоторые из них:

Проблема 1. Нормативно не закреплена ответственность налогоплательщика и его должностных лиц в связи с ограничением доступа представителя налогового органа на территорию налогоплательщика. Такое право предоставлено налоговому органу в силу статьи 31 (подпункт 6) НК РФ. В порядке, предусмотренном статьей 92 НК РФ, налоговые органы вправе осматривать любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения независимо от места их нахождения производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества. Такой доступ осуществляется строго на добровольной основе с согласия налогоплательщика.

Проблема 2. Законом ограничено право налогового органа при проведении налоговой проверки, затребовать у налогоплательщика дополнительные документы, кроме: подтверждающих право на налоговые льготы, документов, которые должны прилагаться к налоговой декларации (расчету), документов, подтверждающих правомерность применения налоговых вычетов (статья 172 НК РФ) [3]. Для получения дополнительных сведений налоговые органы вынуждены делать соответствующие запросы в органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, банки, общественные организации и др. Это может привести к сокращению времени, необходимого для проведения проверки. Между тем, при выявлении несоответствий между ранее полученными налоговым органом документов, и фактическими данными, выявленными в ходе налогового контроля, а также в иных случаях, имеется необходимость запроса налоговым органом у налогоплательщика дополнительных документов.

В этой связи имеет место предложение о необходимости внесения изменений в действующее законодательство о налогах и сборах. Статью 31 НК РФ дополнить положениями следующего содержания: при выявлении противоречий и несоответствия между сведениями, содержащимися в налоговой декларации налогоплательщика по налогу на добавленную стоимость, либо при выявлении несоответствия сведений об операциях, содержащихся в налоговой декларации, сведениям об указанных операциях, содержащимся в налоговой декларации по налогу на добавленную стоимость, представленной в налоговый орган другим налогоплательщиком (иным лицом, на которое в соответствии с главой 21 Кодекса возложена обязанность по представлению налоговой декларации), или в журнале учета полученных и выставленных счетов-фактур, представленном в налоговый орган лицом, в случае, если такие противоречия или несоответствия свидетельствуют о занижении суммы налога на добавленную стоимость подлежащей уплате в бюджет, либо о завышении суммы налога на добавленную стоимость, заявленной к возмещению, налоговый орган вправе истребовать у налогоплательщика дополнительные документы, подтверждающие правильность произведенных расчетов.

Следует отметить, что отказ налогоплательщика от представления запрашиваемых при проведении налоговой проверки документов или непредставление их в установленные сроки признаются налоговым правонарушением и влекут ответственность, предусмотренную пунктом 1 статьи 126 НК РФ. Кроме указанного непредставление в налоговые орган документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде образует состав административного правонарушения и влечет административную ответственность должностных лиц (часть 1 статьи 15.6 КоАП РФ).

В случае отказа или непредставления налогоплательщиком дополнительно запрашиваемых налоговым органом документов для проведения налогового контроля в сроки, установленные в требовании, должностное лицо налогового органа, проводящее налоговую проверку, имеет право произвести выемку необходимых документов в порядке статьи 94 НК РФ.

Проблема 3. Имеют место проблемы установления круга налогоплательщиков и отнесения определенных категорий лиц к плательщикам налога. Законодательно круг налогоплательщиков налога на добавленную стоимость закреплен в статье 143 НК РФ. К ним отнесены: организации; индивидуальные предприниматели; лица, признаваемые налогоплательщиками налога

на добавленную стоимость в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле. Понятие «организация» легально закреплено в пункте 2 статьи 11 НК РФ и охватывает как российские, так и иностранные организации. Российские организации – это юридические лица, образованные в соответствии с национальным законодательством. Содержание понятия организации раскрывается в Гражданском кодексе РФ. Иностранные организации – иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств...(пункт 2 статьи 11 НК РФ).

Иностранная организация, осуществляющая деятельность в Российской Федерации (извлекающая прибыль) должна встать на налоговый учет [4] по месту нахождения своих постоянных представительств в Российской Федерации. Таким образом, иностранная организация, извлекающая доход через свое представительство на территории Российской Федерации, является налогоплательщиком налога на добавленную стоимость по месту постановки на учет своего представительства. Российские ученые неоднократно в своих исследованиях отмечали, что нормы о налогообложении иностранных организаций через постоянное представительство в Российской Федерации изначально отличались наличием существенных коллизий [9, 20-27]. В подпункте 4 пункта 1 статьи 148 НК РФ законодатель вводит дефиницию «место осуществления деятельности». Таким местом признается территория Российской Федерации, в случае фактического присутствия покупателя работ (услуг) на территории Российской Федерации на основе государственной регистрации организации, а при ее отсутствии - на основании места, указанного в учредительных документах организации, места управления организации, места нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, места нахождения постоянного представительства (если работы (услуги) оказаны через это постоянное представительство), места жительства физического лица.

В пункте 2.1 Приказа МНС РФ от 28 марта 2003 г. N БГ-3-23/150 дается разъяснение о том, что наличие постоянного представительства иностранной организации в Российской Федерации определяется исходя из положений законодательства о налогах и сборах. В случае если иностранная организация является лицом с постоянным местопребыванием в государстве, в отношениях с которым у Российской Федерации (СССР) существует действующее

соглашение об избежании двойного налогообложения, при определении наличия постоянного представительства приоритет имеют положения соответствующего международного договора [7].

Представительство иностранной организации, состоящее на учете в налоговых органах Российской Федерации, обязано составлять счета-фактуры при совершении операций, признаваемых объектом налогообложения в соответствии с главой 21 НК РФ [5].

Таким образом, основной критерий, необходимый и достаточный для взимания НДС с иностранной организации – наличие (отсутствие) постоянного представительства в Российской Федерации.

Понятие постоянного представительства иностранной организации в Российской Федерации приведено в пункте 2 статьи 306 НК РФ. При этом следует обратить внимание на то, что оно приводится для целей главы 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций». На это обстоятельство прямо указано в указанной норме. Под постоянным представительством иностранной организации в Российской Федерации понимается филиал, представительство, отделение, бюро, контора, агентство, любое другое обособленное подразделение или иное место деятельности этой организации (далее – отделение), через которое организация регулярно осуществляет предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации, связанную с:

- пользованием недрами и (или) использованием других природных ресурсов;
- проведением предусмотренных контрактами работ по строительству, установке, монтажу, сборке, наладке, обслуживанию и эксплуатации оборудования, в том числе игровых автоматов;
- продажей товаров с расположенных на территории Российской Федерации и принадлежащих этой организации или арендуемых ею складов;
  - осуществлением иных работ, услуг.

Постоянное представительство иностранной организации считается образованным с начала регулярного осуществления предпринимательской деятельности через ее отделение. При этом деятельность по созданию отделения сама по себе не создает постоянного представительства. Постоянное представительство прекращает существование с момента прекращения предпринимательской деятельности через отделение иностранной организации (п. 3 ст. 306 НК РФ) [9, 20-27].

Таким образом, возникновение постоянного представительства иностранной организации основано на соблюдении трех обязательных условий:

- 1) создание постоянного представительства исключительно для осуществления предпринимательской деятельности;
- 2) место деятельности должно находиться на территории Российской Федерации;
  - 3) деятельность не должна носить временного характера.

Однако, с появлением электронной коммерции концепция «постоянного представительства» вообще потеряла свою актуальность, – пишет, например, Н. М. Васильева. Поскольку вести экономическую деятельность за границей стало возможным и без постановки на учет по месту извлечения прибыли. Наиболее типичным примером является электронная коммерция, когда местом нахождения постоянного представительства является место расположения сервера, на котором находится веб-сайт – средство электронной коммерции [8]. Веб-сайт может быть зарегистрирован в любой стране и даже под вымышленным брендом. Таким примером может служить туристическая фирма Дрим-лайн, которая ведет активную работу по распространению туристического продукта по всей территории Российской Федерации. Дримлайн зарегистрирована в Гамбурге (Германия) и не имеет постоянного представительства в России. При этом по заключении договоров на приобретение туристического продукта деньги предлагается переводить непосредственно в Германию на частные счета.

Соответственно возникает проблема взимания налога НДС с иностранных организаций не зарегистрировавших постоянное представительство на территории Российской Федерации, но осуществляющих деятельность по извлечению дохода и привлечения их к налоговой ответственности в случае выявления фактов нарушения законодательства о налогах и сборах.

Имеют место проблемы взимания НДС с индивидуального предпринимателя. Индивидуальные предприниматели по общим правилам признаются плательщиками НДС. Индивидуальные предприниматели, согласно норм ГК РФ – это физические лица, осуществляющие деятельность без образования юридического лица [1]. Такое право гарантируется всем гражданам Российской Федерации в соответствии с правилами статьи 23 ГК РФ. Лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, при отсутствии регистрации в качестве индивидуального предпринимателя не вправе ссылаться на то, что он не является индивидуальным предпринимателем (часть 4 статьи 23 ГК РФ). Так гражданин, сдающий свою недвижимость (квартиру, дачу) в аренду (оказывающий услуги передачи в наем) обязан уплачивать НДС. При этом он не вправе ссылаться на то обстоятельство, что он не является

индивидуальным предпринимателем, поскольку не зарегистрирован в налоговом органе в качестве такового. Такая позиция прямо разъяснена в письмах МНС России от 13.05.2004 N 03-1-08/1191/15@ и от 23.06.2003 N 03-1-08/1920/16-Ч127. В то же время, при осуществлении деятельности вне рамок предпринимательской деятельности физическим лицом, имеющим статус индивидуального предпринимателя, такая реализация не подпадает под объект обложения НДС [10].

Так, ФАС Уральского округа вынес решение о том, что наличие статуса индивидуального предпринимателя не может изменить определенный гражданским законодательством статус принадлежащего ему как физическому лицу недвижимого имущества, даже если такое имущество сдается собственником в аренду в качестве индивидуального предпринимателя [6]. Такой вывод судом основан на том обстоятельстве, что индивидуальный предприниматель использует свое имущество не только для занятия предпринимательской деятельностью, но и в качестве личного имущества, необходимого для личных нужд, поэтому его имущество не может быть разграничено.

Следует отметить, что специальные налоговые режимы могут предусматривать освобождение от обязанности индивидуального предпринимателя от уплаты НДС. На налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, не распространяется обязанность оформлять счетафактуры.

Индивидуальные предприниматели, применяющие патентную систему налогообложения, также не признаются плательщиками НДС, за исключением, подлежащего уплате НДС при осуществлении видов предпринимательской деятельности, в отношении которых не применяется патентная система налогообложения. Данное обстоятельство образует конфликт правоотношений между налоговыми органами и индивидуальными предпринимателями и явилось основанием для его разрешения в Конституционном суде Российской Федерации.

Проблема 5. Налоговый кодекс не предусматривает обязанность налогоплательщика представить уточненную налоговую декларацию в связи с нарушениями, выявленными налоговым органом в результате налоговой проверки. Таким образом, при перерасчете налогоплательщиком (налоговым агентом) сумм налога и предоставлении декларации (расчета) за последующий налоговый период не учитываются результаты налоговых проверок, проведенных налоговым органом, за тот налоговый период, по которому налогоплательщиком (налоговым агентом) производится перерасчет сумм налога. Результаты налоговых проверок фиксируются только в решении о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Вынесение в резолютивной части решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения предложения о внесении необходимых исправлений в документы бухгалтерского и налогового учета, означает лишь право, но не вменяет обязанность налогоплательщика представить уточненные налоговые декларации. Пункт 1 статьи 81 НК РФ предусматривает право налогоплательщика при обнаружении факта неотражения или неполноты отражения сведений, а также ошибок, приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате, внести необходимые изменения в налоговую декларацию и представить в налоговый орган уточненную налоговую декларацию. Такие изменения налогоплательщик имеет право внести в случае самостоятельного обнаружения им недостоверных сведений, а также ошибок, не приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате.

Налоговые декларации не относятся к документам налогового учета, а представляют собой заявления налогоплательщика об объектах налогообложения, о полученных доходах и произведенных расходах, об источниках доходов, о налоговой базе, налоговых льготах, об исчисленной сумме налога и (или) о других данных, служащих основанием для исчисления и уплаты конкретных налогов (пункт 1 статьи 80 Кодекса). Невнесение налогоплательщиком изменений в налоговые декларации (расчеты) ведет к возможности дальнейшего искажения отчетности. Следовательно пункт 1 статьи 81 НК РФ необходимо дополнить абзацем следующего содержания:

«При выявленных в ходе налогового контроля нарушениях законодательства о налогах и сборах. Уточненная налоговая декларация может быть представлена до принятия решения по налоговой проверке первичной (предыдущей) налоговой декларации за тот же налоговый (отчетный) период».

При этом праву налогоплательщика на предоставление уточненной налоговой декларации должно корреспондироваться полномочие налогового органа на ее проверку. Проверка уточненной налоговой декларации проводится индивидуально, исходя из содержания внесенных в нее изменений. Уточненная налоговая декларация может быть проверена налоговым органом в рамках камеральной налоговой проверки, и/или в рамках проводимой выездной налоговой проверки (если уточненная декларация (расчет по НДС) были представлены при проведении выездной налоговой проверки).

#### Список литературы:

- 1. Гражданский Кодекс Российской Федерации // Система ГА-РАНТ: [Электронный ресурс]. НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2014].
- 2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть I // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2014].
- 3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть II // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2014].
- 4. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 110 «О совершенствовании процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 864.
- 5. Письмо Минфина России от 2 августа 2013 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2014].
- 6. Постановление ФАС Уральского округа от 12.01.2010 N Ф09-5369/09-С2 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2014].
- 7. Приказ «Об утверждении Методических рекомендаций налоговым органам по применению отдельных положений главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации, касающихся особенностей налогообложения прибыли (доходов) иностранных организаций» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2003. № 5.
- 8. Васильева Н. М. Особенности налоговых правоотношений в сфере электронной коммерции // Финансовое право. 2006. № 3.
- 9. Кобзарь-Фролова М. Н. Налогово-правовое регулирование деятельности иностранных организаций через постоянное представительство // Финансовое право. 2010. № 9.
- 10. Лермонтов Ю. М. Постатейный комментарий к главе 21 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на добавленную стоимость» // КонсультантПлюс. Версия-Проф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].

#### **References:**

1. Civil Code of the Russian Federation [Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

- 2. Tax Code of the Russian Federation. Part I [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii. Chast' I]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 3. Tax Code of the Russian Federation. Part II [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii. Chast' II]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 4. RF Government Decision No. 110 from February 26, 2004 "On Improving the Procedures of State Registration of Legal entities and Individual Entrepreneurs" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 fevralya 2004 g. № 110 «O sovershenstvovanii protsedur gosudarstvennoi registratsii i postanovki na uchet yuridicheskikh lits i individual nykh predprinimatelei»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, 2004, no. 10, article 864.
- 5. Letter from the Ministry of Finance of Russia from August 2, 2013 [Pis'mo Minfina Rossii ot 2 avgusta 2013]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 6. Resolution of the Federal Arbitration Court of Ural district N F09-5369 / 09-C2 from 12.01.2010 [Postanovlenie FAS Ural'skogo okruga ot 12.01.2010 N F09-5369/09-S2]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 7. Order "On approval of methodological recommendations for tax authorities on the application of certain provisions of chapter 25 of the Tax Code of the Russian Federation concerning the features of taxation of profit (income) of foreign companies" [Prikaz «Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendatsii nalogovym organam po primeneniyu otdel>nykh polozhenii glavy 25 Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii, kasayushchikhsya osobennostei nalogooblozheniya pribyli (dokhodov) inostrannykh organizatsii»]. Finansovyi vestnik. Finansy, nalogi, strakhovanie, bukhgalterskii uchet Financial Bulletin. Finance, taxes, insurance, accounting, 2003, no. 5.
- 8. Vasil'eva N. M. Features of Tax Relations in the Sphere of E-commerce [Osobennosti nalogovykh pravootnoshenii v sfere elektronnoi kommertsii]. *Finansovoe pravo Financial Law*, 2006, no. 3.
- 9. Kobzar'-Frolova M. N. Tax and Legal Regulation of Activity of Foreign Organizations through a Permanent Establishment [Nalogovo-pravo-voe regulirovanie deyatel'nosti inostrannykh organizatsii cherez postoyannoe predstavitel'stvo]. *Finansovoe pravo Financial Law*, 2010, no. 9.
- 10. Lermontov Yu. M. Paragraph-to-paragraph Commentary to Chapter 21 of the Tax Code of the Russian Federation "Value Added Tax" [Postateinyi kommentarii k glave 21 Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii «Nalog na dobavlennuyu stoimost'»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

#### Дёмин А. А. / Demin A. A.

## ДИСКУССИЯ О ВЛИЯНИИ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ВОЗНИКНОВЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

## DISCUSSION ON THE INFLUENCE OF GLOBALIZATION ON EMERGENCE OF INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW

Дёмин Алексей Афанасьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, dyomin1940@mail.ru

Demin Aleksei
Afanas'evich,
c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Chair of administrative law at Lomonosov Moscow
State University, Moscow,
dyomin1940@mail.ru

В статье анализируется возможность формирования международного административного права в глобализующемся мире.

**Ключевые слова:** глобализация, метод правового регулирования, отрасли права.

The article analyzes the possibility of formation of international administrative law in the globalizing world.

**Keywords:** globalization, method of legal regulation, branches of law.

В отличие от идеи Е. Т. Гайдара, что государство приватизируется бюрократией, на самом деле приватизация государства произошла не бюрократией, а группировкой физических лиц, субъектов, позднее названных высокопарно олигархами. Ибо кто платит, тот и заказывает музыку. Происхождение термина «олигарх» связано с перерастанием капитализма свободной конкуренции в империалистическую стадию, так рельефно обрисованную В. И. Лениным в его труде «Империализм как высшая стадия капитализма». Одним из 4 или 6 признаков империализма В. И. Ленин называл появление олигархов, концентрирующих в своих немногочисленных руках основные финансовые потоки монополистического капиталистического рынка в стадии империализма, в настоящее время называемого глобализмом. Но те олигархи, которые описаны Лениным, 19 века, не идут ни в какое сравнение с российскими олигархами. Те вырастали в процессе перераспределения прибавочного продукта, производимого в стране, шли путем концентрации всё же труда, вплоть до превращения его в государственный интерес. Наши «олигархи» произошли от нетрудового обогащения, присвоением продукта чужого труда, то есть воровским методом, приватизацией, во-вторых, наши олигархи, понимая воровской свой характер, чуждый народу и вредительский для государства немедленно стремятся вывезти все приобретенное в Израиль или в иную страну, но не допустить бывшее советское имущество на службу стране пребывания. То есть они в некоторых аспектах сродни чисто вредительской группировке конкурирующего врага в стане противника. В этом отношении характерно выступление Глеба Павловского 16 мая 2005 года в программе «Вести-подробности» на центральном телевидении РФ. Г. Павловский както стыдливо говорил, что приватизация государства произошла олигархами; они стали между гражданами и государством и искажают суть государства, лишают народ России государства, поскольку олигархи скупили и поделили между собой государство, лишили граждан суверенитета. Он определил, что М. Ходорковский занимался скупкой политической системы. По существу, Павловский подтвердил, что идея Е. Т. Гайдара, что государство приватизируется бюрократией, реализована. Далее Г. Павловский выразился так, что если мы хотим быть свободными, народ должен иметь государство. Демократия не может существовать без сильного государства. Непоследовательность мышления Павловского в том, что, по его мнению, мафия - это безобидное слово, так как переводится как «друзья друзей». В то время как мафией называется сращивание преступности с властью. И никакое государство не гордится связями сотрудничества с преступным миром.

Надежды преодолеть правовой беспредел и беспорядок в российской системе права обращением к международному праву понятны, но настолько же тщетны [9, 164-170], как и надежды получить благосостояние подключением или вхождением «в Запад» без надлежаще организованного труда и высокой производительности труда у себя дома. Бездельникам и там не будет сладко, поскольку конкурентная среда не терпит паразитов. Благосостояние на спекуляции нефтью или газом – признак паразитизма в экономике, я отношу такое состояние экономики к стадии дикости в истории человеческой цивилизации, поскольку главным содержанием деятельности в период дикости является собирательство готового в природе продукта, в то время как на последующих, прогрессивных стадиях цивилизационного развития человек из homo sapiens превращается в homo habilis, человека деятельного, то есть такого, который своим трудом создает не существующие в природе артефакты, преобразует природу.

Осмысление современного состояния правовой надстройки в мире приводит Н. А. Власенко: «Признаками упадка международного права в условиях постмодернизма являются неопределенность перспектив некоторых международных образований (ЕС, СНГ); бездействие ряда организаций; институциональная стагнация ООН; уязвимость некоторых институтов с точки зрения легитимности (международные уголовные трибуналы); доминирование концепции функционализма» [6, 46].

Крупное дестабилизирующее влияние на мироустройство оказывает гегемон современного мира, США. По мнению В. Д. Зорькина, кризис системы международного правосудия связан с «распространением на сферу международных отношений норм прецедентного англосаксонского права». «Американская и британская правовые системы всё чаще позволяют себе выход за пределы национальных границ, используя национальные судебные прецеденты для преследования подозреваемых вне национальной территории» [11].

В российской административно-правовой науке поставлена проблема поиска надлежащего ответа на глобализацию путем разработки «глобального административного права» (ГАП). Профессор А. Б. Зеленцов считает задачей нашей науки «понять, овладеть и упорядочить стихийно развертывающиеся процессы юридической транснационализации (глобализации) и рационально управлять ими с учетом российской правовой идентичности» [10, 26]. Н. И. Побежимова призывает представителей науки административного права разрабатывать понятие и принципы «международного административного

права (МАП)», его предмет, источники, механизм международного административно-правового регулирования «с учетом происходящих в мире процессов глобализации и интеграции» [18, 160], в частности стран СНГ.

Казалось бы, экономический базис под новой правовой надстройкой в мировом административном праве уже создается в виде единого «свободного рынка», интернета, евразийского единого экономического пространства, но в действительности ли это так, дает ли он повод говорить о нарождении международного административного права, не служат ли иные характеристики государств (выбор социального пути, социализма, верований и просто националистических объединений иностранных граждан на территориях иных суверенных государств: хуацяо, колонии, например, евреев, черкесов в других государствах, индейцев в резервациях и т. д.) противопоставляемой реалией концепции интеграции? Надежды навести порядок с коррупцией в стране при помощи международного административного права, если внутри самого государства таких сил не находится – это ложный путь.

Определение предмета международного административного права - самый трудный вопрос, если формирование такой отрасли права обсуждать.

Относится ли непосредственно к сфере «международного административного права возбуждение в ноябре 2014 года дела против Г. Тимченко, миллионера и друга В. В. Путина [30], или Микерина [29, 31]? Или объявление в ноябре 2014 года Следственным комитетом РФ о возбуждении дела по факту обстрела в ноябре 2014 года школы в Донецке [28], повлекшего гибель школьников? Ведь в обоих случаях для возбуждения дела требовалось обладание определенной властью, компетенцией государственного органа для такой акции по возбуждению дела против граждан не своей юрисдикции. Или же это необоснованные претензии на преследование любого гражданина любой страны даже за пределами своего государства, за пределами своей юрисдикции, что не составило бы разницы с международным бандитизмом. В конце 20 века в западноевропейских странах такое полномочие собственного государства активно продвигалось, таким же образом претендует вершить своё правосудие и Израиль против граждан любой страны, если Израиль подозревает такое лицо в геноциде евреев. Насколько обоснованны такие претензии и имеют ли они отношение к так называемому «международному административному праву»? Может быть, и применение к России рядом стран Запада санкций в протест против политики Российской Федерации на Украине тоже относится к этому виду нарождающегося права? Или всё это противоправные деяния? Известно, что Президент РФ посоветовал попавшим под западные санкции российским миллиардерам обжаловать их в неком суде. И не относится ли деятельность Интерпола по розыску преступников к этому же международному административному праву? Зададимся вопросом, какой из приведенных казусов относился бы к предлагаемому международному административному праву?

Многие положения этой концепции, например, термин «глобальное управление», по отношению к административному праву требуют самого пристального внимания и научного обсуждения. Ибо примеров некритичного подстраивания под «Запад» в правовой практике Российской Федерации достаточно. Что не обязательно ведет к гармонии в соответствующих правоотношениях. Однажды корреспондент радиостанции «Эхо Москвы» О. Журавлева в беседе с Евгенией Альбац, главным редактором журнала «The New Times» провела наболевшую оценку ситуации: «Мир нестабилен, у всех свои интересы. Мы просто, как бы, не понимаем свое место и, может быть, поэтому у нас такие сложные отношения со всеми» [26]. Кроме того, надо считаться и с возможностью при наличии международного административного права возникновения правоотношений, когда «международная администрация» применит квазивластные полномочия как к физическим и юридическим лицам Российской Федерации за рубежом, так и ко всему государству в целом. То есть появятся приемы властного воздействия на Российскую Федерацию типа санкций группы стран Европейского Союза и стран Американского континента, США и Канады. В практике США уже давно проявляются такие черты их правосознания, когда они активно, ссылаясь исключительно на нормы своего внутреннего права, применяют задержание, заключение под стражу и осуждение российских граждан, имеющих свой бизнес за пределами Российской Федерации (дело Бута, арест счетов российских чиновников и т. д.). А деятели самопровозглашенных государств, например, Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ, ИГ), применяя свои внутренние правила властвования и представления об общественном порядке, проводят казни неверных, включая и граждан Российской Федерации.

Некое подобие международного административного права находит А. А. Агеев при исследовании правового режима пространств, не находящихся под государственным суверенитетом, например, режим открытого моря, а я бы добавил и специфический правовой режим на Международной космической станции. Он пишет: «под правовым режимом открытого моря будем понимать систему правовых средств, представленную всеми источниками международного права и принятыми в соответствии с ними актами национального

права и определяющую комплекс дозволений, запретов и позитивных обязываний субъектов международного права по поводу обеспечения их прав и законных интересов в данном районе морских пространств». Для определения прежде всего пределов «допущения осуществления национальной юрисдикции и её объёма» [3, 77]. На самом деле и эти диспозиции международного публичного права реализуется аппаратом суверенного государства, таким образом отрицая наличие некого «международного административного права», на роль хранителя которого «Гринпис» вряд ли подходит.

Говоря о взаимозависимости государств мира во всех областях их экономических, социальных и политических связей, А. Б. Зеленцов пишет: «...надгосударственное регулирование порождает пока ещё слабо проявляющий себя, но весьма важный и всё увеличивающийся массив норм, который в зарубежной литературе называют «новым административным правом» либо «надгосударственным административным правом», а чаще всего «глобальным административным правом». Этот новый нормативный комплекс призван обслуживать управленческие процессы, связанные с реализацией и защитой публичных интересов в новом трансгосударственном пространстве и этим отличается от «традиционного внутригосударственного» права» [10, 12-13].

Тут мы вынуждены снова обращаться к понятию предмета административного права, так как область его действия в приведенной трактовке становится опять неопределенной, на этот раз по отношению к административным правоотношениям с участием иностранного элемента.

Признано, что к административному праву надо относить материю по двум критериям: предмету и методу. Предмет – это круг общественных отношений, регулируемых административным правом, а метод (в моем определении) это характер связей субъектов правоотношения. Среди определений предмета административного права привлекает позиция Л. Л. Попова, который пишет: «Предмет административного права представляет собой систему общественных отношений, регулируемых административно-правовыми нормами» [19, 33], но мне импонирует больше точка зрения Д. Н. Бахраха, который пишет: «Предмет административного права это совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации и административного судопроизводства» [4, 32]. Важно, что в предмете административного права выделяют такую его характерную черту как «административно-принудительная деятельность» [2, 28]. Ведь право отличается от других форм регулирования общественных

отношений (правил морали, внутриорганизационных норм, родоплеменных обычаев) именно возможностью принудительной реализации правовой нормы при помощи специально для этого созданного государственного аппарата. С этой точки зрения действия властей США в августе 2013 г. по наказанию Сирии интервенцией за предполагаемое нарушение норм международного права (грубое обращение с собственным населением и иностранными наемниками, желающими свергнуть законное правительство страны, и применение химического оружия для их подавления) является принудительной деятельностью, и, принимая во внимание позицию А. Б. Зеленцова, – надгосударственной административной деятельностью.

Привлекают внимание эйфорические заметки А. Б. Зеленцова, который предвидит уже наступление в некоторых своих чертах «глобального административного права». «...Юридическое пространство, в рамках которого действует национальная публичная администрация уже не ограничивается конкретизацией национальных политических установок и приоритетов, а сопрягается со сферой нормативности надгосударственного характера, упорядочивающей управленческие отношения в рамках национального юридического пространства» [10, 15], - пишет Александр Борисович. На мой взгляд, А. Б. Зеленцов кладет в основу своего размышления критерий субъектного состава административного правоотношения: там, где есть иностранный элемент - это надгосударственное административное право. Причем по аналогии с внутригосударственным административным правом, где правоотношения строятся между властным субъектом административного права и подвластным, А. Б. Зеленцов считает, что в глобальном административном праве (ГАП) или транснациональном административном праве происходит «применение норм этого права как к частным субъектам, так и к публичным - государствам» [10, 17]. То есть вопрос о суверенитете таких государств уже не встает, они ставятся на уровень частного субъекта права, гражданина и какой-либо иной корпорации. Мне представляется, что это неверная основа для размышления. Хотя действующее законодательство РФ даёт для этого поводы. В. Г. Ульянищев оценивает уже действующее в РФ законодательство как именно такое, где государство сведено на уровень торгующего субъекта, одного из ряда субъектов гражданского права: «...государство, как система предохранительных механизмов, как носитель хозяйственной функции... низводится до величины рядового субъекта гражданского оборота, перед которым граждане (носители неотчуждаемых прирожденных прав) приобретают повсеместное преимущество» [22, 204].

Не субъект, а властный характер правоотношений является спецификой административного права. Критерий субъектного состава правоотношения не может быть принят безоговорочно даже и во внутригосударственном праве. На мой взгляд, более устойчивым критерием структуризации права по отраслям является принятие за основу характера связей субъектов правоотношения, то есть метода правового регулирования. В международном праве таким методом является метод «консенсуса» [12], согласия суверенов. А для административного права характерен метод власти и подчинения, метод властных предписаний, административно-правовой метод [8, 13-19]. То есть горизонтальные и вертикальные связи субъектов правоотношений. Вполне очевидно, что они несовместимы.

Вопрос глобализации и образования всемирного государства, в принципе, не нов [5, 9-13; 13; 15; 24, 411]. Каждый новый организатор глобального мира чаще всего к нему обращался. И империя Александра Македонского была мировой, правда, до кончины её организатора. И Римская империя объединяла всё известное к тому времени пространство. Стремление и современных империалистических держав к универсализации мира, как в смысле администрирования, так и в смысле насаждаемых собственных порядков и ценностей вполне ощутимо. Сюда же относятся попытки объединения Европы. Но почему же тогда в век глобализации и интеграций великая держава, СССР, в смысле глобализации так некстати выбивается из ряда вон, и расчленяется на многие кусочки? Просто ли это результат происков империалистических конкурентов для дисперсии противника с целью его дальнейшего поглощения по частям или же глобализацию не стоит переоценивать в смысле объединяющего фактора для населения мира? Этот же ответ должен быть получен и в отношении международного административного права.

Известно, как США относятся к нормам права, вырабатываемым в рамках ООН: ни Киотский протокол они не ратифицировали и не признали для себя обязательным, ни другие факты такого свойства, не говоря уж об их понимании международного права как права в трактовке только интересов Соединенных Штатов [23]. Они и в ситуации применения химического оружия в Сирии в августе 2013 года усмотрели угрозу именно национальным интересам США. То есть в реальности в новом интегрированном мировом сообществе бывших суверенными государств наднациональное право если и возникает, то в виде гегемонизма отдельно взятой державы, что фактически не дает образоваться новому административному праву мирового сообщества в трактовке А. Б. Зеленцова. Оценка А. Б. Зеленцова, что «Всё это провоцирует дихотомию «традиционное административное право – новое административное право» [10, 14] – вряд ли верная.

Закрепление в Конституции РФ принципа приоритета международного права перед национальным, правом Российской Федерации, не меняет дела не только в силу того, что текст Конституции РФ писали американские советники. Но и потому что в этом тексте прямо называется наднациональным именно международное право, основным субъектом которого являются государства, как суверены. Другими словами – национальное государство, как институт охраны прав человека и защиты прав своих людей, поиска убежища против несправедливостей конкурентного мира – не изжило себя. Время для всемирного государства постоянно зреет, но вряд ли оно наступило. По крайней мере, Конституция РФ, провозгласившая примат международного права над национальным правом РФ, – это всё же документ национального права, и его признание указанного качества международного права является собственным волеизъявлением суверенного государства, следовательно, такое суверенное государство всегда полномочно изменить данную формулировку на любую иную. В силу всё того же суверенитета.

Так что глобализация административного права – удел слабых и вынужденных повиноваться. А слабому нигде нет пристанища. И справедливой правовой процедуры. Горбачевская глобализация оборачивается сдачей национальных интересов, разгромом одной нации в пользу другой, пересмотром итогов Второй мировой войны и капитуляцией Ельцина. Когда президент Франции Н. Саркози в 2010 году выселял из страны кочующих цыган, объединенная Европа выкрикивала лозунги прекращения дискриминации [32], но депортация состоялась.

Вот как осторожно о глобализме пишет М. В. Немытина: «Следует заметить, что в современном мире, где не утихает борьба за геополитическое влияние, заимствование чужого опыта правового развития, построения правовой системы и правового регулирования может оказаться не таким уж безобидным. В условиях глобализации и международной интеграции любому государству, с одной стороны, нужно суметь воспользоваться плодами правового развития цивилизации, с другой – не растерять ощущение своих национальных интересов, сохранить свои правовые традиции. Поэтому в современном мире существуют и нарастают, конкурируя между собой, две тенденции: одна связана с глобализацией и международной интеграцией, соответственно с унификацией правовых порядков, другая – со стремлением стран к национальной идентичности, к поддержанию своих исторически

сложившихся государственных и правовых институтов и особенностей правовой системы» [17, 21]. Невозможность механического перенесения характеристик одной страны на условия другой страны рельефно описал Г. И. Муромцев [16, 17].

Где было ослаблено государство, там права человека всегда были под угрозой, ибо государство – и устанавливает нормы права, и их защищает, без государства не может быть никаких прав. В современных условиях признавать наличие или даже необходимость наличия международного административного права – есть позиция сдачи национального суверенитета и национальных интересов в угоду империалистическому конкуренту. Применение, например, Соединенными Штатами Америки военного подавления деятельности правительства суверенного государства, Сирии, можно было бы рассматривать в качестве применения административной власти для подавления чужой страны. И такая ситуация нисколько не добавляет аргументов в пользу мирового административного права, она просто свидетельствует о кризисе системы международного права, общепризнанно основанного на консенсусе, добровольном согласии субъектов международного права, соглашении вступать или не вступать в отношения с равноправными суверенами на политической карте мира.

Может быть в действиях США можно увидеть ростки международного административного права? Его нет. Когда административное право станет всемирным, оно перестанет претендовать на определение «международный». Поскольку понятие «международный» относится только к отношениям между суверенными государствами, а не к любому властному правоотношению с участием иностранного элемента в качестве одной из его сторон.

Теория А. Б. Зеленцова появилась в условиях, когда и внутри страны авторитет административного права с его правоохранительной функцией падает. Поскольку граждане прибегают к самосуду, непосредственному принуждению противной стороны [20, 27], а не надеются на эффективность государственной системы административного принуждения к соблюдению норм права. То есть отрицают и монополию государства на установление права, и монополию государства на суд и применение насилия. Среди примеров игнорирования государства можно назвать многочисленные «разборки», подменяющие принудительную функцию государства, а иногда при отсутствии «политической воли» в стране, бездействии государственных институтов администрации, частные группировки принимают на себя уже мероприятия по наведению территориального порядка в стране [21; 25].

По аналогии. Известна дискуссия ученых о международном частном праве, в которой подвергался критике сам этот термин, когда часть ученых признавала, что международное частное право - это не международное, не частное, и не право. Другие включали отношения МЧП в предмет международного публичного права. Первых ученых условно называли «националистами» (Л. А. Лунц, И. С. Перетерский), вторых - международниками (А. М. Ладыженский). «Националисты» доказывали, что каждое государство само устанавливает нормы так называемого международного частного права и поэтому оно является не международным, а внутригосударственным. «Частноправовой характер его оспаривается на том основании, что оно не столько регулирует непосредственно правоотношения между частными лицами, сколько определяет какие нормы должны применять органы публичной власти. Правовой характер норм международного частного права отрицается ввиду того, что оно не регулирует непосредственно правомочий субъектов правоотношений, не порождает и не разграничивает права в субъективном смысле слова, а дает указания, какие нормы права такого государства следует применять в каждом отдельном случае» [14, 15]. Научная дискуссия имела прямую проекцию на законодательство: в ВАКе принят критерий структурирования отраслей советского, а теперь и российского права то, что среди юридических наук специальность 12.00.03 относится к гражданскому и международному частному праву [1], то есть МЧП перемещено в разряд внутригосударственных институтов права. В то время как в советские времена специальность 12.00.10 включала как международное право, так и международное частное право.

Пределы предмета отрасли права «международное административное право» также затронуты суждением А. М. Ладыженского: «Но если стоять на точке зрения, которую Л. А. Лунц и И. С. Перетерский проводят в отношении частного международного права, то перечисленные новые отрасли международного права (международное уголовное, международное административное, международное финансовое право) нужно считать разветвлениями соответственных внутригосударственных отраслей права, причем у каждого государства может быть своё международное уголовное, международное административное и т. п. право. С этой точки зрения привлечение к ответственности гитлеровских преступников Международным трибуналом будет не чем иным, как судом над побежденными врагами по внутренним законам победителей» [14, 11].

Проекция этой дискуссии на международное административное право тоже может привести к методологическому выводу о несостоятельности термина международное административное право ввиду смешения сфер международной жизни с внутригосударственным правом. О международном административном праве можно также сказать, что это не международное, не административное, и не право. Не международное, так как в соответствии с существующими сейчас понятиями «международный» означает наличие суверенов как основных субъектов этого права, а в предлагаемой теории предполагается, что нормы этого административного права будут обязательными для государств наравне с физическими лицами. Уравнение статуса физического лица и государства сразу сводит на нет идею, что это право является международным. Оно и не административное, так как в данном случае администрация должно означать специализированный аппарат для принудительного обеспечения исполнения нормы права. А такого нет. И не право, поскольку отсутствует субъект, формулирующий нормы этого права.

Введение федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ в Кодекс РФ об административных правонарушениях главы 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях», регулирующей процедуры запроса в органы иностранного государства о правовой помощи, не делает эти процедуры международными. Это только процедуры в правоотношениях с иностранным элементом, хотя и реализуются властными органами соответствующего государства. Для превращения их в международные им не хватает качества суверенной воли субъекта права. Впрочем, даже должностное лицо действует именем государства, иначе оно не обладает самостоятельной властью. Разделяя высказываемое мнение, что управленческие отношения претерпевают свою эволюцию, и в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза уже созданы наднациональные органы (Евразийская экономическая комиссия, Суд ЕврАзЭС), Н. И. Побежимова всё же приходит к убеждению, что «нельзя при этом утверждать и из этого делать вывод о том, что изменились, следовательно, само содержание и сущность административного права. В современной науке административного права ещё не сложилось понимания правовой природы ни европейского, ни международного административного права» [18, 153].

В заключение надо подумать над парадоксальным заключением Е. Т. Гайдара: «Есть авторы, которые полагают, что тенденция дальнейшего развития процесса глобализации неизбежна. Есть те, кто убежден в том, что мир стоит на пороге деглобализации. То и другое доказать невозможно» [7, 811].

Однако остается неизменным институт государства, как важнейшей формы реализации интересов государственно организованного народа. Для отмирания государства и замены национального административного права международным административном правом некого трансгосударства всё же пока время не наступило, суверенитет государственно организованного народа всё ещё охраняет особенно малые народы от злоупотребления своими предполагаемыми правами со стороны некоторых империалистических государств.

Да, без деятельности администрации нормы и других отраслей внутригосударственного права и нормы международного права повисают в воздухе. Но вряд ли тем самым создается отрасль права «международное административное право», и в мировом государстве административное право не станет правом международным, а национальным правом нового мирового объединения. Ибо международное право существует только между суверенами, участие в сделках иностранца не делает такую сделку международной, а только сделкой с иностранным элементом по национальному праву.

### Список литературы:

- 1. Приказ Министерства образования и науки РФ от 25.02.2009 № 59 «Об утверждении Номенклатуры специальностей научных работников» // БНА. № 20. 18 мая 2009.
- 2. Агапов А. Б. Административное право. Учебник. М.: Эксмо, 2006.
- 3. Агеев А. А. Об отдельных результатах научных исследований на стыке международного, государственного и административного права // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Серия: Юбилеи. Конференции. Форумы. Выпуск 8 / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013.
- 4. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. 5-е изд. М.: Эксмо, 2010.
- 5. Гарольд Дж. Берман. Мировое право: экуменическая юриспруденция святого духа // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы / Под общ. ред. А. П. Любимова. 2005, № 1(61).
- 6. Власенко Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8.
- 7. Гайдар Е. Т. Россия на пороге нового этапа посткоммунистического развития // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998-2002. М.: Дело, 2003.

- 8. Дёмин А. А. Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Государство и право. 2005. № 6.
- 9. Дёмин А. А. К проблеме международного административного права // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск Административное право и процесс. Административная ответственность. М.: 2014. № 2.
- 10. Зеленцов А. Б. Новое административное право: юридическая природа и проблемы концептуального обоснования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом / Отв. ред. А. М. Волков. М.: Изд-во РУДН, 2011.
- 11. Зорькин В. Д. Верховенство права и императив безопасности // Российская газета. 16 мая 2012.
- 12. Касьян Н. Ф. Консенсус в современных международных отношениях: международно-правовые вопросы. М., 1983.
- 13. Кузьмин Э. Мировое государство: иллюзии или реальность? М.: Международные отношения, 1969.
- 14. Ладыженский А. М. К вопросу о юридической природе норм так называемого международного частного права. Вестник Московского университета. 1948. № 5.
- 15. Ленин В. И. О лозунге Соединенных Штатов Европы // Ленин В.И. ПСС. Т. 26.
- 16. Муромцев Г. И. Культурно-исторический аспект сравнительно-правовых исследований // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения. М.: РУДН, 2013.
- 17. Немытина С. В. Пространство сравнительно-правовых исследований // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 30 марта 2012 г.). М.: РУДН, 2013.
- 18. Побежимова Н. И. Дальнейшее развитие административного права в условиях глобализации и интеграции // Актуальные проблемы права России и стран СНГ 2013. Материалы XV международной научнопрактической конференции с элементами научной школы. Часть III. Актуальные проблемы административного права и процесса. Челябинск: Цицеро, 2013.
- 19. Попов Л. Л. Административное право / Под ред. Л. Л. Попова и М. С. Студеникиной. М.: НОРМА, 2008.

- 20. Размахнин А. В Брянске граждане созрели для суда Линча. После ДТП со смертельным исходом разъяренные горожане перекрыли проспект, поскольку не доверяют властям // URL : http://svpressa.ru/all/article/48860/ (дата обращения : 14.11.2014).
- 21. Столетов А. Сагра как зеркало России. «Никогда еще открыто вооруженная банда не пыталась у нас на Урале захватить мирную деревню» // URL: http://vooruzhen.ru/news/116/696/ (дата обращения: 14.11.2014).
- 22. Ульянищев В. Г. Тезисы о новых принципах гражданского права РФ // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков: Тезисы конференции. М.: Изд-во РУДН, 2000.
- 23. Хайд Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. Т.т. I-IV. М.: ИЛ, 1950-1952.
- 24. Ященко А. Международный федерализм: Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М.: Типография Императорского университета, 1908.
- 25. URL: http://sitv.ru/arhiv/news/incidents/57500/ (дата обращения: 15.11.2014).
- 26. URL : http://echo.msk.ru/programs/personalno/1143870-echo/ (дата обращения : 20.11.2014).
- 27. URL : http://rusplt.ru/news/v-volgograde-predotvratili-draku-mejdu-kazahami-i-chechentsami-s-uchastiem-bolee-100-chelovek.html?utm\_source=infox\_russia&utm\_medium=cpc&utm\_campaign=russia (дата обращения : 18.11.2014).
- 28. URL : http://www.5-tv.ru/news/91484/ (дата обращения : 18.11.2014).
- 29. URL: http://www.infox.ru/accident/crime/2014/11/06/Sud\_v\_SSHA\_ryeshit\_v.phtml (дата обращения: 20.11.2014).
- 30. URL : http://www.forbes.ru/news/272551-prokuratura-sshanachala-rassledovanie-v-otnoshenii-gennadiya-timchenko (дата обращения : 20.11.2014).
- 31. URL : http://www.kommersant.ru/Doc/2603466 (дата обращения : 19.11.2014).
- 32. URL: http://news.mail.ru/politics/5773883/?frommail=1 (дата обращения: 17.11.2014).

#### **References:**

- 1. Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 59 from 25.02.2009 "On Approval of the Nomenclature of Scientific Professions" [Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki RF ot 25.02.2009 № 59 «Ob utverzhdenii Nomenklatury spetsial'nostei nauchnykh rabotnikov»]. *BNA Bulletin of Normative Acts*, no. 20, 18.05.2009.
- 2. Agapov A. B. *Administrative Law. Textbook* [Administrativnoe pravo. Uchebnik]. Moscow: Eksmo, 2006.
- 3. Ageev A. A. On Some Results of Scientific Research at the Intersection of International, Public and Administrative Law [Ob otdel'nykh rezul'tatakh nauchnykh issledovanii na styke mezhdunarodnogo, gosudarstvennogo i administrativnogo prava]. Administrativnoe pravo: razvitie teoreticheskikh osnov i modernizatsiya zakonodatel'stva. Seriya: Yubilei. Konferentsii. Forumy Administrative Law: the Development of Theoretical Foundations and Modernization of Legislation. Series: Anniversaries. Conferences. Forums. Issue 8, under edition of Yu N. Starilov, Voronezh: Publishing House of Voronezh State University, 2013.
- 4. Bakhrakh D. N. *Administrative Law of Russia. Textbook* [Administrativ-noe pravo Rossii. Uchebnik]. 5<sup>th</sup> edition, Moscow: Eksmo, 2010.
- 5. Harold J. Berman. International Law: Ecumenical Jurisprudence of the Holy Spirit [Mirovoe pravo: ekumenicheskaya yurisprudentsiya svyatogo dukha]. *Predstavitel'naya vlast' XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy Representative Power XXI century: Legislation, Comments, Problems,* under general edition of A. P. Lyubimov, 2005, no. 1(61).
- 6. Vlasenko N. A. Crisis of Law: Challenges and Approaches to Solving [Krizis prava: problemy i podkhody k resheniyu]. *Zhurnal rossiiskogo prava Journal of Russian Law*, 2013, no. 8.
- 7. Gaidar E. T. Russia on the Verge of a New Phase of Post-communist Development [Rossiya na poroge novogo etapa postkommunisticheskogo razvitiya]. *Ekonomika perekhodnogo perioda. Ocherki ekonomicheskoi politiki postkommunisticheskoi Rossii* 1998-2002 *Economics of Transition Period. Essays on Economic Policy of Post-communist Russia of* 1998-2002, Moscow: Publishing House "Delo", 2003.
- 8. Demin A. A. Administrative and Legal Method: Correlation with other Methods of Legal Regulation [Administrativno-pravovoi metod: sootnoshenie s drugimi metodami pravovogo regulirovaniya]. *Gosudarstvo i pravo State and Law*, 2005, no. 6.

- 9. Demin A. A. Towards the Problem of International Administrative Law [K probleme mezhdunarodnogo administrativnogo prava]. *Vestnik universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA). Vypusk Administrativnoe pravo i protsess. Administrativnaya otvetstvennost' Bulletin of Kutafin Moscow State Law University (MSLA). Issue Administrative Law and Procedure. Administrative Responsibility,* 2014, no. 2.
- 10. Zelentsov A. B. New Administrative Law: Juridical Nature and Problems of Conceptual Justification [Novoe administrativnoe pravo: yuridicheskaya priroda i problemy kontseptual'nogo obosnovaniya]. *Aktual'nye problemy publichnogo prava v Rossii i za rubezhom Relevant Problems of Public Law in Russia and Abroad*, Editor-in-chief A. M. Volkov, Moscow: Publishing House of PFUR, 2011.
- 11. Zor'kin V. D. Supremacy of Law and Imperative of Security [Verkhovenstvo prava i imperativ bezopasnosti]. *Rossiiskaya gazeta Russian Newspaper*, 2012.
- 12. Kas'yan N. F. *Consensus in Contemporary International Relations: International Legal Issues* [Konsensus v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh: mezhdunarodno-pravovye voprosy]. Moscow: 1983.
- 13. Kuz'min E. *World State: Illusion or Reality?* [Mirovoe gosudarstvo: illyuzii ili real'nost'?]. Moscow: Publishing House «Mezhdunarodnye otnosheniya», 1969.
- 14. Ladyzhenskii A. M. Towards the Question of the Legal Nature of Norms of So-called International Private Law [K voprosu o yuridicheskoi prirode norm tak nazyvaemogo mezhdunarodnogo chastnogo prava]. *Vestnik Moskovskogo universiteta Bulletin of Moscow University*, 1948, no. 5.
- 15. Lenin V. I. About the Slogan of the United States of Europe [O lozunge Soedinennykh Shtatov Evropy]. *Lenin V.I. Complete Edition*, Vol. 26.
- 16. Muromtsev G. I. Cultural and Historical Aspect of Comparative-legal Studies [Kul'turno-istoricheskii aspekt sravnitel'no-pravovykh issledovanii]. *Metodologiya sravnitel'no-pravovykh issledovanii. Zhidkovskie chteniya Methodology of Comparative-legal Studies. Zhidkov Readings*, Moscow: PFUR, 2013.
- 17. Nemytina S. V. Comparative-legal Studies Space [Prostranstvo sravnitel'no-pravovykh issledovanii]. *Metodologiya sravnitel'no-pravovykh issledovanii. Zhidkovskie chteniya Methodology of Comparative-legal Studies. Zhidkov Readings*, Proceedings of All-Russian Scientific Conference (Moscow, March 30, 2012), Moscow: PFUR, 2013.

- 18. Pobezhimova N. I. Further Development of Administrative Law in the Context of Globalization and Integration [Dal'neishee razvitie administrativnogo prava v usloviyakh globalizatsii i integratsii]. *Aktual'nye problemy prava Rossii i stran SNG –* 2013. *Materialy XV mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s elementami nauchnoi shkoly. Chast' III. Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsessa Relevant Problems of Law in Russia and the CIS countries –* 2013, *Proceedings of the XV International Scientific-practical Conference with the elements of scientific school. Part III. Actual Problems of Administrative Law and Procedure*, Chelyabinsk: Tsitsero, 2013.
- 19. Popov L. L. *Administrative Law* [Administrativnoe pravo]. Under edition of L. L. Popova and M. S. Studenikina, Moscow: Publishing House "NOR-MA", 2008.
- 20. Razmakhnin A. V. *Bryansk citizens are ready for lynching. After a fatal road accident angry townspeople blocked the avenue, because they did not trust the authorities* [Bryanske grazhdane sozreli dlya suda Lincha. Posle DTP so smertel'nym iskhodom raz"yarennye gorozhane perekryli prospekt, poskol'ku ne doveryayut vlastyam]. Available at: http://svpressa.ru/all/article/48860/ (accessed: 14.11.2014).
- 21. Stoletov A. *Sagra as a Mirror of Russia*. "Never before an Openly Armed Gang Has Tried in our Urals to Seize a Peaceful Village" [Sagra kak zerkalo Rossii. "Nikogda eshche otkryto vooruzhennaya banda ne pytalas' u nas na Urale zakhvatit' mirnuyu derevnyu»]. Available at : http://vooruzhen.ru/news/116/696/(accessed: 14.11.2014).
- 22. Ul'yanishchev V. G. Thesises on New Principles of Civil Law of the Russian Federation [Tezisy o novykh printsipakh grazhdanskogo prava RF]. Aktual'nye problemy gosudarstva i prava na rubezhe vekov: Tezisy konferentsii Actual Problems of State and Law at the Turn of Centuries: Conference Proceedings, Moscow: Publishing House of PFUR, 2000.
- 23. Khaid Ch. *International Law, Its Interpretation and Application in the United States of America* [Mezhdunarodnoe pravo, ego ponimanie i primenenie Soedinennymi Shtatami Ameriki]. Volumes I-IV, Moscow: IL, 1950-1952.
- 24. Yashchenko A. *International Federalism: The Idea of the Legal Organization of Mankind within Political Doctrines up to the End of the XVIII Century* [Mezhdunarodnyi federalizm: Ideya yuridicheskoi organizatsii chelovechestva v politicheskikh ucheniyakh do kontsa XVIII veka]. Moscow: Typography of Imperial University, 1908.

- 25. Available at : http://sitv.ru/arhiv/news/incidents/57500/ (accessed 15.11.2014).
- 26. Available at : http://echo.msk.ru/programs/personalno/1143870-echo/ (accessed : 20.11.2014).
- 27. Available at: http://rusplt.ru/news/v-volgograde-predotvratili-draku-me-jdu-kazahami-i-chechentsami-s-uchastiem-bolee-100-chelovek.html?utm\_source=infox\_russia&utm\_medium=cpc&utm\_campaign=russia (accessed: 18.11.2014).
  - 28. Available at: http://www.5-tv.ru/news/91484/ (accessed: 18.11.2014).
- 29. Available at : http://www.infox.ru/accident/crime/2014/11/06/Sud\_v\_SSHA\_ryeshit\_v.phtml (accessed : 20.11.2014).
- 30. Available at: http://www.forbes.ru/news/272551-prokuratura-ssha-nacha-la-rassledovanie-v-otnoshenii-gennadiya-timchenko (accessed: 20.11.2014).
- 31. Available at : http://www.kommersant.ru/Doc/2603466 (accessed : 19.11.2014).
- 32. Available at : http://news.mail.ru/politics/5773883/?frommail=1 (accessed : 17.11.2014).

### Князева И. Н. / Knyazeva I. N.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОРЯДКА ПЕРЕСМОТРА ВСТУПИВШИХ В ЗАКОННУЮ СИЛУ ПОСТАНОВЛЕНИЙ И РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

# IMPROVEMENT OF THE PROCEDURE OF RECONSIDERATION DECISIONS AND RULINGS ON CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES THAT HAVE ENTERED INTO LEGAL FORCE

Князева Ирина
Николаевна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права ЮжноУральского государственно-го университета (НИУ),
Челябинск.

В статье рассматриваются проблемы соотношения административного судопроизводства, осуществляемого в арбитражных судах, с порядком пересмотра вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в Верховном Суде Российской Федерации. В целях обеспечения конституционного положения о защите прав и свобод человека и гражданина автором предлагается закрепить принцип коллегиальности в надзорном производстве по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, законодательство об административных правонарушениях, надзорное производство, суд общей юрисдикции, арбитражный суд, обжалование, коллегиальность.

Knyazeva Irina
Nikolaevna,
c.j.s. (PhD in law), Associate Professor of the Chair of constitutional and administrative law of South Urals State University (SURU), Chelyabinsk.

The article deals with problems of correlation of administrative court procedure in arbitration courts with the procedure of reconsideration of rulings and decisions on cases of administrative offences that have entered into legal force in the Supreme Court of the Russian Federation. In order to ensure the constitutional provision for the protection of human and civil rights and liberties the author offers to enshrine the principle of collegiality in supervision proceedings on cases of administrative offences.

**Keywords:** administrative court procedure, legislation on administrative offences, supervision proceedings, court of general jurisdiction, arbitration court, appeal, collegiality.

Эффективная организация судебной власти является безусловным атрибутом современного правового государства. Действенность нормативной правовой основы судебной власти, четкость и последовательность в выборе процессуальных механизмов охраны и защиты прав и законных интересов частных и публичных субъектов, воплощение в практике демократических принципов судопроизводства – идеальные составляющие любой судебной системы [9, 2-5; 10, 32-39; 13, 2-3].

В Российской Федерации выбор вектора развития судебной власти детерминируется базовыми конституционными положениями, определяющими, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (статья 2 Конституции Российской Федерации [7]). А потому еще до принятия Федерального закона от 3 декабря 2008 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», когда порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов регулировался только лишь единственной статьей 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Конституционный Суд Российской Федерации

изложил следующую правовую позицию: «впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях соответствующих дополнений пределы и основания проверки, полномочия судей суда надзорной инстанции, сроки для обжалования (опротестования) вступившего в законную силу судебного акта и порядок рассмотрения жалобы (протеста) в суде надзорной инстанции могут определяться судами общей юрисдикции на основании норм главы 36 АПК Российской Федерации, регламентирующей производство по пересмотру судебных актов арбитражных судов в порядке надзора, с учетом особенностей разрешаемых вопросов и общих принципов судопроизводства» [3].

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации признал, что арбитражное процессуальное законодательство использовало более качественную модель рассмотрения дел об административных правонарушениях в порядке надзора, содержащую элементы коллегиальности, устанавливающую возможности заинтересованным лицам непосредственного участия в процессе разрешения дела, включающую оптимальные процедурные механизмы, что особенно важно в настоящий период, когда правоприменительная практика убедительно доказывает, что требуются более эффективные способы организации надзорного судебного процесса при соблюдении баланса интересов государства и граждан.

Следует напомнить, что Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривал отличные от содержащихся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях правила пересмотра дел об административных правонарушениях (В настоящее время глава 36 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации «Производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора» утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»). В качестве единственной надзорной инстанции по всем категориям судебных дел являлся Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, который на заседании Президиума принимал решения о пересмотре вступивших в законную силу судебных решений. «Надзорное производство, являясь последним «рычагом» решения возникшего спора в арбитражном процессе, несет в себе очень значимую, полезную для общества и государства функцию рассмотрения дел в порядке надзора путем применения и соблюдения принятых законодательством РФ норм и условий осуществления предпринимательской и иной хозяйствующей деятельности» [11]. Надзорное

производство в арбитражном процессе имело единую для всех категорий судебных дел нормативную правовую основу. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации после выступления лица, ходатайствующего о пересмотре судебного акта в порядке надзора, других лиц, участвующих в деле и присутствующих в заседании, принимал постановление в закрытом совещании. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации принималось большинством голосов судей [8].

Во исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации, но все же отклонившись от заданного Конституционным Судом Российской Федерации вектора развития законодательства об административных правонарушениях в части пересмотра вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, законодатель признал утратившей силу статью 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и дополнил 30 главу Кодекса статьями 30.12 - 30.18 [4]. Меж тем в указанных нормах так и не был решен вопрос рассмотрения дел коллегиально в судебном заседании. Более того, в Верховном Суде Российской Федерации по поручению Председателя Верховного Суда Российской Федерации или его заместителей пересматривать вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочен также судья Верховного Суда Российской Федерации [5].

Разноуровневые модели нормативного правового регулирования административного судопроизводства обусловливали существование качественно отличающихся подходов к регламентации процессуальных правил отправления правосудия по делам об административных правонарушениях, в том числе в рамках надзорного производства, в системе арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Е. В. Слепченко справедливо замечает: «...разделение норм об административном судопроизводстве между Гражданским процессуальным кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ и Кодексом об административных правонарушениях РФ научно не обосновано и создает проблемы на практике» [12, 51].

В рамках развития судебной реформы, в целях обеспечения единства подходов судов к рассмотрению дел, как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, с 6 августа 2014 года произошло объединение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации [6]. Компетенция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по рассмотрению подведомственных ему дел, в том числе и в

порядке административного судопроизводства, перешла к Верховному Суду Российской Федерации. В настоящее время в соответствии с частью 4.1 статьи 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях вступившие в законную силу решения арбитражных судов по делу об административном правонарушении, решения, принятые ими по результатам рассмотрения жалоб, протестов (представлений), пересматриваются Верховным Судом Российской Федерации, если были исчерпаны все предусмотренные арбитражным процессуальным законодательством способы их обжалования в арбитражных судах. Рассматривать указанные решения в Верховном Суде Российской Федерации правомочны Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители либо по поручению Председателя Верховного Суда Российской Федерации или его заместителей судья Верховного Суда Российской Федерации. Указанные решения пересматриваются в Верховном Суде Российской Федерации в соответствии с правилами, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, процедура пересмотра вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, рассмотренных арбитражными судами, коренным образом изменилась, а участники производства по делу об административном правонарушении лишились права на устное судебное разбирательство коллегиальным составом суда. Это не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации и указывает на необходимость поиска новых путей совершенствования законодательства, выработки новых процессуальных стандартов, продолжения научной и законотворческой работы в области дальнейшего развития законодательства о надзорном производстве по делам об административных правонарушениях.

Существующее единоличное принятие решений по жалобам и протестам на вступившие в законную силу постановления и решения по делам об административных правонарушениях не соответствует задачам надзорного производства, не способствует в полной мере выполнению общих функций пересмотра дела [14, 69-80]. Кроме того, существует вероятность отражения субъективного мнения судьи по существу рассматриваемого дела об административном правонарушении.

Реализация принципа коллегиальности позволяет разрешать дело об административном правонарушении определенной коллегией судей, учитывать их различные мнения и определять наиболее адекватные правовые

механизмы разрешения дел для нижестоящих судов. Именно при таком подходе создается действенный эффект законности, обоснованности и окончательности судебного акта.

Примечательно, что отрасли уголовно-процессуального и гражданского процессуального законодательства в случае наличия основания для пересмотра судебных актов относят разрешение надзорных жалоб, протестов к компетенции Президиума Верховного Суда Российской Федерации, дополнительно подчеркивая значимость и ответственность надзорной инстанции в деле исправления фундаментальных судебных ошибок [1; 2].

Надзорное производство по делам об административных правонарушениях также нуждается в схожих процессуальных формах рассмотрения дел. Закрепление принципа коллегиальности в надзорном производстве по делам об административных правонарушениях в Верховном Суде Российской Федерации будет способствовать: 1) формированию согласованной позиции суда надзорной инстанции при разрешении судебных дел; 2) учету мнений различных судей по существу дела об административном правонарушении и порядку применения норм законодательства об административных правонарушениях; 3) повышению авторитета судебной власти и формулируемых ею правовых позиций.

# Список литературы:

- 1. Федеральный Закон от 9 декабря 2010 № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6611.
- 2. Федеральный закон от 29 декабря 2010 № 433-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 45.
  - 3. C3 PФ. 2006. № 27. Ст. 2971.
  - 4. C3 PФ. 2008. № 49. Ct. 5738.
  - 5. C3 РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 6996.
  - 6. C3 PФ. 2014. № 6. Ct. 548.
  - 7. C3 РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 8. Приказ Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 года № 71 «О внесении изменений и дополнений в Инструкцию по делопроизводству в Высшем Арбитражном Суде Российской

Федерации» // Консультант Плюс. Версия-Проф [Электронный ресурс]. - Электрон. дан. – [М., 2014].

- 9. Власова Г. Б. Процессы глобализации и судебная власть // Мировой судья. 2010. № 3.
- 10. Изварина А. Ф. Через позитивное мышление судей к эффективному осуществлению функций судебной власти // Вестник Арбитражного суда города Москвы. 2009. № 6.
- 11. Крымкин В. В. Надзорное производство в арбитражном процессе // Налоги (газета). 2009. № 30.
- 12. Слепченко Е. В. Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Российская юстиция. 2009. № 3.
- 13. Фоков А. П. Судебная власть и конституционная защита прав личности // Российский судья. 2009. № 10.
- 14. Хазанов С. Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2004. № 10.

#### **References:**

- 1. Federal Law No. 353-FL from December 9, 2010 "On Amendments to the Civil Procedure Code of the Russian Federation" [Federal'nyi Zakon ot 9 dekabrya 2010 № 353-FZ «O vnesenii izmenenii v Grazhdanskii protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF Collection of Law of the RF*, 2010, no. 50, article 6611.
- 2. Federal Law No. 433-FL from December 29, 2010 "On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and Repeal of Certain Legislative Acts (Provisions of Legislative Acts) of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 2010 № 433-FZ «O vnesenii izmenenii v Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i priznanii utrativshimi silu otdel'nykh zakonodatel'nykh aktov (polozhenii zakonodatel'nykh aktov) Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF Collection of Law of the RF*, 2011, no.1, article 45.
  - 3. *SZ RF Collection of Law of the RF*, 2006, no. 27, article 2971.
  - 4. *SZ RF Collection of Law of the RF*, 2008, no. 49, article. 5738.
  - 5. *SZ RF Collection of Law of the RF*, 2010, no. 52 (part 1), article. 6996.
  - 6. *SZ RF Collection of Law of the RF*, 2014, no. 6, article. 548.
  - 7. *SZ RF Collection of Law of the RF*, 2014, no 31, article. 4398.

- 8. Order of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation No. 71 from December 27, 2002 "On Amendments and Additions to the Proceedings Regulations in the Higher Arbitration Court of the Russian Federation" [Prikaz Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 27 dekabrya 2002 goda № 71 «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Instruktsiyu po deloproizvodstvu v Vysshem Arbitrazhnom Sude Rossiiskoi Federatsii]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 9. Vlasova G. B. Processes of Globalization and the Judiciary [Protsessy globalizatsii i sudebnaya vlast']. *Mirovoi sud'ya Justice of the Peace*, 2010, no. 3.
- 10. Izvarina A. F. Through Positive Thinking of Judges to Effective Implementation the Functions of the Judiciary [Cherez pozitivnoe myshlenie sudei k effektivnomu osushchestvleniyu funktsii sudebnoi vlasti]. *Vestnik Arbitrazhnogo suda goroda Moskvy Bulletin of the Moscow Arbitration Court*, 2009, no. 6.
- 11. Krymkin V. V. Supervision Proceedings in Arbitration Process [Nadzornoe proizvodstvo v arbitrazhnom protsesse]. *Nalogi* (gazeta) *Taxes* (a newspaper), 2009, no. 30.
- 12. Slepchenko E. V. Administrative Court Procedure: Concept, Unity and Differentiation [Administrativnoe sudoproizvodstvo: ponyatie, edinstvo i differentsiatsiya]. *Rossiiskaya yustitsiya Russian Justice*, 2009, no.3.
- 13. Fokov A. P. The Judiciary and Constitutional Protection of Human Rights [Sudebnaya vlast' i konstitutsionnaya zashchita prav lichnosti]. *Rossiiskii sud'ya Russian Judge*, 2009, no. 10.
- 14. Khazanov S. D. General Characteristics of the Stage of Reconsideration in Proceedings on Cases of Administrative Offenses [Obshchaya kharakteristika stadii peresmotra v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Zhurnal rossiiskogo prava Russian Law Magazine*, 2004, no. 10.

УДК 342.9 : 351.713

Кондратьев С. В. / Kondrat'ev S. V.

# АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВ И СБОРОВ

ANALYSIS OF CONTEMPORARY CONDITION AND PROBLEMS OF EXERCISING ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENCES IN THE FIELD OF TAXES AND FEESIN ECONOMIC LEGAL PROCEEDINGS

Кондратьев Станислав Валентинович соискатель Финансового университета при Правительстве РФ, начальник отдела досудебного аудита УФНС по Московской области, Москва.

Осуществляется выявление проблем реализации административной ответственности в области налогов и сборов и определение возможных путей их разрешения на основе предлагаемых автором правовых мер, направленных на упорядочение системы административных запретов и унификацию применения мер административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов.

Ключевые слова: административная ответственность, административные запреты, правонарушения в области налогов и сборов, разграничение налоговых и административных правонарушений.

Valentinovich,
degree-seeking student of Financial University under the Government of the Russian Federation,
Head of the division of pre-trial settlement in the Department of the Federal Tax Service for Moscow region, Moscow.

The author carries out identification of problems of exercising administrative responsibility in the field of taxes and fees and determines possible ways to resolve them on the basis of the proposed by the author legal measures aimed at the streamlining the system of administrative prohibitions and the unification of application measures of administrative responsibility for offences in the field of taxes and fees.

**Keywords:** administrative responsibility, administrative prohibitions, offences in the field of taxes and fees, differentiation of tax and administrative offences.

В настоящее время бесспорным является факт, что в течение последних трех десятилетий в России произошло интенсивное развитие системы права: из административного выделилось финансовое право; в финансовом праве сформировались практически самостоятельные подотрасли: бюджетное, налоговое, валютное; из гражданского права выделились предпринимательское, банковское, коммерческое и другие; из трудового – право социального обеспечения. Такой интенсивный путь развития, естественно, имеет определенные правовые последствия, к числу которых можно отнести и тот факт, что законодательство во вновь появившихся отраслях права опережает развитие соответствующих научных концепций (теоретической основы), а определенный разрыв между законодательством и его научной основой отражается на качестве и содержании самого законодательства. Кроме того, такой дисбаланс лежит в основе появления многочисленных теоретических концепций, имеющих достаточно спорный характер.

Таким образом, в условиях трансформировавшейся системы права Российской Федерации остро назрела необходимость теоретического осмысления и формирования правовой базы, направленной на обеспечение экономической безопасности и финансовой стабильности государства.

Актуальность данного исследования связана именно с тем, что в настоящее время отсутствуют комплексные исследования, основанные на применении сравнительно-правового метода исследования различных групп общественных отношений, для регулирования которых должен существовать единообразный подход правового регулирования со стороны законодателя. Полагаем, результаты такого комплексного исследования позволят выявить проблемы как практического, так и теоретического характера, существующие в финансовой системе государства, а также законодательной базе и определить возможные пути их преодоления для формирования стабильной налоговой системы и достижения задач, прописанных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года.

Указанные вопросы также важны для повседневной деятельности различных органов государственной власти Российской Федерации, к функциям которых относится контроль и надзор в налоговой системе государства, и, соответственно, выявление и пресечение противоправных деяний, а также для судебных органов дающих последующую оценку правомерности правоприменительной деятельности.

Настоящая работа направлена на разграничение налоговых и административных правонарушений, совершаемых в области налогов и сборов и являющихся основанием для наступления административной ответственности. Прикладной целью работы, в свою очередь, является выявление проблем реализации административной ответственности в области налогов и сборов и определение возможных путей их разрешения на основе предлагаемых в настоящем исследовании правовых мер, направленных на упорядочение системы административных запретов и унификацию применения мер административной ответственности за правонарушения в исследуемой сфере. Проблема есть, и она остается не решенной.

Общеизвестно, правовой основой деятельности государственных администраций в области налогов и сборов, становым хребтом правоприменения в исследуемой сфере являются Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Представляется целесообразным рассмотрение некоторых вопросов, касающихся выявления роли и значения этих фундаментальных законов, регулирующих правоотношения в рассматриваемой нами сфере.

Общеизвестно, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях разрабатывался на протяжении двух созывов Государственной Думы Федерального Собрания, почти восемь лет. Уместно отметить, что ныне действующий Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушений (далее – КоАП РФ) ориентирован на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, собственности независимо от ее организационных форм, условий нормальной жизнедеятельности россиян. Роль данного кодифицированного закона трудно переоценить.

Во-первых, он берет под правовую защиту широчайший круг общественных отношений – это права и свободы человека и гражданина, собственность, общественная безопасность, экономические интересы физических и юридических лиц.

*Во-вторых*, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушений адресован практически всем гражданам, должностным лицам и индивидуальным предпринимателям, организациям, правомерное поведение которых связывается соблюдением установленных в кодексе запретов.

В-третьих, КоАП РФ определяет рамки законной деятельности государственных органов и их должностных лиц по применению норм административной ответственности, а также демократическую процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях [1, 5].

В 2012 г. научная общественность подводила итоги десятилетнего срока действия КоАП РФ. Этот период становления российской государственности, вставшей на путь построения правового демократического государства, отличался высокой интенсивностью развития во всех сферах государственного администрирования, при этом динамизм совершенствования КоАП РФ был несомненно связан с ускоренным развитием современных общественных отношений. Следует обратить внимание на тот факт, что если в 2002 году было принято всего 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 уже 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 2012 год было принято 37 законов, внесших изменение в главный административно-деликтный закон страны. При этом, как справедливо отмечает профессор А. П. Шергин «возникает важная для законодателя и правоприменителей проблема стабильности законодательства об административной ответственности» [4, 83-84].

Таким образом, если говорить о динамике изменений за 10 лет, то за это время было принято около 250 федеральных законов, а на сегодняшний день их количество перевалило за 350.

Как свидетельствует официальная статистика, административные правонарушения были и остаются наиболее распространенными видами противоправного поведения. По официальным данным МВД России только в 2013 году выявлено 68,4 млн. административных правонарушений, из них более половины (51,3%; 2012 г.: 44 %) [6] зафиксировано с применением специальных технических средств фотосъемки и видеозаписи, работающих в автоматическом режиме.

Таким образом, масштабы административной деликтности, разнообразие форм ее проявлений, причиняемый вред предопределяют необходимость противодействия административным правонарушениям, снижения порога их опасности для защищаемых законом интересов. При таком подходе существуют объективные причины существенной корректировки доктрины административного права с учетом особенностей современного развития нашего государства.

В этих целях государство совершенствует законодательство об административной ответственности. В настоящее время поставлена задача, на основе новых реалий, а также анализа применения действующего КоАП РФ осуществить третью кодификацию административно-деликтного законодательства. Новая кодификация административного законодательства, проводимая экспертной группой комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания РФ в настоящее время, является существенной вехой в развитии теории административно-деликтного права. Реализация этой задачи предполагает изучение и анализ проблем правового регулирования административной ответственности, отраслевой идентификации административно-деликтных норм, роли административно-правовых запретов в современной российской правовой системе и др.

В этой связи представляется целесообразным обратить внимание на некоторые концептуальные проблемы, связанные с новой кодификацией административно-деликтного законодательства.

В правовой доктрине уже относительно давно сложилось и подтвердило свою состоятельность положение о том, что деликтные нормы права, содержащие помимо правовых запретов и нормы ответственности за их нарушение т. е. санкции, сконцентрированы в едином кодифицированном законе (например: Уголовный кодекс, Гражданский и иные кодифицированные законы). В тоже время процессуальный порядок привлечения к ответственности либо судебного разбирательства прописан в специализированном

кодексе (в частности уголовном процессуальном УПК РФ, гражданском процессуальном ГПК РФ и иных). Так в действующем КоАП РФ материальные нормы административной ответственности прописаны в 1 и 2 разделах кодекса, органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, порядок производства по данной категории дел, а также исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях прописаны в разделах 3-5 того же кодифицированного закона.

Таким образом, предложения ряда ученых о разграничении административно-деликтного права и административно-юрисдикционного процесса предполагают целесообразность раздельной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности. Следует согласиться с позицией А. П. Шергина, «что разработка проблем административной ответственности должна основываться на теоретической концепции административно-деликтного права и признании административно-юрисдикционного процесса как самостоятельного вида юридического процесса» [5, 89-90].

Совместная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности в одном нормативном акте, как это сделано в КоАП РФ, не самый оптимальный вариант организации нормативной ее основы [2, 37]. Одной из первоочередных задач, по нашему мнению, должна стать разработка двух самостоятельных кодифицированных законов Российской Федерации: Административно-деликтного кодекса, регулирующего материальные отношения данного вида юридической ответственности и Процессуально-исполнительного кодекса по административно-деликтным делам, регулирующего процессуальные отношения реализации административной ответственности. Данная идея не только нашла поддержку в научной литературе, но и реализована в авторских проектах названных кодексов Республики Казахстан, в принятии Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, а также в законодательстве других государств.

Здесь следует отметить, что в правовом статусе субъектов правоотношений следует выделять такие составляющие его элементы как права, обязанности и ответственность. Применительно к рассматриваемой нами проблематике, следует особо отметить такой элемент его, как обязанность уплачивать законно установленные налоги и сборы, вытекающую из статьи 57 Конституции Российской Федерации и пункта 1 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации.

За неисполнение обязанности, разумеется, предусматривается юридическая ответственность. В теории государства и права под юридической ответственностью понимается обязанность правонарушителя претерпеть последствия негативного характера, предусмотренные санкцией за нарушение нормы права. При таком подходе, в правовой доктрине выделяют пять основных видов юридической ответственности: уголовно-правовую, административно-правовую, гражданско-правовую, дисциплинарную и материальную ответственность. Таким образом, лицо, совершившее нарушение нормы налогового права может быть подвергнуто наказанию только в соответствии с этими видами юридической ответственности.

На наш взгляд, представляет несомненный интерес, как для теории, так и практики правоприменения, проведение сравнительно-правового анализа различных видов юридической ответственности за нарушение норм налогового права, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Налоговым кодексом, а в некоторых случаях и Уголовным кодексом Российской Федерации. Интерес обусловлен схожестью составов данных правонарушений.

На основе изучения нормативных правовых актов, а также анализа иных источников права в исследуемой сфере, следует констатировать отсутствие легального определения понятия административной ответственности, в том числе и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях также как и понятия налоговой ответственности в Налоговом кодексе Российской Федерации. Однако в этих кодифицированных актах дается трактовка понятия соответствующих правонарушений. Так, согласно статье 2.1. соответствующего кодекса «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». В соответствии со статьей 106 Налогового кодекса, «налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое настоящим Кодексом установлена ответственность».

Таким образом, исходя из анализа содержания данных понятий, следует, что такие признаки как противоправность, виновность и наказуемость являются общими для обоих составов правонарушений. Казалось бы, различие

кроется в субъекте правонарушения. В первом случае субъектом правонарушения являются физические и юридические лица, а во втором случае: налогоплательщики, налоговые агенты и иные лица, для которых Налоговым кодексом установлена ответственность. Однако статья 107 Налогового кодекса России закрепляет положения о том, что ответственность за данные правонарушения также несут физические и юридические лица. Главное различие заключается в процессуальном порядке привлечения к ответственности. В случае с административным правонарушением производство ведется согласно главам 24-30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в случае с налоговым правонарушением производство осуществляется в порядке, установленном главами 14 и 15 Налогового кодекса Российской Федерации.

В любом случае в процессе привлечения к ответственности необходимо иметь ввиду примечание к статье 15.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: «административная ответственность, установленная в отношении должностных лиц в настоящей статье, статьях 15.4-15.9, 15.11 Кодекса, применяется к лицам, указанным в статье 2.4 Кодекса, за исключением граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица». То есть, к административной ответственности привлекаются должностные лица организаций. Однако здесь не стоит забывать, что одной из существенных новаций КоАП РФ явилась административная ответственность и юридического лица, что существенно отличает от ранее действующего кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Однако законодатель оставил ее без внимания в сфере налоговых правоотношений.

Следует отметить, что Налоговый кодекс Российской Федерации до настоящего времени содержит 9 составов административных правонарушений (ст. 116, 119, 120, 126, 128, 129. 132-134), за совершение которых, согласно п. 3 и 4 ст. 108 предусмотрена и наступает административная ответственность. Более подробно аргументация заявленного тезиса нами будет приведена в дальнейшем исследовании.

Также здесь уместно отметить, что в настоящее время также существует проблема, которая заключается в том, что в ст. 128 и 129 НК РФ прописаны самостоятельные составы деликтов, предусматривающие ответственность, в nepвom случае – свидетеля за неявку либо уклонение от явки без уважительных причин лица, вызываемого по делу о налоговом правонарушении в качестве свидетеля, во вmopom – в отказе эксперта, переводчика или специалиста

от участия в проведении налоговой проверки, либо дача заведомо ложного заключения или осуществление заведомо ложного перевода.

Сравнительный анализ правовых предписаний, содержащихся в статьях 90 ч. 1 НК РФ и 25.6 КоАП РФ, показывает, что трактовка понятия «свидетель», содержащаяся в КоАП РФ, предполагает расширительное смысловое толкование указанного термина, так как любое правоприменительное производство ориентировано на рассмотрение конкретных юридических дел и принятия решений по ним. Следовательно, указанное понятие применимо, в том числе и по делам, возникающим из налоговых правоотношений. Положения статьи 129 НК РФ (отказ эксперта, переводчика или специалиста от участия в проведении налоговой проверки, дача заведомо ложного заключения или осуществление заведомо ложного перевода), по сути, дублируют положения статьи 17.9. КоАП РФ (заведомо ложные показание свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод) в части привлечения к ответственности эксперта. Таким образом, данные составы правонарушений, на наш взгляд, также целесообразно исключить из Налогового кодекса РФ [3, 14-20].

Следует обратить внимание, что если при принятии КоАП РФ из текста Таможенного кодекса РФ соответствующие нормы были изъяты и объединены в отдельную главу КоАП с распространением на регулирование данных отношений общего процессуального порядка (глава 16 КоАП РФ), то обособленное регулирование в сфере налоговых отношений осуществляется до сего времени. Более того, целый ряд материальных и процессуальных норм КоАП РФ и НК РФ дублируют друг друга, что вносит путаницу в правоприменение, дезориентирует граждан и юридических лиц, являющихся налогоплательщиками, и влечет за собой еще массу негативных последствий.

В связи с чем, у правоприменителей возникают проблемы в правовой квалификации правонарушений выявленных в области налогов и сборов и соответственно в привлечении правонарушителей к ответственности: либо согласно НК РФ – к налоговой, либо на основании КоАП РФ – к административной, либо в отдельных случаях и к уголовной, на основании УК РФ. Для решения этих, и многих других проблем правового регулирования регламентации привлечения к ответственности за правонарушения в области налогов и сборов, представляется первоочередной задачей выявление правовой природы правонарушений в исследуемой сфере. Данные аспекты нами будут рассмотрены далее на страницах настоящего исследования.

Для обеспечения репрезентативности исследования и достоверности сформулированных автором предложений и рекомендаций как теоретического, так и прикладного характера был изучен опыт правоприменительной деятельности за 2011-2013 г. Федеральной налоговой службы Российской Федерации, УФМС по г. Москве, УФМС по Московской области по привлечению к ответственности за правонарушения в области налогов и сборов, а также практика досудебного урегулирования споров как на стадии рассмотрения материалов проверки, так и на стадии рассмотрения жалоб (обращений и заявлений) налогоплательщиков.

Обратимся лишь к правоприменительной деятельности УФМС по Московской области.

В таблице № 1 приведена обобщенная информация о правоприменительной деятельности УФНС по Московской обл. по привлечению к ответственности на основании НК РФ и КоАП РФ за 2011-2014 г.

Таблица 1

Норма НК РФ	Аналогичная норма КоАП РФ	Привлечение к налоговой ответственно- сти	Привлечение к админи- стративной ответствен- ности	Процентное соотношение примененных норм НК РФ и норм КоАП РФ
Нарушение налогоплательщиком установленного срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе (п.1 ст. 116 НК РФ)	Нарушение установленного срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе (ч.1 ст. 15.3 КоАП РФ)	607	524	92,22%
Непредставление в установленный срок налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом) в налоговые органы документов и (или) иных сведений (п.1 ст. 126 НК РФ)	Непредставление в установленный законодательством о налогах и сборах срок либо отказ от представления в налоговые органы, документов, необходимых для осуществления налогового контроля (ч.1 ст. 15.6 КоАП)	50823	11918	16.79%
Непредставление в установленный законодательством о налогах и сборах срок налоговой декларации в налоговый орган по месту учета (п.1 ст. 119 НК РФ)	Нарушение установленных законодательством о налогах и сборах сроков представления налоговой декларации в налоговый орган по месту учета (ст. 15.5 КоАП РФ)	115280	17848	19.55%

Грубое нарушение пра-	Грубое нарушение пра-			
вил учета доходов и	вил ведения бухгалтер-			
(или) расходов и (или)	ского учета и представ-			
объектов налогообложе-	ления бухгалтерской			
ния (п.1 ст. 120 НК РФ)	отчетности, а равно по-			
	рядка и сроков хранения			
	учетных документов (ст.			
	15.11 КоАП РФ	118	162	118.88%
Нарушение налогопла-				
тельщиком установлен-				
ного настоящим Кодек-	Нарушение установлен-			
сом срока представления	ного срока представле-			
в налоговый орган	ния в налоговый орган			
информации об откры-	информации об откры-			
тии или закрытии ему	тии или о закрытии			
счета в каком-либо банке	счета в банке или иной			
(пункт 1 ст. 118 НКРФ)	кредитной организации			
(утратил силу, Федераль-	(ст.15.4 КоАП РФ)			
ный закон от 02.04.2014				
№ 52-Ф3)		6679	727	5.27%

**ИТОГО: 2011-2014** г. 173473 31178 17,97%

На основе анализа правоприменительной деятельности УФНС по Московской обл. по привлечению к ответственности в соответствии с НК РФ и КоАП РФ за 2011-2014 г. установлено, что наибольшее количество правонарушений – 115280 совершается за непредставление в установленный законодательством о налогах и сборах срок налоговой декларации в налоговый орган по месту учета (п. 1 ст. 119 НК РФ), соответственно к административной ответственности за нарушение установленных законодательством о налогах и сборах сроков представления налоговой декларации в налоговый орган по месту учета (ст. 15.5 КоАП РФ) привлечено 17848 должностных лиц. Также, на основании п. 1 ст. 126 НК РФ - непредставление в установленный срок налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом) в налоговые органы документов и (или) иных сведений привлечено к ответственности 50823 правонарушителя, в тоже время за практически аналогичное правонарушение - непредставление в установленный законодательством о налогах и сборах срок либо отказ от представления в налоговые органы, документов, необходимых для осуществления налогового контроля (ч. 1 ст. 15.6 КоАП) привлечено всего 11918 правонарушителя.

Причины неприменения норм КоАП РФ на наш взгляд, заключаются, прежде всего, в малом сроке давности привлечения к ответственности ст. 4.5. КоАП РФ. Постановление по делу об административном правонарушении не

может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации, в том числе в области налогов и сборов. Также следует отметить меньший по продолжительности срок взыскания и более сложную процедуру осуществления взыскания, т. к. постановление выносится судом.

Процедура привлечения должностных лиц по ст. 15.4 КоАП РФ связана с ограничением сроков оформления протоколов, а также не возможностью вручения должностному лицу лично уведомления о необходимости явки для составления протокола. Уведомления, отправленные по почте в адрес проживания руководителей, возвращаются в связи с отсутствием адресата. Соответственно имеет место неявка должностного лица организации для составления протокола об административном правонарушении. Имеет место и ряд других причин и условий, на которых более подробно мы остановимся в дальнейшем.

Несмотря на то, что нормы налогового и административного законодательства практически дублируют друг друга, однако разграничение составов производится по субъекту правонарушения, т. е. если правонарушение совершило должностное лицо предприятия либо организации, то правонарушители привлекаются к административной ответственности на основании КоАП РФ, в остальных случаях соответственно к налоговой, согласно НК РФ.

Таким образом, существует настоятельная потребность в обобщении и анализе современного состояния правового регулирования в области налогов и сборов с целью упорядочения правоотношений, возникающих в данной сфере, а также унификации привлечения к ответственности за правонарушения.

На основании изложенного представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения.

Анализ современного состояния, а также рассмотрение некоторых проблем реализации административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов позволяет констатировать, что система юридической ответственности в области налогов и сборов, сложившаяся в отечественном законодательстве к настоящему периоду времени, не является логичной и целостной. Прежде всего, остается полемичным вопрос о юридической природе налоговой ответственности, присутствуют дублирующие друг друга системы юридических санкций.

В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация, когда за одно и тоже правонарушение в налоговой сфере действующим законодательством предусмотрено несколько видов ответственности – административная либо налоговая, а в некоторых случаях и уголовная ответственность.

### Список литературы:

- 1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Постатейный научно-практический комментарий / Под ред. засл. деятеля науки РФ, д. ю. н., проф. А. П. Шергина. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2002.
- 2. Воронов А. М., Донцова Е. Д. Стадия возбуждения дела об административном правонарушении в налоговой сфере: проблемы правовой регламентации // Экономика. Налоги. Право. 2009. №6.
- 3. Воронов А. М., Кондратьев С. И. Особенности административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов // Налоги. 2013. № 3.
- 4. Шергин А. П. Тенденции развития российского законодательства об административных правонарушениях // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 8.
- 5. Шергин А. П. Два вопроса кодификации административноделиктного законодательства // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 7.
- 6. URL : http://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\_reports (дата обращения : 02.12.2014).

#### **References:**

- 1. Code on Administrative Offences of the Russian Federation: Itemized Scientific and Practical Commentary [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii]. Under edition of the Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor A. P. Shergin, Moskow: Bibliotechka "Rossiiskoi gazety", 2002.
- 2. Voronov A. M., Dontsova E. D. Stage of Excitation of a Case on Administrative Offence in Tax Sphere: Problems of Legal Regulation [Stadiya vozbuzhdeniya dela ob administrativnom pravonarushenii v nalogovoi sfere: problemy pravovoi reglamentatsii]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo Economics, Taxes, Law,* 2009, no.6.

- 3. Voronov A. M., Kondrat'ev S. I. Features of Administrative Responsibility for Offenses in the Field of Taxes and Fees [Osobennosti administrativnoi otvetstvennosti za pravonarusheniya v oblasti nalogov i sborov]. *Nalogi Taxes*, 2013, no. 3.
- 4. Shergin A. P. Development Trends of the Russian Legislation on Administrative Offences [Tendentsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava The Topical Issues of Public Law*, 2012, issue 8.
- 5. Shergin A. P. Two Codification Issues of Administrative and Tort Legislation [Dva voprosa kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava The Topical Issues of Public Law*, 2012, issue 7.
- 6. Available at: http://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\_reports (accessed: 02.12.2014).

## Лапина М. А. / Lapina M. A.

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ LEGAL REGULATION OF RISKS MANAGEMENT

Лапина Марина
Афанасьевна,
д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва, lapinamarina@inbox.ru

В статье анализируются нормативные правовые акты и другие официальные документы, регулирующие управление рисками в менеджменте и в системе государственного управления, обосновывается необходимость принятия единого нормативного акта, регулирующего научно обоснованное управление правовыми рисками в системе публичного управления.

**Ключевые слова:** риск, управление риском, правовые риски, менеджмент, государственное управление, оценка риска, минимизация риска, управленческий процесс.

Lapina Marina
Afanas'evna,
Doctor of law, Professor, head
of the Department of "Administrative and Informational Law"
at Financial University under
the Government of the Russian
Federation", Moscow,
lapinamarina@inbox.ru

The article analyses normative legal acts and other official documents governing risks management in management and in public administration, justifies the necessity of adopting a unified normative act governing a science-based management of legal risks in the system of public administration.

**Keywords:** risk, risk management, legal risks, management, public administration, risk assessment, risk minimization, managerial process.

Российское законодательство уверенно движется в сторону внедрения механизма правовых средств минимизации рисков в системе управления. Следует отметить опережающее развитие правового регулирования рисков в системе корпоративного управления. При этом более ранними нормативными актами затрагивались вопросы управления рисками в институте технического регулирования.

Впервые законодательное определение риска представлено в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»: «риск – это вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда» [2]. Н. А. Агешкина и В. Ю. Коржов правильно указывают на неразрывное единство понятий «риск» и «безопасность». Комментаторы данного закона подчеркивают, что «даже после принятия всех мер безопасности некоторый риск, именуемый, как правило, остаточный, всегда будет присутствовать. Такой риск рассматривается как допустимый... в конкретной стране и в конкретное время» [15]. С учетом степени риска причинения вреда в технических регламентах должны устанавливаться минимально необходимые требования, обеспечивающие перечисленные в ст. 7 закона виды безопасности [2].

Для сравнительно-правового анализа регулирования управления рисками в корпоративном управлении важно учитывать, что национальные стандарты и предварительные национальные стандарты в отличие от технических

регламентов применяются на добровольной основе и подтверждаются знаком соответствия национальному стандарту [2].

Многие нормы национальных стандартов менеджмента рисков могут найти свое воплощение и для правового регулирования минимизации рисков в системе публичного управления.

Представляется важным принятая в Национальном стандарте «ГОСТ Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Термины и определения» терминология: «Риск: следствие влияния неопределенности на достижение поставленных целей». При этом под следствием влияния неопределенности понимается отклонение от ожидаемого результата или события (позитивное и/или негативное). Риск часто представляют в виде последствий возможного события и соответствующей вероятности [14]. В цитируемом стандарте даны определения, относящиеся к менеджменту риска (менеджмент риска, структура менеджмента риска, политика в области менеджмента риска, план менеджмента риска) и относящиеся к процессу менеджмента риска, в том числе относящиеся к оценке риска.

В Российской Федерации разработан и действует другой важный документ: «ГОСТ Р 52806-2007. Менеджмент рисков проектов. Общие положения» [13]. В соответствии с Приказом Ростехрегулирования от 27.12.2007 г. N 422-ст данный документ введен в действие для добровольного применения с 1 января 2010 года. В нем изложен алгоритм принятия решений в области управления рисками в перспективном (временном) и структурном (организационном) плане. В перспективном плане принятие решений в области менеджмента рисков происходит на трех уровнях – стратегическом, тактическом и рабочем. В структурном плане принятие решений может рассматриваться на уровнях коммерческой деятельности (бизнес-уровень), проекта и подпроекта. Эти уровни, как правило, соответствуют принятию долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных решений.

В отличие от корпоративного управления вопросы минимизации рисков в системе публичного управления в меньшей степени урегулированы. Хотя в «Концепции административной реформы и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» была четко определена необходимость внедрения в органах исполнительной власти и подведомственных им учреждениях системы регулярной оценки рисков. Лишь к настоящему моменту правовые средства по управлению рисками в системе государственного и муниципального управления

начинают приобретать нормативно-правовые очертания. Недавно принятый Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» содержит в статье 3 понятийный аппарат, позволяющий оценивать и управлять рисками [4]. Так, под стратегическим прогнозом Российской Федерации понимается «документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации». Он разрабатывается по поручению Президента Российской Федерации на двенадцать и более лет Правительством Российской Федерации с учетом данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской академией наук. Корректировка стратегического прогноза Российской Федерации осуществляется каждые шесть лет. Стратегический прогноз Российской Федерации содержит:

- 1) оценку рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации;
- 2) поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности Российской Федерации;
- 3) оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности Российской Федерации;
- 4) оценку конкурентных позиций Российской Федерации в мировом сообществе;
- 5) иные положения по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации [4].

Как представляется, управление рисками, в том числе правовыми рисками, должно проводиться не только на всех стадиях публичного управления, но и на соответствующих уровнях управления (как по субъектному составу, так и по административно-территориальному принципу).

Наиболее важной составляющей выявления, анализа, оценки, прогнозирования и минимизации (предотвращения) правовых рисков является экспертная оценка, прогнозирование возможных рисков и угроз на этапе правотворчества, их выявление при проведении экспертизы проектов законов и подзаконных нормативных правовых актов [7; 9], в том числе с помощью общественного обсуждения [5]. В настоящее время имеется несколько различных экспертиз, используемых в правотворческой деятельности органов публичного управления. Так, имеется экспертиза Минюста России на соответствие вышестоящему законодательству, антикоррупционная экспертиза [3; 6], есть методики по процедуре оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных правовых актов, по которым проводит экспертизу Минэкономразвития России [10; 11]. Ведомства выявляют, в том числе и риски. Весьма полезен для анализа управления рисками Приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Анализируемый документ фактически дублирует Методику оценки регулирующего воздействия, содержащуюся в приложении к приказу Минэкономразвития России от 27 мая 2013 № 290, регламентирует проведение экспертных оценок на уровне субъектов Российской Федерации. В п. 7.8 анализируемого документа приведены рекомендации по составлению раздела сводного отчета «Оценка рисков неблагоприятных последствий применения предлагаемого правового регулирования». Данный пункт содержит перечень рисков решения выявленной проблемы предложенным способом правового регулирования. По каждому выявленному риску должна проводиться оценка вероятности наступления неблагоприятных последствий.

Минэкономразвития России разработала данные Методические рекомендации в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] и предлагает алгоритм выявления и оценки рисков на уровне субъектов Российской Федерации. На наш взгляд, необходима комплексная единая методика оценки рисков, включая правовые, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, и в первую очередь, это касается проектов федеральных законов и законов субъектов РФ.

В Российской Федерации в настоящее время существует несколько экспертиз на федеральном уровне правотворческой деятельности, включающие не только законотворческую деятельность, но и подзаконное ведомственное нормотворчество [16]. Достаточно этого или нет? По какому пути идти? Может быть делать единую экспертную оценку, потому что различные ведомства, осуществляя экспертные оценки рисков в системе публичного управления, преследуют разные цели и, в результате, получить единое решение,

например, по принятию подзаконного нормативного правового акта проблематично. Масштабы большие, а результат сложно прогнозировать. Есть ли необходимость сведения экспертиз в одну комплексную, в том числе с привлечением гражданского общества для мониторинга правоприменения (обмена информацией и общественного обсуждения)?

Для установления ситуации необходимости правового регулирования в различных сферах публичного управления значительную роль играет политическая воля Президента Российской Федерации. Примечательно, что Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации относится к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне [4]. Статьёй 13 упомянутого закона предусмотрено общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования. Будет ли эта норма касаться посланий Президента Российской Федерации или нет, закон четкого ответа не дает.

Необходим научно обоснованный переход на консолидированное планирование правотворческой деятельности. Определенные предпосылки для перехода к такому планированию созданы. Так, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ежегодно разрабатываются очень важные стратегические документы – Концепции развития российского законодательства, в которых присутствует системный, программный подход к законотворчеству, увязывающий тенденции развития базовых, комплексных и процессуально-обеспечивающих отраслей [17].

Нужна единая универсальная методика выявления, прогнозирования и минимизации рисков на стадии правотворчества, необходим федеральный закон «О нормативных правовых актах» [12], в который следует включить нормы по оценке рисков.

Правовыми средствами минимизации рисков в публичном управлении на стадии правоприменения является правовой эксперимент (апробация закона или подзаконного акта на определенной территории и в случае положительного результата по достижению целей его внедрение на всей территории), мониторинг правоприменительной практики, включающий статистическую и аналитическую информацию по оказанию публичных услуг и выполнению государственных функций, в том числе контрольно-надзорных функций.

К примеру, Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, позволяющая последовательно выявлять правовые риски и способствовать их минимизации и предотвращению в правоприменительной и интерпретационной деятельности [8].

Благодаря мониторингу правоприменения, возможно провести оценку правовых рисков, на основе которой откорректировать (предложить новую редакцию или изменить) нормативный правовой акт и тем самым способствовать достижению конечных целей публичного управления.

Наиболее полно разработаны методики по предотвращению коррупционных рисков [8].

Приведенный в статье сравнительно-правовой анализ имеющихся в Российской Федерации норм, регулирующих управление рисками, наглядно продемонстрировал несистемность и недостаточность правового регулирования управления рисками, включая правовые риски, в системе публичного управления.

Целесообразно в дальнейших исследованиях поставить вопрос о правовой корректировке нормативных правовых актов как способе минимизации и устранения правовых факторов, способствующих возникновению рисков. К их числу следует отнести правовые пробелы, правовые коллизии и несовершенство конструкций правовых предписаний. Правовая корректировка осуществляется посредством внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты; правовой корреляции, заключающейся во введение в действующие нормативные акты отсылочных норм, позволяющих соотнести санкции правовых норм, содержащихся в дублирующих составах кодифицированных нормативных актов и, наконец, посредством интерпретационной корректировки, примером которой выступают судебные решения и, в первую очередь, постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Правовые средства минимизации рисков в публичном управлении будут способствовать устойчивому развитию России в современном глобальном изменяющемся мире.

# Список литературы:

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 27.05.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных)

и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18 октября 1999. № 42. Ст. 5005.

- 2. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О техническом регулировании» (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.12.2014) // СЗ РФ. 30 декабря 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.
- 3. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 20 июля 2009. № 29. Ст. 3609.
- 4. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 30 июня 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
- 5. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 14 февраля 2011. № 7. Ст. 939.
- 6. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 27.11.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 8 марта 2010. № 10. Ст. 1084.
- 7. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 8 августа 2011. № 32. Ст. 4834.
- 8. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 29 августа 2011. № 35. Ст. 5081.
- 9. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия

проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии») // СЗ РФ. 24 декабря 2012. № 52. Ст. 7491.

- 10. Приказ Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» // БНА ФОИВ. 19 декабря 2011. № 51.
- 11. Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» // Российская газета. 21 августа 2013. № 184.
- 12. Проект Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ членами Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе) (снят с рассмотрения 12.05.2004) // Система ГА-РАНТ: [Электронный ресурс]. НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2014].
- 13. ГОСТ Р 52806-2007. Менеджмент рисков проектов. Общие положения. (утв. Приказом Ростехрегулирования от 27.12.2007 № 422-ст) // М.: Стандартинформ, 2009.
- 14. ГОСТ Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Термины и определения (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст) // М.: Стандартинформ, 2012.
- 15. Агешкина Н. А., Коржов В. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ «О техническом регулировании» (постатейный) // КонсультантПлюс. Версия-Проф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 16. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения. Монография / Под ред. М. А. Лапиной, В. А. Баранова. М.: Проспект, 2014.
- 17. Концепции развития законодательства/отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2013.

#### **References:**

- 1. Federal Law No. 184-FL from October 6, 1999 (as amended on 27.05.2014) "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. N 184-FZ (red. ot 27.05.2014) "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii»]. SZ RF Collection of Laws of the RF, from 18.10.1999, no. 42, article 5005.
- 2. Federal Law No. 184-FL from December 27, 2002 (as amended on 23.06.2014) "On Technical Regulation" (as amended and supplemented from 22.12.2014) [Federal'nyi zakon ot 27 dekabrya 2002 g. N 184-FZ (red. ot 23.06.2014) "O tekhnicheskom regulirovanii" (s izm. i dop., vstup. v silu s 22.12.2014)]. SZ RF Collection of Laws of the RF, from 30.12.2002, no. 52 (part 1), article 5140.
- 3. Federal Law No. 172-FL from July 17, 2009 (as amended on 10.21.2013) "On Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and their Drafts" [Federal'nyi zakon ot 17 iyulya 2009 g. N 172-FZ (red. ot 21.10.2013) «Ob antikorruptsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, from 20.07.2009, no. 29, article 3609.
- 4. Federal Law of the Russian Federation No. 172-FL from June 28, 2014 "On the Strategic Planning of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 28 iyunya 2014 g. N 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, from 30.06.2014, no. 26 (part I), article 3378.
- 5. RF Presidential Decree No. 167 from February 9, 2011 "On Public Discussion of Draft Federal Constitutional Laws and Federal Laws" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 9 fevralya 2011 g. N 167 «Ob obshchestvennom obsuzhdenii proektov federal'nykh konstitutsionnykh zakonov i federal'nykh zakonov»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, from 14.02.2011, no. 7, article 939.
- 6. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 96 from February 26, 2010 (as amended on 11.27.2013) "On Anti-corruption Expertise of Normative Legal Acts and their Drafts" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 26 fevralya 2010 g. N 96 (red. ot 27.11.2013) "Ob antikorruptsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov"]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, from 08.03.2010, no. 10, article 1084.

- 7. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 96 from February 26, 2010 (as amended on 11.27.2013) "On Examination of Normative Legal Acts of Federal Executive Authorities in Order to Identify their Provisions that Unduly Hamper the Implementation of Business and Investment Activity, and on Amendments to Certain Acts of the Government of the Russian Federation" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 29 iyulya 2011 g. N 633 «Ob ekspertize normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti v tselyakh vyyavleniya v nikh polozhenii, neobosnovanno zatrudnyayushchikh vedenie predprinimatel'skoi i investitsionnoi deyatel'nosti, i o vnesenii izmenenii v nekotorye akty Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii»]. SZ RF Collection of Laws of the RF, from 08.08.2011, no. 32, article 4834.
- 8. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 694 from August 19, 2011"On Approval of a Technique to Monitor Law Enforcement in the Russian Federation" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 19 avgusta 2011 g. N 694 «Ob utverzhdenii metodiki osushchestvleniya monitoringa pravoprimeneniya v Rossiiskoi Federatsii»]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, from 29.08.2011, no. 35, article 5081.
- 9. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1318 from December 17, 2012 "On the Procedure of Assessment by Federal Executive Bodies of the Regulatory Impact of Draft Normative Legal Acts, Draft Amendments to the Draft Federal Laws and Draft Decisions of the Council of the Eurasian Economic Commission, as well as on Amending to some Acts of the Government of the Russian Federation" (together with the "Rules of Assessment by Federal Executive Bodies of the Regulatory Impact of Draft Normative Legal Acts, Draft Amendments to the Draft Federal Laws and Draft Decisions of the Council of the Eurasian Economic Commission") [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17 dekabrya 2012 g. N 1318 «O poryadke provedeniya federal'nymi organami ispolnitel'noi vlasti otsenki reguliruvushchego vozdeistviva proektov normativnykh pravovykh aktov, proektov popravok k proektam federal'nykh zakonov i proektov reshenii Soveta Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii, a takzhe o vnesenii izmenenii v nekotorye akty Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii» (vmeste s «Pravilami provedeniya federal'nymi organami ispolnitel'noi vlasti otsenki reguliruyushchego vozdeistviya proektov normativnykh pravovykh aktov, proektov popravok k proektam federal'nykh zakonov i proektov reshenii Soveta Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii»)]. SZ RF – Collection of Laws of the RF, from 24.12.2012, no. 52, article 7491.

- 10. Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 634 from November 9, 2011 "On Approval the procedure of Examination of Normative Legal Acts of Federal Executive Authorities in Order to Identify their Provisions that Unduly Hamper the Implementation of Business and Investment Activity" [Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 9 noyabrya 2011 g. N 634 "Ob utverzhdenii Poryadka provedeniya ekspertizy normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti v tselyakh vyyavleniya v nikh polozhenii, neobosnovanno zatrudnyayushchikh vedenie predprinimatel'skoi i investitsionnoi deyatel'nosti"]. Bulletin of Normative Acts of Federal Executive Bodies, no. 5 from 19.12.2011.
- 11. Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 290 from May 27, 2013 "On Approval the Form of Consolidated Report on the Conduct of Regulatory Impact Assessment, Form of Conclusion on Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Assessment Technique" [Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 27 maya 2013 g. N 290 «Ob utverzhdenii formy svodnogo otcheta o provedenii otsenki reguliruyushchego vozdeistviya, formy zaklyucheniya ob otsenke reguliruyushchego vozdeistviya, metodiki otsenki reguliruyushchego vozdeistviya»]. *Rossiiskaya gazeta Russian Newspaper*, no.184 from 21.08.2013.
- 12. Draft Federal Law N 96700088-2 "On Normative Legal Acts of the Russian Federation" (introduced by deputies of the State Duma of RF Federal Assembly members of the Committee on Legislation and Judicial-legal Reform) (withdrawn from consideration 12.05.2004) [proekt Federal'nogo zakona N 96700088-2 "O normativnykh pravovykh aktakh Rossiiskoi Federatsii" (vnesen deputatami Gosudarstvennoi Dumy FS RF chlenami Komiteta po zakonodatel'stvu i sudebno-pravovoi reforme) (snyat s rassmotreniya 12.05.2004)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 13. GOST (State Standard) R 52806-2007. Risks Management of Projects. General Provisions. (approved by the Order of Federal Agency on Technical Regulation and Metrology N 422-st from 27.12.2007) [GOST R 52806-2007. Menedzhment riskov proektov. Obshchie polozheniya]. Moscow: Standartinform, 2009.
- 14. GOST (State Standard) R 51897-2011 / ISO Guide 73: 2009. National Standard of the Russian Federation. Risk Management. Terms and Definitions (approved and put into effect by the Order of Federal Agency on Technical Regulation and Metrology N 548-st from 16.11.2011) [GOST R 51897-2011/Rukovodstvo ISO 73:2009. Natsional'nyi standart Rossiiskoi Federatsii. Menedzhment riska. Terminy i opredeleniya]. Moscow: Standartinform, 2012.

- 15. Ageshkina N. A., Korzhov V. Yu. Commentary to the Federal Law No. 184-FL "On Technical Regulation" from 27 December 2002 (article-by-article) [Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 27 dekabrya 2002 g. N 184-FZ «O tekhnicheskom regulirovanii» (postateinyi)]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 16. Departmental Rule-making: Theory and Practice. Monograph [Vedomstvennoe normotvorchestvo: teoriya i praktika primeneniya. Monografiya]. Under edition of M. A. Lapina, V. A. Baranov, Moscow: Prospekt, 2014.
- 17. *Concepts of Legislation Development* [Kontseptsii razvitiya zakonodatel'stva]. Editor-in-chief T. Ya. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov, Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Yurisprudentsiya, 2013.

## Лапшин A. B. / Lapshin A. V.

# НАДЗОРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО КАК ВИД ОБРАТНОЙ СВЯЗИ В ПРОЦЕССЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

# SUPERVISION PROCEEDINGS AS A KIND OF FEEDBACK IN THE PROCESS OF LEGAL REGULATION

Лапшин Александр
Викторович,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД Омской академии МВД России, Омск,
Aleks.lapshin@mail.ru

Lapshin Aleksandr
Viktorovich,
c.j.s. (PhD in law), Senior Lecturer in administrative law and administrative activity of Internal Affairs Bodies at Omsk Academy of the RF MIA, Omsk, Aleks.lapshin@mail.ru

В статье проводится теоретическое исследование контрольно-надзорных полномочий, предпринята попытка их разграничения. Проведенный анализ надзорного производства выявил в нем признаки обратной связи, что позволило сделать вывод о значении надзорного производства в процессе правового регулирования.

**Ключевые слова:** контрольная функция, res judicata, надзорное производство, обратная связь, правовое регулирование.

The article contains the theoretical study of control and supervisory powers, an attempt to delimit them. The conducted analysis of supervision proceedings revealed the signs of feedback that allowed the conclusion about the importance of the supervision proceedings in the process of legal regulation.

**Keywords:** control function, res judicata, supervision proceedings, feed-back, legal regulation.

Проблемы, связанные с обновлением системы государственного управления, находятся в центре как общественно-политической сферы, так и административно-правового регулирования управленческих отношений. В результате их разрешения предполагается создание таких административно-правовых норм, институтов, подотраслей, которые гарантируют: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в надлежащий вид, придание ему формы, соответствующей новым требованиям и стандартам; соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публичного управления и ликвидацию чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание надежного и доброжелательно настроенного к гражданам государственного управления [26, 87].

В процессах модернизации государственного управления задействована наука административного права. Она охватывает некоторые неправовые формы сферы общественных отношений в целях разрешения имеющихся проблем (отдельные принципы, методы управления, структура аппарата управления и т. д.) путем их регламентации административно-правовыми средствами и методами.

Особое внимание ученые-административисты уделяют вопросам, связанным с формированием теоретических основ государственного контроля и надзора в соответствии с современными политическими, экономическими и социальными реалиями. Они направлены на обеспечение устойчивого развития национальной экономики, определение системы полномочий контрольно-надзорных органов, установление современных форм координации контрольно-надзорной деятельности в целях использования заложенных в контрольно-надзорной функции возможностей для совершенствования государственного управления [22, 27-28]. Практическая реализация данных положений позволит перевести процесс государственного управления с «ручного» режима в режим саморегуляции, сделать его более прозрачным, надежным, менее затратным.

Приступая к рассмотрению вопросов, связанных с полномочиями контрольно-надзорных органов, необходимо отметить, что термин «контроль» произошёл от французского слова «controle», применявшегося для обозначения встречной, повторной записи с целью проверки первой [24, 72]. С течением

времени содержание данного понятия претерпело существенные изменения.

- С. И. Котюргин определял контроль как реализацию определенной функции в деятельности органов власти и управления. Он полагал, что под функцией контроля в деятельности милиции нужно понимать установление степени соответствия фактического состояния дел в том или ином аппарате милиции заданному направлению и принятие в связи с этим мер, направленных на ликвидацию выявленных и зафиксированных недостатков [18, 44].
- В. В. Кардашевский также дает определение контроля как способа получения информации о выполнении принятого решения путем сравнения фактически достигнутых промежуточных или конечных результатов и задач, предусмотренных управленческим решением [20, 536].

Таким образом, контроль представляет вид деятельности, связанной с получением информации, ее последующим анализом с целью получения заключения о соответствии принятых решений, которые имеют в административном праве управленческий характер, с результатами, полученными в ходе их реализации.

Необходимо отметить, что в настоящее время активно осуществляется административно-процессуальная формализация управленческих отношений на законодательном уровне [17, 3].

В качестве примера такой регламентации можно рассмотреть установленный Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации порядок отдачи приказа и контроля за его исполнением. Приказ может быть отдан в письменной или устной форме, в том числе посредством использования технических средств связи, одному подчиненному или группе подчиненных. Приказ, отданный в письменной форме, является основным распорядительным служебным документом (правовым актом), издаваемым руководителем (начальником) на правах единоначалия. В соответствии с требованиями данного нормативного правового акта руководитель (начальник) обязан проверять точность и своевременность исполнения подчиненными полученных от него приказов и распоряжений [2].

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П, контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления. Вместе с тем свобода усмотрения в определении конкретных видов государственного

контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения ограничена общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, нормами федеральных законов [5].

Реализация контрольной функции не является прерогативой исключительно государственной власти. Она осуществляется органами местного самоуправления, а также иными управленческими структурами в пределах их компетенции в ходе выполнения поставленных перед ними задач.

Исходя из этого, в рамках проводимой административной реформы было предложено рассматривать контроль в качестве реализуемой при проведении испытаний, измерений, экспертиз функции, которую могут осуществлять субъекты рынка, аккредитованные в органах исполнительной власти в установленном порядке [9].

Контрольная функция имеет универсальный характер. В ходе ее реализации делаются выводы о соответствии осуществляемой деятельности установленным параметрам как юридического, так и неюридического (технического) характера. В зависимости от субъектов, реализующих контрольную функцию, принимаемые решения могут иметь характер информационный, рекомендательный либо властный, обязательный для исполнения.

В качестве частного случая реализации контрольной функции по осуществлению деятельности юридического характера можно, по нашему мнению, рассмотреть юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти, осуществляемую в процессе правовой квалификации противоправных деяний. При этом объектом правовой квалификации противоправных действий (бездействия), как указывает П. П. Серков, является сравнение предусмотренного в правовой норме поведения с реально осуществленными субъектом действиями (бездействием) [25, 81]. Реализация контрольной функции позволяет праву выступать в качестве критерия оценки правомерности поступков.

Результаты контрольной деятельности реализуются органами исполнительной власти при совершении управленческих действий, в том числе путем издания административных актов. Необходимо отметить, что наряду с термином «административный акт» используются различные понятия, например, «правовой акт управления», «административно-правовой акт», «административно-правовой акт государственного управления», «акт государственной администрации». Каждое из них характеризует определенную грань данного правового явления, но наибольшее распространение получили

термины «правовой акт управления» и «административно-правовой акт». Рассматривая содержание данных понятий, необходимо отметить, что в административном праве России реализуется обширная концепция правового акта управления. Речь здесь идет об административном решении, принимаемом в рамках своих полномочий государственным органом, относящимся к структуре исполнительной власти федерального уровня, или местным органом самоуправления, который устанавливает односторонний акт императивного характера; при этом имеются в виду как акт общего действия, так и конкретный, индивидуальный акт [27, 6].

На правовые акты управления распространяется принцип правовой определенности (res judicata). В правоприменительной практике и доктрине под этим термином понимается окончательный характер акта, его неопровержимость и исполнимость. Так, в отношении нормативных правовых актов управления, принятых в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 [3], должна действовать общеправовая «презумщия законности нормативных правовых актов». Ее положения предполагают, что нормативный правовой акт является законным и действительным, в силу этого подлежит обязательному применению, пока в судебном порядке не доказаны его незаконность и недействительность, а акт признан недействующим [13, 15].

В Российской Федерации оценке в порядке надзора на соответствие закону подлежат нормативные акты любого государственного или иного органа (нормативные указы Президента, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т.д.). В качестве примера такой оценки можно привести постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8. В соответствии с п. 7 данного постановления, если при рассмотрении конкретного дела суд установит, что подлежащий применению акт государственного или иного органа не соответствует закону, он, в силу ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации, обязан принять решение в соответствии с законом, регулирующим данные правоотношения. При применении закона вместо не соответствующего ему акта государственного или иного органа суд вправе вынести частное определение (постановление) и обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость привести его в соответствие с законом либо отменить [6, 4].

Наряду с надзорной деятельностью по проверке законности нормативных правовых актов в российской правовой системе действует институт судебного обжалования конкретных (индивидуальных) актов. Законность конкретных индивидуальных актов обеспечивается, по общепринятым правилам, двумя стадиями пересмотра вынесенного решения.

Исходя из этого, данный институт является важнейшей гарантией государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Например, правовую основу обжалования наказаний за административные правонарушения составляют положения главы 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом необходимо отметить, что нормативные положения данной главы были неоднократно рассмотрены Европейским Судом по правам человека. В результате проведенного анализа озабоченность высокого Суда вызывали воздействие процедуры пересмотра в порядке надзора вступивших в силу постановления по делу об административном правонарушении и решений по результатам рассмотрения жалоб и протестов на конвенционные права заявителей [8].

М. В. Курпас, анализируя решения Европейского Суда по правам человека, касающиеся пересмотра судебных решений в порядке надзора, отмечает, что отмена окончательного и обязательного решения, вступившего в законную силу, обладающего свойством res judicata противоречит принципу правовой определенности, который является одним из основополагающих элементов верховенства права. Согласно сформулированной Европейским Судом по правам человека правовой позиции, надзорное производство есть чрезвычайная процедура, применение которой оправдано лишь в «исключительных обстоятельствах». Кроме того, данная процедура не является действенным средством правовой защиты прав человека из-за представления должностному лицу возможности, неограниченной по сроку, об ее инициировании и непосредственного участия в ней [19, 7].

Таким образом, правовые позиции, сформулированные в решениях Европейского Суда по правам человека, свидетельствуют о несовершенстве внутригосударственной системы защиты прав и свобод человека в Российской Федерации и обуславливают необходимость внесения изменений и дополнений в правовое регулирование пересмотра в порядке надзора вступивших в законную силу судебных решений.

Решения Европейского Суда по правам человека были учтены в работе Конституционного Суда РФ. В Определении от 4 апреля 2006 г. № 113-О по жалобе гражданина В. А. Овчинникова Суд подчеркнул, что пересмотр

дела, по которому постановление вступило в законную силу, должен осуществляться в целях исправления судебной ошибки, а не по существу, т. е. не в полном объеме. Поэтому надзорное производство должно существенно отличаться от предыдущих стадий пересмотра с точки зрения его пределов [4, 90].

Отметим, что Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 143-ФЗ в КоАП РФ внесены изменениями, исключившие пересмотр, в порядке надзора, вступившего в законную силу постановления, решений по делу об административном правонарушении [10]. В настоящее время он осуществляется на основании Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» [1].

В соответствии с данными изменениями при осуществлении надзорного производства Суд, руководствуясь стандартами, принципами, правовыми нормами, воплощенными в нормативных правовых актах, имеющих, как правило, высшую юридическую силу должен исследовать оспариваемое ограничение прав и свобод, примененное в деле и определить, было ли оно соразмерно преследуемой законной цели, были ли мотивы, на основании которых произведено ограничение, относимыми и достаточными.

Т. Н. Нешатаева полагает, что вступившие в законную силу судебные решения пересматривают, в порядке надзора, в случаях выявления противоречий законодательного акта Российской Федерации с общепризнанными принципами и нормами международного права, либо в законодательстве Российской Федерации содержится пробел в правовом регулировании. Суды, используя аналогию, решают однотипные споры по-разному. Отсутствие единообразия нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы, что обуславливает внесение изменений и дополнений в текущее законодательство [21].

Таким образом, надзорная деятельность носит юридический, государственно-властный характер. В порядке надзора пересматриваются окончательные, имеющие обязательный характер, решения. В ходе надзорной деятельности выявляются правовые нормы, которые не соответствуют действующей системе правового регулирования, т. е. «фундаментальные нарушения» закона, послужившие основаниями для принятия пересматриваемых решений, принимаются меры для приведения их в соответствии с законодательством. Отметим, что в ходе надзорного производства, наряду с устранением «дефектных» норм права, принимаются меры по выявлению и наказанию должностных лиц, виновных в принятии заведомо

противоречащего закону решения, приняты меры по компенсации морального вреда, причиненного лицам в результате вынесения неправомерного решения и т. д.

Посредством надзорного производства регулируются общественные отношения, в ходе которых суд, орган или должностное лицо информирует представительные органы либо органы, уполномоченные осуществлять правовое регулирование в установленной для них сфере деятельности о наличии правовых норм, не соответствующих требованиям текущего законодательства. Данную особенность судебного правоприменения отмечали советские ученые. Так, А. Б. Венгеров в самом общем виде указывал, что в процессе правового регулирования судебная практика играет роль одной из форм обратной связи, сигнализирует о социальной эффективности правового регулирования, отражает воздействие общественных отношений на правовые нормы [14, 6]. С. С. Алексеев указывал, что именно практика через механизм обратной связи обусловливает дальнейшее развитие содержания правового регулирования [12, 88].

Впервые роль обратных связей в организации и функционировании самоуправляемых систем была проанализирована в работах Н. Винера, который понимал ее как свойство, позволяющее регулировать будущее поведение прошлым выполнением приказов, определял как метод управления системой путем включения в нее результатов предшествующего выполнения ею своих задач [15, 45; 16, 71].

Среди работ отечественных ученых можно выделить работу Н. Т. Абрамовой, в которой она выделила в обратной связи механизм учета разницы между целью действия и его результатом [11, 116].

Специальную работу принципу обратной связи посвятил Л. А. Петрушенко, который увидел его суть в том, что любое отклонение системы управления от заданного состояния является источником возникновения в системе нового движения, всегда направленного таким образом, чтобы поддержать систему в заданном состоянии [23, 67].

С точки зрения административного права механизм обратной связи представляет собой систему правовых норм, посредством которой реализуется контрольная функция (разница между целью действия и его результатом), надзорное производство, позволяющее выявлять и разрабатывать предложения по совершенствованию «дефектных» правовых норм, применение которых приводит к энтропии правовой системы (поддержание системы в заданном состоянии), а также направлений разработанных

предложений в представительные органы либо органы, уполномоченные осуществлять правовое регулирование в установленной для них сфере деятельности.

Данные нормы формируют правовые средства надзорного производства, входящие в компетенцию Верховного Суда Российской Федерации. Так, в целях реализации предоставленных полномочий по осуществлению в процессуальных формах судебного надзора за деятельностью судов, Верховный Суд Российской Федерации обобщает правоприменительную практику, разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам своего ведения и реализует принадлежащее ему в соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы по вопросам своего ведения [1].

В качестве примера реализации надзорных полномочий Верховного Суда Российской Федерации можно указать разработанный по инициативе Суда и внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении дополнений в статью 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Данный законопроект был разработан в целях приведения законодательства об административных правонарушениях в соответствии с Конституцией Российской Федерации, направлен на уточнения порядка осуществления пересмотра в порядке надзора вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб и протестов [7]. Посредством его принятия была реализована функция обратной связи, осуществлен процесс воздействия общественных отношений на правовые нормы.

Таким образом, надзорная деятельность позволяет, с одной стороны, обеспечить, при пересмотре судебных актов, права и законные интересы заинтересованных лиц, с другой, совершенствовать действующее законодательство путем устранения фундаментальных нарушений закона, выявленных при отправлении правосудия. Реализация законодательной инициативы субъектами надзорной деятельности позволяет на качественно новом уровне эффективно осуществлять будущее правовое регулирование общественных отношений, позволяя надзорному производству выступать разновидностью обратной связи в механизме самоорганизации правовой системы.

## Список литературы:

- 1. Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // URL : http://www.pravo.gov.ru (дата обращения : 20.10.2014).
- 2. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2014 г. № 483) // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.
- 3. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в ред. постановления Правительства РФ от 17 февраля 2014 г.) // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения : 20.10.2014).
- 4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 г. № 113-О «По жалобе гражданина Овчинникова В. А. на нарушение его конституционных прав ч. 3 ст. 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.
- 5. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Консультант Плюс. Версия-Проф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (в ред. Пленума Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. № 9) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 1.
- 7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2007 г. № 36 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении дополнений в статью 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Консультант Плюс. Версия-Проф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].

- 8. Решение Европейского суда по правам человека от 22 июня 1999 г. «По вопросу приемлемости жалобы № 47033/99, поданной Людмилой Францевной Тумилович против Российской Федерации» // Консультант Плюс. Версия-Проф [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2014].
- 9. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
  - 10. C3 PФ. 2014. № 23. Ct. 2928.
  - 11. Абрамова Н. Т. Целостность и управление. М.: Наука, 1974.
- 12. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в Советском государстве. М., 1966.
- 13. Вайпан В. А. Проблемы государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Право и экономика. 2014. № 1.
- 14. Венгеров А. Б. Роль судебной практики в развитии советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966.
  - 15. Винер Н. Человек управляющий. СПб., 2001.
  - 16. Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958.
- 17. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12.
  - 18. Котюргин С. И. Функции советской милиции. Омск, 1975.
- 19. Курпас М. В. Решения Европейского Суда по правам человека о надзорном судопроизводстве в Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2011. № 4.
- 20. Наука управления. Основы организации и управления в правоприменительной деятельности / под ред. В. Я. Кикотя. М., 2010.
- 21. Нешатаева Т. Н. Решения Европейского Суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику: монография. – М., 2013.
- 22. Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.
- 23. Петрушенко Л. А. Единство системности, организованности и самодвижения (о влиянии философии на формирование понятий теории систем). М.: Мысль, 1975.

- 24. Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3.
- 25. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012.
- 26. Старилов Ю. Н. Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. 2013. № 12.
- 27. Студеникина М. С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2.

#### **References:**

- 1. Federal Constitutional Law No. 3-FKL from February 5, 2014 "On the Supreme Court of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 5 fevralya 2014 g. № 3-FKZ «O Verkhovnom Sude Rossiiskoi Federatsii»]. Available at the official Internet-portal of legal information: http://www.pravo.gov.ru (accessed: 20.10.2014).
- 2. Decree of the President of the Russian Federation No. 1377 from October 14, 2012 "On the Disciplinary Statute of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation" (as amended in the Decree of the President of the Russian Federation No. 483 from July 1, 2014) [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 14 oktyabrya 2012 g. № 1377 «O Distsiplinarnom ustave organov vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii» (v red. ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 1 iyulya 2014 g. № 483)]. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, 2012, no. 43, article 5808.
- 3. RF Government Resolution No. 1009 from August 13, 1997 "On Approval the Rules of Preparation of Normative Legal Acts of Federal Executive Authorities and their State Registration" (as amended in the RF Government Resolution from February 17, 2014) [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13 avgusta 1997 g. № 1009 «Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti i ikh gosudarstvennoi registratsii» (v red. postanovleniya Pravitel'stva RF ot 17 fevralya 2014 g.)]. Available at the official Internetportal of legal information: http://www.pravo.gov.ru (accessed: 20.10.2014).
- 4. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 113-O from April 4, 2006 "On the complaint of a citizen Ovchinnikov V. A. against violation of his constitutional rights by part 3 article 30.11 of the Code on Administrative Offences of the RF" [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 4 aprelya 2006 g. № 113-O «Po zhalobe grazhdanina Ovchinnikova V. A.

na narushenie ego konstitutsionnykh prav ch. 3 st. 30.11 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *Vestn. Konstituts. Suda RF – Bulletin of the Constitutional Court of the RF*, 2006, no. 4.

- 5. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 18-P from December 1, 1997 "On the case of verification the constitutionality of certain provisions of article 1 of the Federal Law from 24 November 1995 "On Amendments and Additions to the RF Law "On the Social Protection of Citizens Suffered Radiation Exposure due to the Chernobyl Disaster" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 1 dekabrya 1997 g. № 18-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii stat'i 1 Federal'nogo zakona ot 24 noyabrya 1995 goda «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Zakon Rossiiskoi Federatsii «O sotsial'noi zashchite grazhdan, podvergshikhsya vozdeistviyu radiatsii vsledstvie katastrofy na Chernobyl'skoi AES»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 6. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the RF No. 8 from October 31, 1995 "On some Issues of Application by Courts of the Constitution of the Russian Federation in Administration of Justice (as amended by the Plenum of the Supreme Court of the RF No. 9 from April 16, 2013) [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 31 oktyabrya 1995 g. № 8 «O nekotorykh voprosakh primeneniya sudami Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii pri osushchestvlenii pravosudiya» (v red. Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 16 aprelya 2013 g. № 9)]. Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation, 1996, no. 1.
- 7. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the RF No. 36 from June 28, 2007 "On Introduction to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation a Draft Federal Law "On Amendments to Article 30.11 of the Code on Administrative Offences of the RF" [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 28 iyunya 2007 g. № 36 «O vnesenii v Gosudarstvennuyu Dumu Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii proekta federal'nogo zakona «O vnesenii dopolnenii v stat'yu 30.11 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.
- 8. Decision of the European Court of Human Rights from June 22, 1999 "Concerning the Issue of Admissibility of the Complaint No. 47033/99 filed by Lyudmila Frantsevna Tumilovich against the Russian Federation" [Reshenie Evropeiskogo suda po pravam cheloveka ot 22 iyunya 1999 g. «Po voprosu

priemlemosti zhaloby № 47033/99, podannoi Lyudmiloi Frantsevnoi Tumilovich protiv Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

- 9. The Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006-2010. Approved by the RF Government Decree No. 1789-r from 25.10.2005 [Kontseptsiya administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006-2010 godakh. Odobrena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 25.10.2005 N 1789-r]. SZ RF Collection of Laws of the RF, 2005, no. 46, article 4720.
  - 10. *SZ RF Collection of Laws of the RF*, 2014, no. 23, article 2928.
- 11. Abramova N. T. *Integrity and Management* [Tselostnost' i upravlenie]. Moscow: Nauka, 1974.
- 12. Alekseev S. S. *Mechanism of Legal Regulation in the Soviet State* [Mekhanizm pravovogo regulirovaniya v Sovetskom gosudarstve]. Moscow: 1966.
- 13. Vaipan V. A. Problems of State Registration and Publication of Normative Legal Acts of Federal Executive Bodies [Problemy gosudarstvennoi registratsii i opublikovaniya normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti]. *Pravo i ekonomika Law and Economy*, 2014, no. 1.
- 14. Vengerov A. B. *The Role of Judicial Practice in the Development of Soviet Law*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Rol' sudebnoi praktiki v razvitii sovetskogo prava: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk]. Moscow: 1966.
- 15. Viner N. A Managing Man [Chelovek upravlyayushchii]. St. Petersburg: 2001.
- 16. Viner N. *Cybernetics and Society* [Kibernetika i obshchestvo]. Moscow: 1958.
- 17. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Process and Administrative and Procedural Law in Russia: Conceptual Problems of Modern Development [Administrativnyi protsess i administrativno-protsessual'noe pravo v Rossii: kontseptual'nye problemy sovremennogo razvitiya]. *Administrativnoe pravo i protsess Administrative Law and Process*, 2013, no. 12.
- 18. Kotyurgin S. I. *Functions of the Soviet Militia* [Funktsii sovetskoi militsii]. Omsk: 1975.
- 19. Kurpas M. V. Decisions of the European Court of Human Rights on the Supervision Proceedings in the Russian Federation [Resheniya Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka o nadzornom sudoproizvodstve v Rossiiskoi Federatsii]. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo International Public and Private Law*, 2011, no. 4.

- 20. Management Science. Basics of Organization and Management in Law Enforcement [Nauka upravleniya. Osnovy organizatsii i upravleniya v pravoprimenitel'noi deyatel'nosti]. Under edition of V. Ya. Kikotya, Moscow: 2010.
- 21. Neshataeva T. N. Decisions of the European Court of Human Rights: Novelties and Influence on Legislation and Law Enforcement Practice: Monograph [Resheniya Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka: novelly i vliyanie na zakonodateľ stvo i pravoprimeniteľ nuyu praktiku: monografiya]. Moscow: 2013.
- 22. Nozdrachev A. F. Control: Legal Novelties and Unsolved Problems [Kontrol': pravovye novelly i nereshennye problemy]. *Zhurnal rossiiskogo prava Journal of Russian Law*, 2012, no. 6.
- 23. Petrushenko L. A. *Unity of System, Organization and Self-motion (about the influence of philosophy on the formation of the concepts of systems theory)* [Edinstvo sistemnosti, organizovannosti i samodvizheniya (o vliyanii filosofii na formirovanie ponyatii teorii sistem)]. Moscow: Mysl', 1975.
- 24. Pogodina N. A., Karelin K. V. Correlation of Control and Supervision in the Russian Legal System [Sootnoshenie kontrolya i nadzora v rossiiskoi pravovoi sisteme]. *Ros. Yustitsiya Russian Justice*, 2012, no. 3.
- 25. Serkov P. P. Administrative Responsibility in the Russian Law: Current Understanding and New Approaches: Monograph [Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody: monografiya]. Moscow: 2012.
- 26. Starilov Yu. N. Implementation of the Constitution of the Russian Federation and the Modern Administrative Law [Realizatsiya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii i sovremennoe administrativnoe pravo]. *Zakon Law*, 2013, no. 12.
- 27. Studenikina M. S. Normative Legal Acts of Management as a Form of Implementation of Executive Power [Normativnye pravovye akty upravleniya kak forma realizatsii ispolnitel'noi vlasti]. *Administrativnoe pravo i protsess Administrative Law and Process*, 2014, no. 2.

# Список статей, опубликованных в журнале за 2014 год

## Адаменко И. Е.

профессор кафедры уголовного процесса Краснодарского университета МВД России, Заслуженный юрист Кубани, кандидат юридических наук, доцент, г. Краснодар

• К вопросу о конфликтности права на наказание как основания уголовнопроцессуальной деятельности, № 6, ноябрь 2014, С. 3-9;

## Апарина И. В.

кандидат юридических наук, заведующая кафедрой теории государства и права МБОУ «Волжский институт экономики, педагогики и права», г. Волжский

 К вопросу о правовой природе судопроизводства по делам о дисциплинарных проступках, № 2, февраль 2014, С. 3-11;

# Аратова А. А.

начальник корпоративно-правового управления юридической фирмы «ЭЛКО профи», соискатель Московского университета МВД России, г. Москва

Разграничение состава оскорбления от смежных административных правонарушений и преступлений, № 3, март 2014, С. 3-12;

#### Белоконь А. В.

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник филиала ФГКУ «ВНИИ МВД России» по Южному федеральному округу, майор полиции, г. Ростов-на-Дону

• Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов РФ в организации добровольной сдачи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ (в соавторстве с Буновой О. В.), № 3, март 2014, С. 13-20;

# Боброва О. Г.

кандидат юридических наук, доцент кафедры таможенных операций и таможенного контроля Российской таможенной академии, г. Люберцы

 Правовые риски, связанные с членством России в Таможенном союзе и Всемирной торговой организации (в соавторстве с Кожанковым А. Ю.), № 5, октябрь 2014, С. 35-45;

## Бунова О. В.

старший научный сотрудник филиала ФГКУ «ВНИИ МВД России» по Южному федеральному округу, майор полиции, г. Ростов-на-Дону

• Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов РФ в организации добровольной сдачи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ (в соавторстве с Белоконь А. В.), № 3, март 2014, С. 13-20;

#### Василенко Г. Н.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Московского университета МВД России, г. Москва

Административно-правовое регулирование декларационных отношений,
 № 5, октябрь 2014, С. 3-8;

## Давыдов К. В.

кандидат юридических наук, доцент Новосибирского юридического института, г. Новосибирск

- Законодательство о планировании публичной управленческой деятельности в РФ: состояние, основные тенденции и проблемы развития, № 1, январь 2014, С. 3-20;
- Судебный контроль за дискреционными административными актами и процедурами в РФ: правовые проблемы и возможные пути их решения, № 4, апрель 2014, С. 3-18;
- Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт, № 5, октябрь 2014, С. 9-27;

#### Дёмин А. А.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва

- Критика правовой политики Российской Федерации в области соотношения гражданского и административного права, № 2, февраль 2014, С. 12-22;
- Соотношение административного судопроизводства и административного процесса: теория вопроса, № 4, апрель 2014, С. 19-35;

# Джаббаров Э. Б.

аспирант Российской таможенной академии, г. Люберцы

 Понятие и эволюция правовой и социальной сущности «виновности» и «невиновности» (в соавторстве с Кобзарь-Фроловой М. Н. и Фроловым В. А.), № 1, январь 2014, С. 54-67;

# Добробаба М. Б.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Кубанского государственного университета, доцент, г. Краснодар

• Институциональные особенности служебно-деликтного права, № 2, февраль 2014, С. 23-35;

## Долгополов А. А.

доктор юридических наук, начальник филиала ФГКУ «ВНИИ МВД России» по Южному федеральному округу, полковник полиции, г. Краснодар;

• О некоторых аспектах административно-правового регулирования, № 1, январь 2014, С. 21-33;

#### Жданов Н. М.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права ЧОУ ВПО «Омская юридическая академия», доцент, г. Омск

• Административная ответственность депутатов, судей, прокуроров и иных должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, № 3, март 2014, С. 21-38;

## Зорина Е. А.

Аспирантка кафедры административного права Московского государственного юридического университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва

Контрольные функции Федеральной налоговой службы в сфере регистрации юридических лиц, № 5, октябрь 2014, С. 28-34;

#### Калина Е. С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, доцент, г. Челябинск

• Проблемы административной ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, № 2, февраль 2014, С. 36-41;

#### Камасова А. Г.

Преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России, майор полиции, г. Москва

 К вопросу о правовых аспектах валютного регулирования (в соавторстве с Комовкиной Л. С.), № 5, октябрь 2014, С. 46-53;

## Карпухин Д. В.

кандидат исторических наук, доцент кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доцент, г. Москва

- Правовые риски в публичном управлении: приглашение к дискуссии (в соавторстве с Лапиной М. А.), № 2, февраль 2014, С. 63-76;
- Проблемы разграничения гражданско-правовых и публично-правовых рисков в юриспруденции (в соавторстве с Лапиной М. А.), № 3, март 2014, С. 88-99;

#### Качмазов О. Х.

кандидат юридических наук, судья Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания, доцент, г. Владикавказ

 Проблемные вопросы определения объекта хулиганства (в соавторстве с Цориевой Е. С.), № 1, январь 2014, С. 34-43;

#### Кизилов В. В.

кандидат юридических наук, главный редактор журнала «Актуальные вопросы публичного права», г. Омск

 Прекращение судопроизводства по делу о привлечении к административной ответственности: возмещение судебных расходов, № 3, март 2014, С. 39-55;

#### Кичигин Н. В.

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

 Правовая неопределенность и юридические риски в экологическом праве: постановка проблемы, № 4, апрель 2014, С. 36-51;

#### Князева И. Н.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, г. Челябинск

 Сущность надзорного пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, № 3, март 2014, С. 56-64;

# Кобзарь-Фролова М. Н.

доктор юридических наук, профессор кафедры таможенного права Российской таможенной академии, г. Люберцы

 Административно-правовые формы и методы регулирования экономической деятельности таможенных органов (в соавторстве с Фроловым В. А.),
 № 1, январь 2014, С. 44-53;  Понятие и эволюция правовой и социальной сущности «виновности» и «невиновности» (в соавторстве с Джаббаровым Э. Б. и Фроловым В. А.),
 № 1, январь 2014, С. 54-67;

#### Кожанков А. Ю.

кандидат юридических наук, эксперт Российского союза промышленни-ков и предпринимателей, доцент кафедры таможенных операций и таможенного контроля Российской таможенной академии, г. Люберцы

• Правовые риски, связанные с членством России в Таможенном союзе и Всемирной торговой организации (в соавторстве с Бобровой О. Г.), № 5, октябрь 2014, С. 35-45;

#### Комовкина Л. С.

Преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России, кандидат юридических наук, майор полиции, г. Москва

 К вопросу о правовых аспектах валютного регулирования (в соавторстве с Камасовой А. Г.), № 5, октябрь 2014, С. 46-53;

## Кондратьев С. В.

соискатель Финансового университета при Правительстве РФ, начальник отдела досудебного урегулирования УФНС по Московской области, г. Москва

• Типология производств по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах, № 3, март 2014, С. 65-78;

#### Кошелев Е. В.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России, г. Омск

Актуальные вопросы деятельности участковых уполномоченных полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (в соавторстве с Юрициным А. Е.), № 5, октябрь 2014, С. 54-61;

# Крылова Е. Г.

доктор юридических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

 К вопросу о повышении уровня профессионализма государственных служащих Российской Федерации, № 1, январь 2014, С. 68-81;

## Крючков В. Г.

заместитель начальника полиции (по оперативной работе) УМВД России по Омской области, г. Омск

• Принципы взаимодействия полиции с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления Российской Федерации (в соавторстве с Макаровой Е. Г.), № 2, февраль 2014, С. 77-82;

## Кудряшова Е. В.

кандидат юридических наук, доцент по кафедре финансового права, лектор Московской высшей школы социальных и экономических наук, г. Москва

- Правовая природа плановых актов, № 2, февраль 2014, С. 42-53;
- Проблема свободы усмотрения в государственном планировании,
   № 4, апрель 2014, С. 52-59;

## Куянова А. В.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск

- Организационно-правовые и тактические основы деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности (в соавторстве с Юрициным А. Е.), № 1, январь 2014, С. 82-91;
- Гражданское общество в России: актуальные политико-правовые проблемы формирования и развития (в соавторстве с Юрициным А. Е.),
   № 2, февраль 2014, С. 54-62;
- Деятельность сотрудников УФМС России по Омской области по оказанию государственных услуг: актуальные вопросы оценки населением ее качества (в соавторстве с Юрициным А. Е.), № 3, март 2014, С. 79-87;
- Актуальные вопросы использования технологии профайлинга в деятельности транспортной полиции как средства обеспечения антитеррористической безопасности на транспорте (в соавторстве с Юрициным А. Е.),
   № 6, ноябрь 2014, С. 10-21;
- Организационно-правовые основы государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (в соавторстве с Юрициным А. Е.),
   № 6, ноябрь 2014, С. 22-30;

#### Лапина М. А.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Административное и информационное право» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

- Правовые риски в публичном управлении: приглашение к дискуссии (в соавторстве с Карпухиным Д. В.), № 2, февраль 2014, С. 63-76;
- Проблемы разграничения гражданско-правовых и публично-правовых рисков в юриспруденции (в соавторстве с Карпухиным Д. В.), № 3, март 2014, С. 88-99;

## Лупарев Е. Б.

доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», г. Краснодар

• Судебная реформа и перспективы развития административной юстиции в России, № 4, апрель 2014, С. 60-65;

## Макарова Е. Г.

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск

 Принципы взаимодействия полиции с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления Российской Федерации (в соавторстве с Крючковым В. Г.), № 2, февраль 2014, С. 77-82;

## Остроушко А. В.

кандидат юридических наук, доцент, Российская правовая академия Muнюста  $P\Phi$ , г. Москва

• Правовые риски в информационной сфере, № 5, октябрь 2014, С. 62-73;

#### Отческая Т. И.

профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Тюменской академии мировой экономики, управления и права, доктор юридических наук, профессор, судья Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа, г. Тюмень

Правовые вопросы профессиональной компетенции судей при рассмотрении в арбитражных судах административных споров, № 6, ноябрь 2014, С. 31-41;

#### Плиев А. Л.

заведующий криминалистической лабораторией, старший преподаватель кафедры уголовного права Владикавказского института управления, г. Владикавказ

• Правовые и тактические аспекты осмотра места ДТП при производстве по делам об административных правонарушениях, № 2, февраль 2014, С. 83-94;

#### Понкин И. В.

доктор юридических наук, профессор Международного института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ, профессор Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор, г. Москва

 К вопросу о понятии и видах рисков в публичном управлении, № 4, апрель 2014, С. 66-72;

#### Попов А. И.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности Рязанского филиала Московского университета МВД России, г. Рязань

- К вопросу о месте административного договора в системе административного права, № 2, февраль 2014, С. 95-107;
- Проблемы рассмотрения споров из административных договоров в рамках административного судопроизводства, № 4, апрель 2014, С. 73-83;

#### Соловьев А. А.

доктор юридических наук, председатель судебного состава Арбитражного суда Московской области, профессор Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва

Обобщение и анализ судебной правоприменительной практики как способ минимизации правовых рисков при участии в арбитражном процессе, № 5, октябрь 2014, С. 74-83;

#### Соснина С. В.

соискатель Института государства и права Тюменского государственного университета, г. Тюмень

Эффективность работы помощника судьи в экономическом судопроизводстве, № 6, ноябрь 2014, С. 42-49;

#### Степаненко Ю. В.

доктор юридических наук, профессор кафедры «Административное и информационное право» Финансового университета, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва

Правоохранительная деятельность: вопросы теории, № 4, апрель 2014,
 С. 84-114;

# Сургутсков В. И.

старший преподаватель кафедры административного права и админи-стративной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД

## России, кандидат юридических наук, г. Омск

• Процессуальные гарантии обеспечения охраны законности в производстве по делу об административном правонарушении, № 6, ноябрь 2014, С. 50-58;

#### Тамбовцев А. И.

кандидат юридических наук, доцент кафедры ОРД ОВД Омской академии МВД России, полковник полиции, г. Омск

Взаимодействие органов внутренних дел со средствами массовой информации: достоинства и недостатки действующих нормативных правовых актов, № 1, январь 2014, С. 92-110;

## Трунцевский Ю. В.

доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой «Анализ рисков и экономическая безопасность» Финансового университета при Правительстве РФ, главный редактор журнала «Международное публичное и частное право», г. Москва

• Правовые риски: понятие и виды, № 4, апрель 2014, С. 115-120;

## Ульянов А. А.

Аспирант ТГАМЭУП г. Тюмень

 Правовое регулирование охраны объектов особой важности, № 6, ноябрь 2014, С. 59-69;

# Фролкина Е. Н.

кандидат юридических наук, доцент **Ф**инансового университета, доцент кафедры «Предпринимательское право», г. Москва

 Некоммерческие (политические) риски осуществления иностранных капиталовложений, № 5, октябрь 2014, С. 84-96;

# Фролов В. А.

аспирант Российской таможенной академии, г. Люберцы

- Административно-правовые формы и методы регулирования экономической деятельности таможенных органов (в соавторстве с Кобзарь-Фроловой М. Н.), № 1, январь 2014, С. 44-53;
- Понятие и эволюция правовой и социальной сущности «виновности» и «невиновности» (в соавторстве с Джаббаровым Э. Б. и Кобзарь-Фроловой М. Н.), № 1, январь 2014, С. 54-67;

# Фролов И.В.

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой трудового, земельного и финансового права Новосибирского юридического института

(филиала) Национального исследовательского Томского государственно-го университета, доцент, г. Новосибирск

Критерии эффективности типов административно-правового управления: влияние упущенного фактора, № 3, март 2014, С. 100-113;

## Цориева Е. С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых дисциплин СКГ-МИ (ГТУ), доцент, г. Владикавказ

• Проблемные вопросы определения объекта хулиганства (в соавторстве с Качмазовым О. Х.), № 1, январь 2014, С. 34-43;

#### Чаннов С. Е.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина РАНХиГС, г. Саратов

Местное самоуправление: 2014 год – реформа четвертая?, № 3, март 2014,
 С. 114-127;

# Черкасов К. В.

доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского институт управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доцент, г. Нижний Новгород

 Некоторые аспекты межрегионального государственного управления в современной России: от частного к общему, № 1, январь 2014, С. 111-124;

# Шерстобоев О. Н.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления (филиала) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Новосибирск

 Рассмотрение судами дел о высылке иностранных граждан: к принятию Кодекса административного судопроизводства, № 1, январь 2014, С. 125-134;

#### Шмаков Е. В.

студент Новосибирского юридического института, г. Новосибирск

 Дисциплинарная ответственность судей за судебные ошибки в производстве по делам об административных правонарушениях (в соавторстве со Шмаковым Н. Е.), № 6, ноябрь 2014, С. 70-88;

#### Шмаков Н. Е.

## юрист, г. Новосибирск

• Дисциплинарная ответственность судей за судебные ошибки в производстве по делам об административных правонарушениях (в соавторстве со Шмаковым Е. В.), № 6, ноябрь 2014, С. 70-88;

## Шурухнова Д. Н.

кандидат юридических наук, доцент Московского университета МВД России, профессор, г. Москва

• Административно-правовое регулирование привлечения к ответственности за нарушения в сфере частных перевозок, № 4, апрель 2014, С. 121-128;

## Юрицин А. Е.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск

- Организационно-правовые и тактические основы деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности (в соавторстве с Куяновой А. В.), № 1, январь 2014, С. 82-91;
- Гражданское общество в России: актуальные политико-правовые проблемы формирования и развития (в соавторстве с Куяновой А. В.), № 2, февраль 2014, С. 54-62;
- Деятельность сотрудников УФМС России по Омской области по оказанию государственных услуг: актуальные вопросы оценки населением ее качества (в соавторстве с Куяновой А. В.), № 3, март 2014, С. 79-87;
- Актуальные вопросы деятельности участковых уполномоченных полиции по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (в соавторстве с Кошелевым Е. В.), № 5, октябрь 2014, С. 54-61;
- Актуальные вопросы использования технологии профайлинга в деятельности транспортной полиции как средства обеспечения антитеррористической безопасности на транспорте (в соавторстве с Куяновой А. В.), № 6, ноябрь 2014, С. 10-21;
- Организационно-правовые основы государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (в соавторстве с Куяновой А. В.),
   № 6, ноябрь 2014, С. 22-30.

## Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет оветственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

- а) УДК и ББК
- б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке
- в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке
- г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке
- д) пункты б)-г) на английском языке
- e) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:
- шрифт Times New Roman
- основной текст кегль 14
- межстрочный интервал 1,5
- все поля 2 см
- отступ абзаца 1 см
- ориентация книжная, без переносов, без постраничных сносок Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);
- ж) литература и источники (на русском и английском языке);
- з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

Http://www.sanar64.ru



Http://www.kizilov-inc.ru





ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

**WWW.GARANT.RU**