

**Стенограмма заседания "круглого стола" на тему
«Актуальные вопросы совершенствования административного и административно-
процессуального законодательства в Российской Федерации»**

28 октября 2014 года

А.А. КЛИШАС

Уважаемые коллеги, добрый день! Мы сегодня проводим "круглый стол" по теме "Актуальные вопросы совершенствования административного и административно-процессуального законодательства". У нас очень много гостей. Я, наверное, не буду дополнительно говорить об актуальности всего этого, особенно в связи с тем, что внесены изменения в Конституцию. У нас Верховный Суд на сегодняшний день является высшей судебной инстанцией и для системы судов общей юрисдикции, для арбитражных судов. Поэтому я постараюсь сэкономить время. У меня очень много желающих выступить. Надеюсь, что мы успеем в отведенное время сказать то, что запланировали.

Мы очень благодарны, у нас присутствует и принимает участие в работе Вениамин Федорович Яковлев, советник Президента Российской Федерации. И, наверное, я так поступлю: сразу опустив 10-минутное время, которое было изначально выделено для моего вступительного слова на "круглом столе", я попрошу Петра Павловича Серкова выступить (он у нас основной докладчик по этому вопросу). Петр Павлович, у Вас 20 минут. Все внимательно Вас слушаем, и потом я предоставлю слово всем, кто выразил желание выступить в рамках сегодняшней нашей дискуссии.

Петр Павлович, пожалуйста.

П.П. СЕРКОВ

Спасибо.

Добрый день, уважаемые коллеги! Уважаемый Андрей Александрович, уважаемые участники "круглого стола", в первую очередь, конечно, разрешите выразить благодарность за организацию данного мероприятия и за приглашение высказать позицию Верховного Суда по вопросу об административном процессе, об административном судопроизводстве.

Данная проблема бесспорно актуальна для российского общества, но эта актуальность до сегодняшнего дня, по-моему, не очень оценивается, ибо прошло уже 20 лет Конституции, но административному судопроизводству нет.

Итак, как известно Верховный Суд последовательно отстаивает необходимость введения административного судопроизводства, которое, я хочу обратить особое внимание административистов, не имеет никакого отношения к административному процессу.

Я думаю, эта мысль, вероятно, вызовет особое несогласие со мной. Удивительным образом на протяжении более 20 лет не оцениваются положения статьи 10 Конституции Российской Федерации "Об организационном разделении государственной власти". Самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, исполняющих совершенно различные функции (и с этим, я думаю, просто никто не будет спорить), как следствие предопределяет регулирование их деятельности самостоятельным юридическим процессом.

Вот на эти концептуальные обстоятельства обращалось внимание в юридической литературе, но они не учитываются по существу без приведения каких-либо обоснований. И это особенно показательно, потому что критики нет как таковой в юридической литературе.

В то же время в юридической литературе на протяжении десятилетия продолжают все еще звучать доводы о существовании широкого и узкого административного процесса. Одни авторы включают его в состав производства по делам об административных правонарушениях, а также административное судопроизводство. Другие авторы в производство по делам об административных правонарушениях включают в административное судопроизводство. И по третьему варианту административное судопроизводство предлагается регулировать в формате гражданского судопроизводства.

Сегодня в Екатеринбурге проходит примерно такое же мероприятие, которое проводит Государственная Дума. Там обсуждают вопросы ГПК, в том числе в формате ГПК фигурируют проблемы, я уж не знаю, как назвать, административного или публичного производства, потому что у нас здесь очень много различных нюансов выявлено.

О совершенствовании административного судопроизводства говорится в Указе Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина от 7 мая 2012 года № 601.

Президентом Российской Федерации был также внесен в Государственную Думу проект кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Он был принят в первом чтении 21 мая 2013 года и, казалось бы, административное судопроизводство становится реальностью. Тем не менее не может не настораживать, что после первого чтения прошло почти полтора года и пока еще неизвестно, когда в Государственной Думе будет второе чтение. Такая неопределенность, очевидно, не случайна, если высказываются точки зрения о том, что кодекс административного судопроизводства не нужен, и все проблемы могут быть решены в формате обновленного ГПК, для которого Верховному Суду уже сегодня предложено разработать, например, главу 31 под названием "Производство по делам об административных правонарушениях", в составе которого планируется параграф первый – рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности и параграф второй – рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Если мы сейчас отвлечемся и возьмем ныне действующие процессуальные кодексы, все это мы найдем в одном из процессуальных кодексов. Специалисты, я думаю, догадываются, о каком кодексе идет речь.

В этой ситуации очень важно обратить внимание на один факт – нас в очередной раз пытаются убедить в ненужности кодекса административного судопроизводства, но не приводят соответствующих аргументов, я специально хочу обратить на это внимание. Другими словами, мы должны верить, но мы лишаемся возможности проверить логику авторов, ибо разъясняющие доводы отсутствуют. То обстоятельство, что в настоящее время в административном судопроизводстве в оболочке производства, возникающего из публичных правоотношений, законодательно предусмотренных в ГПК Российской Федерации, объясняется неразвитостью в 90-е годы прошлого века научных представлений, в том числе о разделении государственной власти и роли судебной власти. За прошедшие годы научное понимание сущности взаимоотношений органов публичной власти и должностных лиц, с одной стороны, и граждан и организаций, с другой стороны, существенно углубилось. Масса литературы на эту тему, много приводится правовых доводов, но они не замечаются, не обсуждаются, они просто игнорируются.

В первую очередь не следует замалчивать часть вторую статьи 118 Конституции Российской Федерации, предусматривающую административное судопроизводство в качестве

самостоятельной формы, объяснить, почему эту норму, имеющую высшую юридическую силу, прямое действие и подлежащую применению на всей территории Российской Федерации, согласно части 1 статьи 15 Конституции, можно и дальше игнорировать. Таких доводов нет, никто не берет на себя смелость обосновать. Причем представляется настоятельным отказаться от общих слов и рассуждений, а привести детальные правовые признаки, доказывающие отсутствие глубинных различий между административным и гражданским судопроизводством, тогда выводы будут основываться на содержательных контекстах, а не на авторском усмотрении, как это сегодня достаточно часто бывает.

Надо полагать, что во время внесения Президентом Российской Федерации проекта кодекса административного судопроизводства и его принятия в первом чтении Государственная Дума признавала актуальной сформулированную в законопроекте идею. Теперь же после истечения полутора лет они, вероятно, не стали таковыми, эти идеи. Гипотетически такое возможно, но тогда надо объяснить, что принципиально изменилось в нашем государстве, и почему необходимость в административном судопроизводстве отпала? И снова детальные доводы нигде и никем не приводятся. Вопросы судебной практики всесторонне не анализируются, к сожалению, я обращаюсь к вам, ученым-административистам. Нам бездоказательно говорится о том, что обновленная версия ГПК решит все задачи. Отмеченная многолетняя "немногословность" оппонентов административного судопроизводства становится невольным свидетельством несогласованности предполагаемых старых новелл с названными конституционными нормами. Поэтому отсутствие реальных дискуссий вполне объяснимо: они с очевидностью показывают несостоятельность мнений о возможном соединении в одном процессуальном акте производств разной правовой природы.

Утверждение об универсальности гражданского судопроизводства не подтверждает свою рациональность по многим параметрам и критериям. Некоторые из них уже назывались в юридической литературе, и я повторюсь, может быть, в третий раз, и показательно, что критической оценки на них не последовало.

В настоящее время практически во всех кодексах выделены общие положения, правовые нормы которых содержат идеи, имеющие отношение ко всем правовым нормам этого законодательного акта.

В то же время в ГПК наблюдается отступление от данного постулата. В его главе 23 сформулированы специальные общие положения по содержанию, отличающиеся от раздела № 1 общих положений этого же кодекса. Естественно, что введение в кодекс вторых общих положений характеризует существенную специфику производства по делам, возникающим из административных правоотношений.

Содержание общих положений раздела первого ГПК Российской Федерации кардинально отличается своим содержанием от общих положений в главе 23 этого же кодекса, призванных обслуживать следующие пять производств. Я напомню, коллеги.

Производство по делам о признании недействующими нормативно-правовых актов полностью или в части. Это глава 24.

Производство по делам об оспаривании решений о действии, бездействии органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Это глава 25.

Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Глава 26.

Временное размещение иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении. Глава 26¹.

Производство по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Глава 26².

Нельзя не учитывать, что если в общие положения главы 23 включено пять статей, то в общих положениях проекта кодекса административного судопроизводства предусмотрено 10 глав и 117 статей. Как видим, разница существенная.

В свою очередь проект кодекса административного судопроизводства на сегодняшний день содержит уже 11 целевых производств. Я их тоже назову, напомню, может быть, не все знают.

Это производство по административным делам об оспаривании нормативно-правовых актов.

Производство по административным делам об оспаривании решений о действии, бездействии органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов,

организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Производство по административным делам о защите избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. То, что сегодня отнесено к категории искового производства.

Производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения, структурного подразделения другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющимися юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации.

Производство по административным делам о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении.

Производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Производство по административным делам о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, о принудительном психиатрическом освидетельствовании.

Производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций.

Производство по административным делам о госпитализации гражданина... Причем в настоящее время усматривается необходимость о расширении производства по делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке за счет дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию.

Также напрашивается добавление производств, исходя из анализа нашей судебной практики, то, что я вам говорил. Мы же постоянно мониторим все эти дела. Также напрашивается добавление производство по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

И производство по делам, рассматриваемым дисциплинарной коллегией Верховного Суда Российской Федерации.

Это совершенно новое направление в деятельности Верховного Суда в связи с объединением Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда.

Продолжающаяся тенденция к увеличению числа производств в Кодексе об административных правонарушениях объясняется многофункциональностью и сложной организацией государственного управления. Как следствие правовое регулирование административного судопроизводства вынужденно подстраивается под отмеченную объективность. Мы ничего не выдумываем, уважаемые коллеги. Необходимость процессуального оформления выделенной специфики решаемых задач и подвигает на обособление отдельных производств. При этом материально-правовой результат в деятельности органов судебной власти в формате административного судопроизводства согласуется с общей его нагрузкой, предусмотренной в части второй статьи 118 Конституции Российской Федерации. Например, производство по административным делам о принудительной госпитализации в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, о принудительном психиатрическом освидетельствовании изымается из подраздела пятого особого производства ГПК. Дело в том, что принудительное помещение в психиатрическую больницу фактически представляет собой ограничение свободы. Может быть, я буду не прав, коллеги, но всё, что можно было поискать в юридической литературе, откуда, из каких соображений это производство было сформировано в составе особого производства, – я не нашел никаких объяснений.

При этом, я повторяюсь, в юридической литературе снова отсутствует доктринальное обоснование, по каким правовым признакам такие решения органов публичной власти отнесены к категории особого производства. Совершенно другой смысл у этого производства! И мы не можем не учитывать выводы Конституционного Суда, который говорит, что в этом случае речь идет о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар лица, страдающего психиатрическим расстройством, которое является ограничением свободы. Но если это ограничение свободы, то причем тут ГПК, регулирующий вопрос гражданского оборота. Коллеги, ну, объясните, пожалуйста. Без общих слов, на примере правовых принципов, в правовых признаках, в правовых критериях.

Объединение гражданского и административного судопроизводства в одном процессуальном кодексе не так безобидно, как это кажется на первый взгляд. В настоящее время с помощью правовых норм ГПК государство пытается урегулировать процедуру рассмотрения не просто разных категорий дел, а разных концепций в защите прав и свобод, провозглашенных Конституцией Российской Федерации. Одна концепция защиты права основана на нормах законодательства, регулирующего, в частности, гражданский оборот, а вторая – право основано на нормах административного законодательства. По существу нам предлагается признать, что материальная природа конфликта, в частности, относительно условий договора купли-продажи земельного участка между частными лицами, к примеру, абсолютно идентична материально-правовой природе конфликта оспаривания административного акта, в котором была решена судьба конкретного земельного участка на муниципальном уровне. Но это же две разных вещи, коллеги. И снова в юридической литературе полное умолчание.

Другими словами, отношения в сфере гражданского оборота фактически уравниваются с отношениями по управлению этим оборотом без учета хотя бы уж пункта 3 статьи 2 ГК Российской Федерации. Эта же норма действующая, все ее признают.

Приходится слышать, что проект кодекса административного судопроизводства, внесенный Президентом, во многом повторяет ГПК Российской Федерации, с чем невозможно согласиться. Во-первых, содержание ГПК Российской Федерации тоже во многом и частично повторяет содержание УПК Российской Федерации в силу того, что в любом случае речь идет о правосудии. Поэтому в регулировании деятельности органов судебной власти независимо от юрисдикции неизбежно приходится предусматривать вопросы подсудности, состава суда, отвода, назначения экспертизы и так далее (вы понимаете, о чем идет речь).

Во-вторых, в настоящее время смещение судопроизводственных форм приняло такие масштабы, что даже рассмотрение дел об административных правонарушениях, по своей сути являющихся уголовными делами, регулируются нормами Арбитражного процессуального кодекса.

Но это же факт, но этот факт в юридической литературе опять не освещается и опять никто не приводит доводы. Да, здесь все правильно. Конечно, можно по исковому заявлению привлечь человека к уголовной ответственности. Удивительная вещь.

В-третьих, правовые нормы проекта кодекса административного судопроизводства четко устанавливают, что предметом регулирования являются споры о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод граждан, организаций, разрешение которых предполагает осуществление судебного контроля (я обращаю специально внимание на эти слова) за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Вот эта формулировка полностью охватывает те 11 производств, которые я вам до этого назвал, именно функции судебного контроля. В ГПК задача разделения гражданско-правового и административно-правового спора так и не получила своего ясного и недвусмысленного решения. Дело в том, что перечень дел, рассматриваемых в порядке производства, возникающих из публичных правоотношений, предусмотренных в статье 245 ныне действующего Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, достаточно просто ревизуется на основании части 3 статьи 247 ГПК Российской Федерации. Согласно этой норме при наличии спора о праве (я дословно записал и вам воспроизвожу) дело должно разрешаться по общим правилам искового производства. Но при этом законодатель не дифференцировал, о каком праве идет спор: возникшем в сфере гражданского оборота или ином? Я уже упоминал пункт 3 статьи 2 ГК Российской Федерации. Норма, сформулированная в части 3 статьи 247, привлекательна только по внешним характеристикам, тогда как содержанием она явно противоречит смыслу правового регулирования тем, что фактически абстрактное право поставлено в качестве критерия, бесспорно подтверждающего отсутствие административно-правового спора. Это правильно, это согласуется с доктринальными подходами? Как следствие напрашивается аналогия, что конституционное и уголовное судопроизводство защиту права не осуществляют. Естественно возникает вопрос о том, какие же цели достигаются с помощью этих судопроизводств? Понятно, что оспаривать правозащитную функцию конституционного и уголовного судопроизводства невозможно, и никто этого не пытается делать. Но тогда почему же административному судопроизводству отказывается в способности защиты соответствующего права? Снова тишина и молчок.

Утверждение об универсальности гражданского судопроизводства по отношению к административному судопроизводству содержит к тому же непоследовательность следующего порядка: универсальность гражданского судопроизводства оправданно не распространяется на конституционное судопроизводство. Однако контрольные полномочия административного

судопроизводства в своей основе аналогичны полномочиям конституционного судопроизводства, но подобное сравнение не используется и не оценивается никак. Я не беру сейчас тонкости, я не беру сейчас значимость конституционного судопроизводства, я в целом говорю о фундаментальном подходе.

Кроме того, не принимается во внимание ограниченность возможностей гражданского судопроизводства. Она же имеется. Ну, если гражданское судопроизводство универсально, то все, оно может решить все задачи. Оказывается, нет. Не случайно обществу и государству для обеспечения более полной защиты, в частности права собственности, приходится пользоваться уголовным судопроизводством, к примеру, статья 158 Уголовного кодекса, предусматривающая уголовную ответственность за хищения, и Кодексом об административных правонарушениях, тоже предусматривающим ответственность за мелкие хищения. Это тоже умалчивается.

Как следует из приведенных выше доводов и показывает судебная практика, объединение в Гражданском процессуальном кодексе правил рассмотрения административных дел и дел, основанных на нормах частного права, затушевывает различие материально-правовой природы гражданского и административного спора.

Из юрисдикции специализированного судопроизводства искусственно исключается фундаментально-конституционное положение, полномочия. Гражданское судопроизводство изначально не предназначено для обладания контрольными качествами в системе сдержек и противовесов в деятельности органов государственной власти.

Осуществление косвенного контроля при рассмотрении гражданских дел затрагивает лишь аспекты приемлемости конкретного акта в конкретной правовой ситуации без оценки сущности этого акта. Поэтому косвенная форма судопроизводства, косвенный контроль не свидетельствуют о самостоятельной форме судопроизводства.

Суды, разрешая фактически административные дела, вынуждены руководствоваться началами гражданского процесса, как это предусмотрено в том числе в части первой статьи 246 Гражданского процессуального Кодекса.

В итоге гражданское судопроизводство как бы поглощает процедуру рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений (я взял из ГПК о публичных правоотношениях, насколько это еще верно – тоже вопрос), и не позволяет административному судопроизводству в полной мере раскрыть свои правозащитные возможности.

Нелогичность объединения различных по своей правовой природе судопроизводств приводит к тому, что для органа публичной власти или его должностных лиц законодательно создаются условия процессуального преимущества, а положение заявителя более уязвимо, и ему добиваться справедливости сложнее.

В силу этих причин физическое или юридическое лицо обязывается доказывать незаконность действий органа публичной власти и его должностных лиц, тогда как это должен делать (не законность, а свою законность доказывать) в первую очередь этот орган власти или его должностное лицо. Тем самым, несомненно, усиливается позиция должностного лица, но снижается потенциал не только так называемой слабой стороны... Коллеги, вот здесь я хочу обратить особое внимание на этот пассаж.

Нельзя не учитывать, что всю ответственность за состояние правопорядка несёт государство, поэтому правильное разрешение административного дела ему, бесспорно, требуется не в меньшей степени, чем физическому или юридическому лицу. Таким образом, наблюдается парадокс: недобросовестное должностное лицо может в тактическом отношении выиграть процесс, но этот же процесс в стратегическом отношении проигрывает государство. И мы с этим соглашаемся уже на протяжении 20 лет.

Разработчикам ныне действующего ГПК по прошествии более 10 лет так и не удалось предложить изменения, устраняющие отмеченную несогласованность, а она имеет концептуальную значимость. В результате напрашивается один-единственный вывод: совместное правовое регулирование административного и гражданского судопроизводства исчерпало свои ресурсы, требуется законодательное решение относительно их отдельного регулирования.

Соответственно, работу над проектом кодекса административного судопроизводства не следует откладывать, ибо без самостоятельного законодательного оформления этот вид судопроизводства не способен развиваться как с точки зрения правоприменительной практики, так и его научного осмысления.

Соответственно, право на судебную защиту, предусмотренное статьей 246 Конституции Российской Федерации, также будет реализовываться с меньшим успехом.

Спасибо вам за внимание, коллеги. Всего доброго! *(Аплодисменты.)*

А.А. КЛИШАС

Спасибо первому заместителю Председателя Верховного Суда за такой подробный доклад. У нас получается доктринальный, фундаментальный уровень дискуссии.

Я тогда прошу сразу взять слово Дмитрия Федоровича Вяткина, заместителя председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Коллеги, я предлагаю установить следующий регламент: у меня три страницы желающих выступить. Поэтому, если можно, укладываться до 5 минут. Я, надеюсь, все мы сможем высказаться, те, кто записались.

Дмитрий Федорович, пожалуйста.

Можно с места выступать, если это кому-то удобно. Кто-то может пройти на трибуну, на ваше усмотрение.

Д.Ф. ВЯТКИН

Уважаемые коллеги, ничего, если я с места? Спасибо.

Спасибо огромное, Андрей Александрович.

Уважаемые коллеги! Я хотел бы коснуться в своем небольшом выступлении еще одной проблемы совершенствования административного законодательства – это совершенствование законодательства об административной ответственности. Это тема тоже достаточно дискуссионная, давно обсуждается, и я, может быть, немножко забегаю вперед. Буквально на днях был внесён законопроект группой наших коллег, который представляет собой новую общую часть Кодекса об административных правонарушениях. Но об этом я ещё расскажу чуть более подробно.

Интерес к совершенствованию законодательства об административной ответственности неслучайный. Потому что, наверное, КоАП является рекордсменом по количеству предлагаемых и внесённых в него изменений. В материалах у вас есть распечатка из Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности, там 154 законопроекта. Это то, что находится в настоящий момент на рассмотрении в Государственной Думе.

Смею предположить, что бо́льшая часть этих законопроектов не будет принята. Они будут отклонены. В целом, если, опять же, обратиться в базу данных АСОЗД, просто наберите "Кодекс об административных...", появится список из 1450 законопроектов, это за все созывы

Государственной Думы. При этом несколько сотен, порядка 400, были приняты и стали законами. То есть с таким количеством изменений приходится иметь дело.

Причин несколько (мы их анализировали), почему такой интерес к Кодексу об административных правонарушениях. На втором месте, наверное, Уголовный кодекс.

Что касается КоАП, совершенно очевидно, что главной причиной, которая побуждает те или иные субъекты законодательной инициативы обращаться именно к этому документу, являются изменения, материальных норм права в первую очередь, изменения компетенции, изменения порядка и условий регулирования тех или иных отношений. Это действительно заслуживает серьёзного внимания, и мы попытались систематизировать эту работу.

Был принят целый ряд законопроектов. Самый основной, тот, который стал законом № 307-ФЗ, был подписан совсем недавно – 14 октября и стал законом. На этот законопроект и закон мы потратили почти полтора года с момента его разработки и дальнейшего обсуждения, то есть где-то с 2013 года мы его обсуждали и разрабатывали. Я тоже был в числе авторов. И мы в конечном итоге внесли очень масштабные изменения в главу 23 Кодекса об административных правонарушениях. Это связано с уточнением полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в связи с осуществлением ими государственного и муниципального контроля.

В регулирующем законодательстве поменялось очень многое, вплоть до названия тех или иных органов, их структуры, номенклатуры должностей и прочее. И потом было действительно необходимо понять и определиться, что делать с разграничением полномочий, во-первых, между различными уровнями публичной власти (это первое), в связи с тем, что у нас был принят соответствующий закон, который регламентирует порядок проведения проверок при осуществлении государственного и муниципального контроля. Нуждались в уточнении в том числе и нормы 23 главы КоАП в связи с изменением компетенции тех или иных органов и должностных лиц.

Есть ещё одна причина, по которой субъект законодательной инициативы обращается к КоАП. Это необходимость усиления административной ответственности за те или иные правонарушения. Но это совершенно очевидно. Что-то становится более-менее актуальным, обобщается практика, статистика, статистические данные. Я думаю, что ни для кого не будет

открытием: целый ряд составов КоАП фактически не работает, неработающие нормы. Это тоже ни для кого не секрет.

Мы сейчас старательно пытаемся избавиться от штрафов, которые исчисляются в сотнях рублей (100 рублей штрафа – это большая редкость, их осталось буквально несколько составов, штрафы в основном начинаются с 500 рублей как минимум, это тоже инфляция). Достаточно много законопроектов, и я тоже являюсь автором целого ряда из них, когда действительно статистические данные позволяют говорить о том, что действующие санкции просто не имеют никакого эффекта на правонарушителей. Ну и самая интересная, конечно, часть законопроектов – это так называемое рефлексивное законотворчество, то есть законопроекты на злобу дня. Где-то что-то случилось, а мы – закончик. И так далее.

Я, может быть, немножко грубо выражаюсь, но это тоже имеет место в нашей практике, и это политика. К этому надо относиться с пониманием. Мы принимаем, что такая практика имеет право на жизнь и очень часто это позволяет в том числе и обозначить и проблему ту или иную, которая, возможно, потом находит своё разрешение в иных мерах, нежели принятие изменений в законодательство, но тем не менее это тоже способ разрешения тех или иных проблем.

И повторяюсь, что действительно значительная часть, бóльшая часть законопроектов о внесении изменений в КоАП отклоняется. Практически все говорят о том, что нужен новый КоАП, равно как и про Уголовный кодекс то же самое говорят. Но с КоАП у нас есть подвижки. Я уже упомянул законопроект, который внесли целый ряд коллег – депутатов Государственной Думы.

Не думаю, что я раскрою большой секрет, но еще одним коллективом подготовлена еще одна версия общей части КоАП, в которой нашли отражение основные проблемы, которые связаны с действующей нормой. Там более четко и подробно прописаны принципы административной ответственности, дополнен перечень субъектов административной ответственности, уточнен перечень смягчающих обстоятельств, отягчающих обстоятельств, уточняется ещё перечень видов...

А.А. КЛИШАС

Дмитрий Федорович, время Ваше уже...

Д.Ф. ВЯТКИН

Время, да?

Уточняется еще целый ряд положений. Я полагаю, что в самое ближайшее время ещё одна версия общей части будет обнародована, на мой взгляд, это также интересный документ и можно будет, собственно говоря, наблюдать некоторую конкуренцию двух проектов. В общем и целом работа идёт, и мы с большим интересом собираем все предложения в комитете и предлагаем высказываться всем, направлять свои предложения в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Спасибо вам за внимание.

А.А. КЛИШАС

Я думаю, что сегодня тоже будет наверняка много предложений, связанных с изменением и административного кодекса. Наверное, второй по количеству поправок все-таки налоговый, потому уже идет уголовный. По крайней мере, так было совсем недавно. И многие коллеги знают, что мы с Владимиром Николаевичем Плигиным обсуждали и поддерживаем позицию, которую высказывает ваш комитет, что необходимо как-то систематизировать и, например, раз в год работать над поправками в административный кодекс, в Уголовный кодекс. Возможно, и Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам тоже придет к такому выводу, что необходимо как-то систематически вносить поправки, а не, как Вы говорите, на злобу дня.

Д.Ф. ВЯТКИН

С другой стороны, и право законодательной инициативы мы не можем ограничить.

А.А. КЛИШАС

Его нельзя ограничить, совершенно верно.

Д.Ф. ВЯТКИН

Речь идет о систематизации и упорядочении работы, это правда. Это наша внутренняя регламентная норма. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Сергей Николаевич Мовчан, аудитор Счетной палаты.

Пожалуйста, Сергей Николаевич.

С.Н. МОВЧАН

Андрей Александрович, спасибо огромное за предоставленное слово. Я после доктринального, как Вы правильно сказали, доклада Петра Павловича и Дмитрий Федорович выступил, постараюсь резко сократить свое выступление по одной простой причине: нами подготовлены предложения по совершенствованию административного законодательства, но они носят, я бы сказал, точечный характер, который базируется на небольшом опыте (буквально год) применения нами, то есть нашими инспекторами, административного законодательства, вот с точки зрения нашего органа непосредственно... Поэтому я просто, если можно, передам это в президиум.

Буквально год применения нами, то есть нашими инспекторами, административного законодательства, вот с точки зрения нашего органа непосредственно... Поэтому я просто, если можно, передам это в президиум.

А.А. КЛИШАС

Да, пожалуйста.

С.Н. МОВЧАН

И, соответственно, сократив время, предоставлю...

А.А. КЛИШАС

Пожалуйста, да. У нас в любом случае ведется стенограмма, запись всех выступлений. Мы всё учтем, когда будем рекомендации разрабатывать по итогам данного "круглого стола".

Спасибо, Сергей Николаевич.

Я прошу взять слово профессора Тихомирова Юрия Александровича, главного научного сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения.

Юрий Александрович, пожалуйста.

Ю.А. ТИХОМИРОВ

Спасибо.

Коллеги, скажу резко: страна плохо управляет государственными делами. Скажу жестко: одна из причин – отсталость концепции административного права. Беда состоит в том, что мы исторически привыкли считать, что административная регуляция – это элементы наказательного воздействия. Но прошу не обижаться тех, кто занят больше меня КоАПом и другими такого рода кодексами: эти кодексы действуют на финише, но старт начинается с управления государственными делами, как это организовано.

Я бы сказал, что еще 100 лет назад профессор Елистратов, память которого уже стерта, к сожалению, написал книжку об административном праве, начиналась она с рассказа о полицейском праве, о полиции. Его же книжка 1922 года начиналась так же. Потом – первая книжка по административному праву 1940 года, где госслужба, где акты, где ответственность. И эта вся концепция легла в учебники сегодняшнего дня. Вот так за 75 лет, за 100 лет мы реагируем на происходящие процессы. Между тем Петр Павлович прав, что объем государственного управления не только увеличивается, а он усложняется и становится более динамичным.

Почему я считаю, что стране нужна новая концепция административного права и процесса, совершенно другая? Я намеренно не останавливаюсь на той части, которая касается юрисдикционных регуляций. Здесь я вижу, во-первых, административное право может обеспечить правовое регулирование функционирования государства. Это отрасль, которая прямо вытекает из корпуса государственной жизни. Управление государственными делами – это функция административного права прежде всего.

Второе. Если делать акцент на безумно увеличенный по объему КоАП (он вырос в четыре с лишним раза!), я считаю, что, простите, это пародия, товарищи. Пародия. Здесь нужна акцентировка другая – на нормы господдержки, нормы стимулирования, нормы поощрения, и потом уже – наказания. Люди научились защищаться от наказания, вы их не будете принуждать соблюдать закон только дополнительными санкциями.

Третье. Обратите внимание: административное право нужно рассматривать не как отдельный элемент (и поэтому Петр Павлович прав, цивилисты всегда сражаются с нами), а это опорная конструкция всех отраслей законодательства, исключая, пожалуй, уголовное право, и то там есть фрагменты какие-то. Вот отсюда, мне кажется, все-таки нужно решать, как развивать программу законодательства этой сфере.

Удивит ли вас то, что завтра в Академии народного хозяйства продолжает работать творческая группа, которая готовит закон... о чем, вы думаете? О государственном управлении в Российской Федерации. Это не КоАП, это не кодекс административного судопроизводства, здесь совсем другое – позитивное управление. Это примерно то, о чем я начал говорить. Ну, там свои версии... Это вопрос уже другой.

Мне кажется, что здесь нужно сейчас идти таким путем. Первое – в программе развития административного законодательства обратить внимание на некоторые вопросы организации государственного управления.

Началась адмреформа, которая не знаю чем закончится. Где закон о федеральных органах исполнительной власти, кстати, одобренный 10 лет тому назад даже Советом Европы? Где закон об административных процедурах? У нас в субъектах Федерации, а вы не забывайте, что это совместная компетенция – в сфере административного права – Федерация и субъекты... В субъектах Федерации – по 40–50 законов о регламентах, около 400 федеральных регламентов. Закон о процедурах абсолютно необходим, мы тем самым подтянем эту сторону дела.

Третье. Мне кажется, надо подумать над тем, как усовершенствовать и законы субъектов Федерации, потому что нас успокаивает статья 77 – о Федеральном законе "Об общих принципах организации..." (далее по тексту). Союз "и", простите, бьет по концепции разделения властей.

Если у вас две власти, почему в одном законе единый принцип и областной думы, и областной администрации, к примеру? Привычка, но так читали Конституцию. Мне кажется (я пропускаю это все), в стране разбухла отчетность и учетная линия. Это, кстати, тоже функция административного права. Есть вялый закон о статистическом учете, забытый, худосочный, он требует серьезной коррекции.

Наконец, я бы еще отметил, что здесь нужно подумать над тем, как усилить демократическую сторону дел. Потому что мы все время напирем на наказание, на какую-то регламентацию. Все это хорошо. Публичные слушания, публичные отчеты, общественный контроль (есть такой закон).

Вторая сфера – экономика. Проиграла страна управление экономикой, поддавшись на соблазны, которые были подброшены с Запада, и наших цивилистов, которые доказывали, что право нейтрально, право аполитично и никакого отношения к этому не имеет. Я не на Вас смотрю. *(Оживление в зале.)*

15 лет движется закон о промышленной политике, проект. Я имел удовольствие начинать работу в этой группе. Он только сейчас пошел. Почему вы думаете, уважаемые коллеги? Почему? Давайте честно говорить и жестко, потому что в Договоре о Евразийском экономическом союзе среди девяти направлений взаимодействия есть единая промышленная

политика. Ах, у нас нет своего закона! Артур Алексеевич, надо срочно принимать свой. Он побежал.

Я бы добавил здесь еще очень важный закон об управлении госимуществом. Коллеги, потеряли все. Когда стране не хватает средств, начинаем потрошить государственную казну и карман. Закон об управлении государственным имуществом, была концепция к 2000 году Правительства, надо ей придать жизнь какую-то.

Я бы сказал, что нужна коррекция в законе о развитии сельского хозяйства. Не забывайте, что сейчас пафос фермеров, пока не более, чем пафос.

Принят закон о стратегическом планировании. Нужно дать ему реальные действия, потому что это очень важный документ. Мы все время пугались, что планирование бросает одиозную тень. Но знаете ли вы, что руководители Франции часто говорили, дайте нам книги об опыте Госплана. Это удивляло всех.

Я бы добавил еще, что здесь нужны некоторые сюжеты по сфере безопасности, корректировка актов. Нужны, конечно, в социальной сфере коррекции.

Я подчеркиваю, что административное право десантирует во все отрасли. Посмотрите кодексы: Лесной, Земельный, Водный – там есть разделы (Артур Алексеевич поправьте меня, Вы хорошо помните) о государственном управлении – компетенции, органы, процедуры, учет, санкции. Это десантирование тоже должно быть учтено. Поэтому административное право не нужно сводить к одному кодексу, и даже к тому, о чем говорил Петр Павлович (сейчас я об этом скажу в заключение).

Да, я считаю, когда Верховный Суд поднял флаг административного судопроизводства, я был в числе этих пионеров, но я Вам напомним то, что Вы не помните и не знаете. Когда уговорили председателя Верховного Суда выступить в Высшей школе экономики с проектом федерального конституционного закона об административных судах, налетели журналисты, которые хотели поддержать нападки на этот законопроект, потому что, дескать, опять возрождаются старые советские "тройки". И под этот гул и шум началась атака. Вы помните, как все это было. Провели несколько серьезных разработок, но эта картинка такова.

Да, безусловно, нужен отдельный кодекс административного судопроизводства. Бесспорно! Слишком несходные материи, тут защита публичного интереса, там защита

корпоративного и сугубо частного интереса, здесь частный интерес защищается с помощью публичных средств.

И последнее. Я хотел бы сказать, я надеюсь, Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и комитет Совета Федерации поддержат. Нам нужна планомерная работа в этой сфере. Стрельба по мишеням, которая восполняет пробелы и ошибки, никакого эффекта не дает. Если мы сейчас увлечемся корректировкой КоАПа... Я знаю позицию Владимира Николаевича, которому я предложил немножко другой вариант, сделать надстройку над КоАПом, уменьшить его раза в четыре, потому что дробный состав только раздражает население. Мне казалось, что эта позитивная регуляция административного будет весьма кстати. Я надеюсь, что комитет Совета Федерации поддержит мою позицию. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Юрий Александрович.

Профессор Зеленцов Александр Борисович, Российский университет дружбы народов. Пожалуйста, Александр Борисович.

А.Б. ЗЕЛЕНЦОВ

Спасибо, Андрей Александрович.

Я хочу поддержать выступление доктринальное Петра Павловича и посмотреть на эту проблему как представитель Российского университета дружбы народов с позиции сравнительного права, и посмотреть на проблему совершенствования административно-процессуального законодательства именно в контексте кодификации, потому что на настоящий период одна из острых и важных проблем – это проблема кодификации и прежде всего принятие кодекса административного судопроизводства.

Уважаемые коллеги, активные кодификационные процессы в сфере административно-процессуального права – это, как сейчас принято говорить, общемировой тренд. Об этом свидетельствует кодификационный бум в зарубежных странах, начиная с конца 90-х годов, практически все окружающие нас страны СНГ на постсоветском пространстве, включая прибалтийские, приняли: либо кодексы административного судопроизводства, либо административно-процессуальные кодексы. И этот тренд, эта волна кодификационная захватила не только наших соседей, но и европейские страны. Посмотрите, Франция (2000 год)

– Кодекс административной юстиции. Италия (2010 год) – Кодекс административного судопроизводства. Португалия (2003 год) – Процессуальный кодекс административных судов и так далее. Могу продолжить.

И значение кодексов административного судопроизводства для современного государства очень хорошо отмечено в пояснительной записке к испанскому закону об административном судопроизводстве, где этот закон оценивается как краеугольный камень испанского правового государства.

Мы уже более 20 лет ориентируемся на правовое государство, но с точки зрения кодификации, административного права и административно-процессуального права мы находимся на нулевой отметке. С позиции кодификации то, что мы сейчас имеем, наше административно-процессуальное право – одно из самых слабо развитых не только в Европе, и это на самом деле так, сравнительно-правовые исследования это показывают. Могут возразить мне: "А как же КоАП? У нас вроде бы есть Административный кодекс?" И ведущий сегодня несколько раз говорил об этом.

Думаю, что право называться административным КоАП теряет. По какой причине? Думаю, что их две. Первая связана с тем, что административным в свое время он был назван потому, что пытались разгрузить суды и декриминализованные проступки передать на рассмотрение административных органов. Поэтому его стали называть административным. Сейчас, вы прекрасно знаете, что суд практически все наказания налагает. Это первый момент, почему он не административный уже.

Второй момент. КоАП – это кодекс права административных проступков, которые у нас относились до революции к уголовному праву, и в современной Европе они также относятся к уголовному праву, о чем говорил Юрий Александрович Тихомиров. И это право наказаний. Поэтому когда мы сводим кодификацию административного права к Кодексу об административных правонарушениях, собственно говоря, мы демонстрируем кодификационное лицо наше как наказательное, в чем нас критиковали и критикуют на Западе.

Далее. Сейчас обозначилась схема старая правового регулирования, и она продолжает, так сказать, настойчиво навязываться. Речь идёт о том, что существует попытка представить кодификацию в административном праве как кодификацию только КоАП главным образом.

На самом деле понятие кодификации в административном праве гораздо шире, и сюда же включаются и вопросы разработки закона об административных процедурах и кодекса административного судопроизводства. Вот эта модель, которая сейчас нам предлагается, а именно кодификация в сфере административно-процессуального права, свести к процессуальной части КоАП, а регулирование административного судопроизводства включить в сферу ГПК – это советская схема, и она себя изжила по многим причинам. Разрабатывалась для конкретных исторических условий советского периода, о чем Петр Павлович уже говорил.

Опыт такого регулирования нам дают страны СНГ, в частности я бы назвал этот опыт "таджикским". В Таджикистане приняли административно-процессуальный кодекс как дополнение к КоАП по модели УПК и оставили правовое регулирование административного судопроизводства в рамках ГПК. В то же время они приняли Кодекс об административных процедурах, где также включили регулирование вопросов административного судопроизводства. В результате получилась новая сумма противоречий между Кодексом об административных процедурах и ГПК, а регулирование в рамках ГПК административного судопроизводства они опять-таки оставили с оглядкой на нас: вот в России так, надо и нам так оставить, что привело к новым системным противоречиям в правовом регулировании.

Об устарелости и непригодности этой модели тут уже Петр Павлович привел достаточно много аргументов в пользу необходимости самостоятельного кодекса административного судопроизводства и изъятия из рамок ГПК. Я хочу привести еще ряд аргументов об устарелости и непригодности этой модели.

Ну, во-первых, эта модель регулирования административного судопроизводства в рамках ГПК не соответствует положениям статьи 118, поскольку принижает роль административного судопроизводства как самостоятельной формы реализации судебной власти. В данном случае административное судопроизводство рассматривается не иначе как придаток гражданского судопроизводства, как его, так сказать, пасынок.

А.А. КЛИШАС

Александр Борисович, время.

А.Б. ЗЕЛЕНЦОВ

Хорошо.

Что еще? Буквально несколько минут. Не проводится четкого различия в рамках данной сферы между правосудием в сфере публичного права и правосудием в сфере частного права, о чем также говорилось. Навязывается старая парадигма усеченного судопроизводства по административным делам, тогда как в большинстве зарубежных стран в настоящее время утверждается парадигма полного судопроизводства по этим делам, обеспечивающая полноценную защиту прав граждан, создает трудности юридико-технического характера и препятствие нормальному развитию административно-процессуального права и его гармонизации с правом государств, входящих в Совет Европы.

Перечень доводов, характеризующих недостатки данной модели, могу продолжить. Из-за отсутствия времени остановлюсь на этих, но хочу подчеркнуть, что практически всех этих концептуальных недостатков лишен проект президентский, который внесен в Государственную Думу.

Он отвечает всем требованиям, которые предъявляются Советом Европы к законодательству в сфере административного судопроизводства, и отвечает основным моделям, которые приняты для правового регулирования в современных государствах, которые желают быть правовыми. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо.

Профессор Юсупов Виталий Андреевич, заведующий кафедрой административного права и процесса Российской академии народного хозяйства. Пожалуйста.

В.А. ЮСУПОВ

Я хотел бы отметить, Андрей Александрович, что своевременно Вы собрали нас, для того чтобы обсудить актуальнейшие проблемы развития административного законодательства и его систематизации.

В настоящее время по инициативе депутата Государственной Думы Агеева Александра Александровича в Государственной Думе создана группа ученых, которые пытаются создать и работают над созданием проекта административного кодекса и административного процессуального кодекса. Что здесь наработано и о чем я хотел бы поделиться с уважаемыми коллегами? Те идеи и концепции, которые были высказаны Петром Павловичем в довольно обстоятельном докладе, в полной мере лежат в основе размышлений этой группы ученых, и в

настоящее время мы практически завершили работу над общей частью административного кодекса. Я употребляю понятие "административный кодекс" не случайно. Здесь ученые этой группы приходят к выводу о необходимости сформулировать блок норм, касающихся материального административного права, как административный кодекс Российской Федерации. То есть сделать литературное допущение так, как сделано с Уголовным и Гражданским кодексом, и оставить это название. Вот такая идея, с которой я хотел поделиться.

Кроме того, делаются попытки определить основные принципы регулирования материального административного права, административные правонарушения и параллельно идея о разработке административного процессуального кодекса. Если это получится, я знаю, еще группа ученых работает над аналогичной проблемой, то два или несколько вариантов, которые могут быть предложены для рассмотрения Государственной Думой, помогут осуществить эту систематизацию и подготовить так необходимые акты. Спасибо за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо.

Хочу предоставить слово Кононову Павлу Ивановичу, он является судьей Второго арбитражного апелляционного суда. Пожалуйста.

П.И. КОНОНОВ

Уважаемые коллеги, здесь много сейчас говорилось о процессуальном законодательстве, о совершенствовании административно-процессуального законодательства, о кодексе административного судопроизводства. Безусловно, я как судья и как ученый, который занимается проблемой, прежде всего, административного процесса и отстаивающий идеи разделения административного процесса и административного судопроизводства, поддерживаю в полном объеме то, что было сказано Петром Павловичем в той части, что необходима, безусловно, разработка и принятие кодекса административного судопроизводства. И именно в соответствии с этим кодексом должны рассматриваться дела, возникающие из административных правоотношений, как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами. Должен быть единый процессуальный кодекс.

Но в то же время я хотел бы несколько шире некоторые проблемы рассмотреть, в том числе проблемы систематизации и материального административного права, административного законодательства.

Что здесь можно было бы предложить? В настоящее время в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации выделяется два вида законодательства – административное законодательство и административно-процессуальное законодательство как самостоятельные блоки, виды законодательства. В то же время мы наблюдаем, что системы нет ни в том, ни в другом. То есть система административного законодательства не выстроена на сегодняшний день и нет четкой системы административно-процессуального законодательства.

На мой взгляд, здесь причина в том, что отсутствует, прежде всего, системообразующий, базовый закон, кодекс, который, в общем-то, построил бы эту систему, концепцию этой системы, в отличие от уголовного права, уголовно-процессуального права, гражданского права, гражданского процессуального права. Там есть кодекс и есть базовые законы, которые систематизируют, притягивают к себе всё остальное законодательство. В административном законодательстве сложно, безусловно, единый кодекс разработать, поскольку административное право регулирует очень широкий спектр отношений от экономики до иностранных дел. И, безусловно, невозможно всё в кодекс, все эти нормы, включить, исходя из широты предмета регулирования.

Но в то же время существует, на мой взгляд, юридико-техническая возможность разработки и принятия базового федерального закона в виде основ административного законодательства Российской Федерации, основ, где должны быть предусмотрены общие положения, основы административного права, административного законодательства.

Структура здесь предложена, у меня выступление письменное, я не буду останавливаться, какие разделы можно было бы туда включить, какие главы. Но это необходимо, в первую очередь для того, чтобы четко ограничить предмет регулирования административного законодательства от иных отраслей законодательства, потому что у нас на сегодняшний день нет четкого такого разграничения.

Допустим, сегодня уже Юрий Александрович говорил о том, что во многих законах, кодексах у нас есть административно-правовые вопросы, в том же Земельном кодексе, в Градостроительном, в еще каких-то кодексах. Мы с этими кодексами, как судьи, постоянно работаем. Но мы применяем их как в части гражданско-правового регулирования, административно-правового, так и по другим. То есть нормы систематизированы в одном кодексе, но разных отраслей законодательства, а четкого отграничения предмета, допустим,

административного права, других отраслей права, в отличие от многих других отраслей права, которые я приводил – гражданское, земельное и так далее, – его нет. И вот это нужно как раз четко закрепить – предмет регулирования административного права. Это нужно сделать в основах административного законодательства. И на основе этого кодифицированного закона возможно принятие других кодексов, в том числе Кодекса об административной ответственности. Целый ряд кодексов еще здесь предлагается мной, связанных с позитивным регулированием, например, служебный кодекс, контрольно-надзорный кодекс, экономический кодекс, транспортный, торговый и так далее. То есть возможна комплексная систематизация норм этих кодексов. Там могут быть нормы и административного права, и других отраслей. Но, по крайней мере, четко будет проведено, что это административно-правовое регулирование, а это иные отрасли. Такая систематизация, на мой взгляд, необходима.

Что касается систематизации административно-процессуального законодательства, то здесь, безусловно, единый кодекс по процессу тоже сложно разработать и принять. Поэтому предлагается, исходя из того что есть две большие группы отношений, регулируемых административно-процессуальным законодательством, а именно это процессуальные отношения, возникающие в процессе деятельности публичной администрации исполнительной власти, и вторая группа отношений связана с административным судопроизводством. Поэтому предлагается разработать два базовых кодекса – административно-процессуальный кодекс (или еще есть концепция закона об административных процедурах, который регулировал бы деятельность исполнительной власти, процессуальных форм деятельности исполнительной власти) и отдельно кодекс административного судопроизводства, который бы регулировал процедуру осуществления судопроизводства по делам, возникающим из административных правоотношений. Вот это была бы такая четкая систематизация, которую можно было бы осуществить и тем самым сформировать полноценно и административное законодательство, и административно-процессуальное, как это предусмотрено статьей 72 Конституции Российской Федерации. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо.

У нас Юрий Александрович уже говорил о полицейском праве.

Пожалуйста, Александр Геннадьевич Авдейко, начальник Договорно-правового департамента Министерства внутренних дел, Вам слово.

Г.А. АВДЕЙКО

Спасибо большое.

Уважаемый Андрей Александрович, уважаемые участники "круглого стола"!

Действительно, в названии моего заявленного выступления присутствует слово "полиция", но это совершенно не означает сужение рассматриваемой темы. Так, профессор Императорского московского университета Тарасов еще в 1891 году начинает свой учебник "Наука полицейского права" тем, что в городе (полисе) сосредотачивалось и даже исчерпывалось все государственное управление, называя "Аристотелем политизье"(?). Затем в новых государствах Европы для этой деятельности в сфере внутреннего управления и найден был подходящий термин "о полиции"(?), в отличие от деятельности той же государственной власти в сфере внешнего управления, то есть политики. Говоря о соотношении науки о полиции с административным правом, он вообще утверждал, что исторически, генетически наука административного права есть ни что иное, как третья ступень развития науки о полиции. В свою очередь уже в 1915 году профессор Императорского училища правоведения Белявский в своем труде "Полицейское право. Административное право" уже пишет, что полицейское право, наука о полиции, наука внутреннего управления, административное право – все это разные названия той отрасли юриспруденции, где речь идет о юридических нормах, регулирующих администрацию, и о юридических отношениях, возникающих между государством и управляемыми единицами(?) союзами при осуществлении различных культурных целей.

Конечно, административное законодательство современной России представляет собой огромный массив нормативных правовых актов, располагающихся на всех уровнях системы источников права, начиная от Конституции Российской Федерации, международных актов, и заканчивая локальными управленческими актами. Административно-правовые нормы, присутствующие в них, регулируют отношения практически во всех сферах жизни общества, о чем свидетельствует и сегодняшняя дискуссия. Динамика этих отношений, безусловно, приводит к модернизации механизма административно-правового воздействия. И, безусловно, с принятием федерального закона "О полиции" сфера предназначения полиции изменилась по отношению к началу века со всего внутреннего управления до защиты жизни и здоровья, прав и

свобод граждан, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности.

В современном понимании полиция имеет современную и соответствующую всем международным стандартам специальную законодательную базу своего администрирования, включая закон о службе, о социальных гарантиях и другие акты, которые за неимением времени не буду перечислять. В части развития административного законодательства мы можем ответственно заявить о наступательно-плановой работе по совершенствованию административно-правового регулирования. Наша работа наглядно отражена во всех справочно-информационных системах.

Опять же за неимением времени я не буду останавливаться на текущих ведомственных проблемах.

Возвращаюсь к началу своего выступления – к полицейстике как одной из первых юридических наук в обозримом нашем сознании и временном пространстве. Хочется сказать, что создается впечатление, что в ее развитии как науки о внутреннем управлении потерян целый век.

Юрий Александрович Тихомиров сказал, я полностью присоединяюсь, что административное право (и профессор Кононов тоже) до настоящего времени не систематизировано в отдельном базовом законодательном акте. Вызывает искреннее удивление попытки отдельных авторов навязать административным кодексом законодательство об административных правонарушениях, игнорируя при этом весь спектр административно-правовых отношений, складывающихся при осуществлении государственного управления.

В рамках рассматриваемого вопроса не могу не высказать и ряд соображений в отношении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в подготовке которого в рабочей группе мне посчастливилось принять участие. Цифры уже Дмитрий Федорович Вяткин обозначил, изменения никуда не годятся. И в этой связи, конечно, достаточно широко в научной среде и среди практиков обсуждается вопрос принятия нового кодекса. При этом высказываются самые противоположные мнения. Конечно, я считаю, прежде всего, говоря о новом кодексе, надо говорить о целях достижения и как это делать. Вообще революционный путь далеко не всегда приводит к положительным результатам, и для красоты просто так принимать или общую часть, или еще что-то, наверное, не нужно, надо все-таки

четко разобраться. Например, исходя из того, что произошло, надо сказать, что мы сами не сознавая заложили в Кодекс об административных правонарушениях ящик Пандоры, когда в отличие от уголовного законодательства предложили возможность много специальных норм вводить в него. Есть общая норма, как правило первая в каждой главе, а потом много специальных норм. За счет этого каждого ведомство... оно вносило свои предложения... В защиту нашего ведомства скажу, что мы крайне мало вносили этих предложений, у нас достаточно здесь спокойно все. Но испытываем каждый раз, практически ежемесячно преодолевали недружественные вторжение, попытки возложить на те же органы внутренних дел несвойственные полномочия.

Многие изменения носят хаотичный характер, я об этом не говорю. Например, привести проект федерального закона о внесении изменений в кодекс, который предусматривает институт условно-досрочного освобождения от административного наказания в виде лишения специального права и дисквалификации. Уголовно-правовые нормы автоматически перенесли, галочку себе поставили, что внесли закон, и все.

Я хочу сказать, что, по нашему мнению, для полиции, что сейчас, наверное, самое основное, из тактических задач – это, конечно, требовать четкого законодательного закрепления полномочий субъектов в вопросах наделения должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, включая сотрудников полиции, правом составления протокола об административных правонарушениях, совершенных на территории субъектов Российской Федерации. В отношении полиции мы решили, в отношении других должностных лиц это надо решать. Решили благодаря тому, что был внесен федеральный закон, Владимир Николаевич Плигин и Дмитрий Федорович Вяткин, присутствующие здесь, были авторами этого закона № 247-ФЗ "О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса об административных правонарушениях", благодаря которому сейчас мы будем именно составлять протоколы по тем законам субъектов Российской Федерации, по которым заключено соглашение о передаче полномочий с уровня субъектов Российской Федерации на федеральный уровень. Конечно, частным изменениям подвергается статья 3.5 Кодекса, касающаяся размеров административного штрафа. При этом наблюдается тенденция постоянного повышения его минимальных размеров. Это становится объектом особого внимания со стороны Конституционного Суда. В ряде случаев Конституционный Суд приходит к выводу, что размер является несоразмерным,

необоснованным, и поэтому определяет федеральному законодателю внести изменения, а до внесения изменений позволяет суду взыскивать административный штраф за совершение отдельных административных правонарушений в размере ниже низшего предела, установленного санкциями статьи. Вообще ниже низшего предела, когда обсуждали, его не включали, потому что здесь ниже низшего предела предупреждение. Если мы именно в конкретные составы включим предупреждение, то этого для административного права достаточно, у нас еще ниже низшего предела, куда уже ниже.

Таким образом, полагаем, что в совершенствовании нуждается механизм административных наказаний, в том числе с учетом использования возможностей современных технологий, информационных систем, назначение именно наказания в виде фиксации техническими средствами, работающими в автоматизированном режиме. Необходимо разработать механизмы своевременного доведения информации о принятии решений в рамках административного судопроизводства до граждан, в том числе возможным переводом такой системы в автоматический режим. При всей нехватке средств полагаем, неправильным бюджетное планирование будущих штрафов. Это противоречит целям кодекса и ведет к палочной системе, к царству объективного вменения, которое сейчас наблюдается, и тенденция эта очевидна.

Как уже сказал профессор Тихомиров, я полностью согласен, что обозначенный в данном выступлении перечень вопросов... прежде всего приоритетом в нем следует считать определение концепции совершенствования административного законодательства, конечно, включая законодательство об административных правонарушениях. Спасибо за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Александр Геннадьевич.

Александр Геннадьевич вспомнил о полномочиях субъектов Федерации в данной сфере, поэтому я хочу попросить выступить Юрия Николаевича Швыткина, председателя Комитета по вопросам законности и защиты прав граждан Законодательного Собрания Красноярского края.

Ю.Н. ШВЫТКИН

Уважаемый Андрей Александрович, уважаемые коллеги, в рамках рассматриваемой сегодня тематики хотелось бы остановиться на проблемах в области реализации административного законодательства на территории Красноярского края, тем более что

красноярские законодатели, правоприменители столкнулись с проблемой, которую необходимо разрешить в ближайшее время. Представляется, что обозначенная тема, на которой я хотел бы остановиться, волнует многих региональных законодателей, и самое главное, что возникшие проблемы значительно затрудняют реализацию административного законодательства в целом.

Итак, решением Красноярского краевого суда и определением Верховного Суда Российской Федерации признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению отдельные положения закона края об административных правонарушениях, устанавливающих административную ответственность за те или иные виды правонарушений. В настоящее время депутатами нашего Комитета по вопросам законности и защиты прав граждан подготовлен и впоследствии принят соответствующий закон края, в котором ряд статей признаются утратившими силу. Данные решения судов, которые полностью основаны на заявлении прокурора края, неблагоприятным образом отразились в целом на общественной безопасности, на состоянии правовой защищенности в крае, поскольку прокуратурой предлагалось отменить 16 правовых норм, устанавливающих административную ответственность за наиболее распространенные правонарушения. В результате принятия данного проекта снизился общий уровень защиты прав и свобод человека и гражданина. Из-за отсутствия охранительных норм, предусматривающих ответственность за посягательство на права и свободы человека и гражданина, а также на законные интересы общества и государства, в настоящее время затруднительно обеспечена надлежащим образом их защита.

Приведу некоторые статьи, которые краевой законодатель был вынужден признать утратившими силу в соответствии с вынесенными решениями. Прежде всего, это следующие статьи административных правонарушений: ненадлежащее содержание животных, скота и птицы, нарушение порядка сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, загрязнение территории, связанное с эксплуатацией транспортных средств, нарушение правил пассажирских перевозок и другие.

Как усматривается из названия данных статей, затронут самый важный для регионов вопрос – установление административной ответственности, согласно которой на территории края поддерживается общественный порядок.

Так, хотелось бы привести следующий пример. Статьей 1.3 закона края об административных правонарушениях была установлена административная ответственность за выгул собак на территориях парка, скверов, учреждений здравоохранения, детских площадок и так далее. Рассматриваемая статья содержала первые административные правонарушения, посягающие на общественный порядок. Следовательно, объектом данного правонарушения являлись общественные отношения в сфере охраны общественного порядка. Указанные нормы были направлены на соблюдение правил поведения в обществе, регулирующие выгул собак в общественных местах.

Конструкция диспозиции указанной статьи закона края, а именно перечисление конкретных противоправных действий и отсутствие отсылочной нормы к законодательству о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения исключает возможность квалификации совершенного деяния по какой-либо статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Запреты, за нарушение которых в статье 1.3 закона края предусматривалась административная ответственность, на федеральном уровне не установлены. Административная ответственность за нарушение данных запретов в кодексе отсутствует. Однако прокуратура края и суды не приняли во внимание наши доводы, считая, что данные правоотношения урегулированы федеральным законодательством о ветеринарии и санитарно-эпидемиологическом благополучии. Именно поэтому, с точки зрения прокуратуры, краевой законодатель установил личную административную ответственность с превышением компетенции. По мнению прокуратуры, ответственность за выгул собак в неположенных местах и без намордников может наступать в соответствии со статьей 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Особое внимание хочется обратить на то, что в крае сложилась ситуация с отсутствием нормативно-правового регулирования административной ответственности за лицами, осуществляющими пассажирские перевозки, в том числе по городским маршрутам регулярных перевозок, поскольку глава закона края, устанавливающая ответственность за административные правонарушения на транспорте, отменена.

После отмены данных статей участились случаи нарушения перевозчиками расписаний, движения транспортных средств и установленных схем маршрутов, что непосредственно влияет на безопасную и качественную перевозку пассажиров.

Таким образом, из приведенных мною примеров усматривается, что реализация административного законодательства на территории края затруднена в связи с тем, что при наличии похожего состава административного правонарушения, содержащегося в кодексе, ограничен круг должностных лиц, имеющих право составления протоколов о совершенном правонарушении либо подобный состав правонарушения вообще отсутствует в кодексе, что говорит о законодательном пробеле.

В Красноярском крае была создана система административной юрисдикции. Так, на территории края было создано 546 административных комиссий, которые осуществляют свою деятельность на территории городских округов и поселений.

Протоколы об административных правонарушениях имеют право составлять члены административной комиссии. Дела об административных правонарушениях рассматриваются административными комиссиями и мировыми судьями.

В настоящее время, когда признаны утратившими силу 16 статей закона края, краевому парламенту следует рассмотреть вопрос о целесообразности дальнейшего функционирования таких комиссий, поскольку из закона края уходят в основном статьи, которые применялись на практике, в соответствии с которыми поддерживался общественный порядок.

Анализируя вопросы установления и реализации административного законодательства в крае, а также в других субъектах Российской Федерации я могу отметить, что тенденция отмены составов, устанавливающих административную ответственность за нарушение норм регионального и местного уровня, с каждым годом набирает обороты.

Судебная практика показывает, что все большее количество составов административных правонарушений, содержащихся в региональных законах, признаются утратившими силу. Прокуроры, анализируя данную практику, выходят в суды с заявлениями об отмене данных составов. Причем в тех субъектах Российской Федерации, где прокуратура не выходит с заявлениями в суды, аналогичные составы, отмененные в нашем крае, продолжают действовать, и регионы имеют рычаги, с помощью которых поддерживается общественный порядок на соответствующих территориях. Это говорит об отсутствии комплексного подхода к региональным законодательствам об административных правонарушениях.

Тонкая грань совместного предмета ведения, предусмотренная Конституцией Российской Федерации, нахождение некоторых видов составов административных правонарушений на стыке норм права дает возможность региональному законодателю толковать возможность установления административной ответственности по какому-либо вопросу в свою пользу. Примеры были приведены мною выше.

Считаю, что компетенция субъекта Российской Федерации в данной области существенно сужается, поэтому следует решать обозначенный вопрос комплексно. Возможно проведение анализа соответствующих статей кодекса Российской Федерации, в которых следует уточнить составы, отмененные на уровне регионального законодательства, или в случае законодательного пробела в федеральном законодательстве следует установить соответствующую административную ответственность с определением бóльшего круга лиц, имеющего право составления протоколов об административных правонарушениях на уровне субъекта Российской Федерации, или в некоторых случаях наделить полномочиями по определению таких должностных лиц законных субъектов Российской Федерации. Только в этом случае на территориях городских поселений и округов возможно будет навести порядок в сфере охраны общественного порядка, благоустройства и так далее. Спасибо за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Юрий Николаевич.

Сейчас уже готовится совместно палатами отчет о состоянии законодательства, там очень большая региональная часть. Те выводы, о которых Вы говорите, посмотрите, все субъекты представляют. И мы, соответственно, учтем это вместе с Государственной Думой в том отчете, который готовится.

Наталья Михайловна Чепурнова, профессор, член Координационного совета при Председателе Совета Федерации по взаимодействию с институтами гражданского общества.

Пожалуйста, Наталья Михайловна.

Н.М. ЧЕПУРНОВА

Спасибо большое.

Уважаемый Андрей Александрович, уважаемые присутствующие! В своем выступлении я хотела бы обратить внимание на несколько аспектов, связанных с необходимостью совершенствования административного законодательства как в

процессуальном аспекте, так и в материальном аспекте. Прежде всего, вся проблема заключается в том, что административный процесс и административно-процессуальное законодательство очень разветвленные. Сегодня уже обращалось внимание на необходимость кодификации административного юрисдикционного процессуального законодательства и выделение его в самостоятельный кодифицированный акт, и это объективно необходимо, потому что мы должны с вами признать, что нормы, которые устанавливают административную ответственность, у нас сейчас содержатся и в Таможенном кодексе, и в Налоговом кодексе, и в Кодексе об административных правонарушениях. Их устанавливают у нас и субъекты Федерации. Причем в кодексе – и в Налоговом кодексе, и в Бюджетном кодексе – не указывается, что там производство по этой категории дел, устанавливающих финансовую ответственность (как сейчас их называют), фактически это одна из разновидностей административной ответственности, осуществляется в порядке производства, установленном Кодексом об административных правонарушениях.

И в этой связи, безусловно, настало время кодифицировать это административно-юрисдикционное законодательство. Я однозначно поддерживаю слова уважаемого Петра Павловича Серкова о необходимости выделения в самостоятельный кодекс кодекса административного судопроизводства, производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, которые рассматриваются в судебном порядке.

И, продолжая ту аргументацию, на которую обращал внимание уважаемый Петр Павлович, я хотела бы сказать и обратить внимание на то, что судебная власть в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляется в двух формах – это правосудие и судебный контроль. И каждой из этих форм должна соответствовать самостоятельная процедура осуществления судопроизводства. Причем я хотела бы обратить внимание на то, что судебному контролю, который осуществляется в соответствии с Конституцией судебной властью наряду с другими органами государственной власти, свойственны иные принципы, на которых он осуществляется. Когда мы говорим о правосудии, то мы говорим, что принципом осуществления судопроизводства является принцип состязательности, и роль суда здесь более пассивна – объективно рассмотреть и оценить те доказательства, которые представлены сторонами.

Если мы говорим с вами о судебном контроле, то конституционной основой осуществления судебного контроля является положение статьи 46 Конституции Российской Федерации, устанавливающее право лица обратиться в суд за защитой своих прав. И в этой связи имеет место совсем другой характер правоотношений, которые являются предметом рассмотрения. Совсем другие стороны, где одной из сторон является орган государственной власти, наделенный государственно-властными полномочиями. И здесь принцип судопроизводства – это принцип практически инквизиционный, и принципом его рассмотрения является установление объективной истины, что предопределяет, конечно, и активную роль суда, и характер судебных решений. Поэтому та позиция, когда в одни кодексы – Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодекс, еще ныне действующие, внесены нормы, которые вообще основаны на других принципах осуществления, на другой идеологии судопроизводства. Конечно, это концептуально неправильно. И в этой связи, безусловно, я поддерживаю ту позицию, которая была сегодня высказана уже участниками относительно необходимости принятия самостоятельного кодекса административного судопроизводства.

Но я хотела бы еще обратить ваше внимание на один аспект. Дело в том, что я полагаю необходимым рассмотреть вопрос и о кодификации административных процедур. Это совершение юридически значимых действий, которые осуществляются органами государственной власти и являются основаниями для возникновения изменений либо прекращения правоотношений. И одновременно это методы государственного управления – это кодификация, это регистрация, аккредитация, тарификация, патентоведение.

Это вызывает очень большое беспокойство у меня в связи с тем, что последняя идеология авторов Гражданского кодекса основана на том, что Гражданский кодекс у нас является гражданской Конституцией. И постепенно в Гражданский кодекс закрепляются те методы государственного управления, которые свойственны административному праву.

Что такое регистрация? Это публичное признание права. Что такое лицензирование? Это публичное предоставление права. И в данном случае оно тогда, будучи публично признанным органами государственной власти, становится обязательным для других. Дело в том, что здесь разная методология регулирования этой сферы общественных отношений, потому что если мы с вами закрепляем административные процедуры в Гражданском кодексе, а сейчас у нас там и регистрация, и лицензирование закреплено, сейчас у нас закреплено

патентование, это все то, что является признанием органами государственной власти, где субъектом является орган государственной власти.

Сейчас, более того, в 2014 году у нас теперь внесены дополнения в Гражданский кодекс, в соответствии с которыми теперь Гражданский кодекс регулирует предоставление земельных участков на конкурсной основе для строения жилья экономкласса и заключение договора с застройщиком со стороны органов государственной власти в гражданском порядке. Но это у нас административный договор, где одной из сторон является орган государственной власти.

А.А. КЛИШАС

Наталья Михайловна, время.

Н.М. ЧЕПУРНОВА

Я заканчиваю.

Поэтому я полагаю, что такое перекачивание административных процедур в Гражданский кодекс подрывает основы императивного характера управления административного, где стороной являются органы государственной власти, и переносит в категорию гражданской диспозитивности, свободы воли, возможности получения возмездности оказания услуг. И мы с вами фактически создаем правовые основы для коррупционности в органах государственной власти.

В этой связи, я полагаю, необходимо рассмотреть этот вопрос, то есть концепцию, и обязательно рассмотреть возможность кодификации административных процедур для того, чтобы было понятно, что это административные процедуры, на каких принципах они осуществляются, и какие цели и задачи должны стоять перед органами государственной власти, которые их реализуют. Потому что это недопустимо. Это коррупционная составляющая, вполне легализованная, путем переноса административных форм и методов в поле гражданско-правовой юрисдикции и гражданско-правовых форм и методов регулирования этих общественных отношений.

Я тоже полагаю, что в этой связи, может быть, рассмотреть вопрос либо единой кодификации, если это возможно, это подкупает, либо различных.

А.А. КЛИШАС

Наталья Михайловна, спасибо. У нас очень мало времени осталось.

Н.М. ЧЕПУРНОВА

Благодарю вас за внимание.

А.А. КЛИШАС

Слово предоставляется Игнатъевой Татьяне Павловне, заместителю главного судебного пристава Российской Федерации.

Пожалуйста, Татьяна Павловна.

Т.П. ИГНАТЬЕВА

Добрый день, уважаемые присутствующие. Андрей Александрович, я благодарна Вам за предоставленное слово. Я займу ровно две минуты.

Соглашаясь полностью со всеми присутствующими и выступающими здесь в том, что наше административное законодательство требует изменений, и полностью соглашаясь с профессором Тихомировым о том, что оно не может быть ограничено КоАП, все-таки как практик в сфере исполнительного производства должна сказать одну вещь.

Любые изменения нормативно-правовых актов, любые введения новых норм, либо изменения старых, когда мы производим эти действия, мы должны понимать, будут эти нормы работать или не будут. Все нормы должны быть исполнимы, как нормы КоАП, нормы санкций определенных. И я приведу конкретный пример.

На сегодняшний день не соглашусь с выступающими в том, что увеличивается количество только судебных административных штрафов. У нас резкое увеличение административных штрафов, накладываемых уполномоченными органами. И только за последний год на принудительное исполнение поступило на 1 млн. 700 тысяч штрафов больше. Всего их на сегодняшний день на исполнении порядка 19 миллионов.

Соответственно, возникает вопрос – как это исполнять, поскольку мы с вами придумали такие нормы, по которым мы исполняем штраф не как административное наказание, а как имущественное взыскание. Мы ищем счета, арестовываем и так далее. При этом института замены штрафа КоАП вообще не предусматривает, вообще никак.

Вот бомж, большой штраф. Два года прошло. Что мы имеем? Мы имеем истечение срока давности привлечения к административной ответственности, он не уклоняется и, грубо говоря, прощение государством данного правонарушителя.

Поэтому наши предложения, с которыми мы тоже выходили и вместе с Минюстом разрабатывали, касаются введения в принципе института замены наказания в наш существующий КоАП.

Второй момент. Я тоже полностью поддерживаю выступающих. Прежде чем карать, мы должны дать какой-то пряник. Ведь когда мы налагаем и привлекаем к административной ответственности, к наказанию, связанному со штрафом, например, мы должны предоставить возможность гражданам а) узнать. б) добровольно оплатить его. При этом, как в большинстве цивилизованных стран, мы должны предоставить "пряник" и сказать, если ты это сделаешь быстро, ты оплатишь, предположим, с каким-то дисконтом этот штраф. Тогда, наверное, 20 миллионов штрафов у нас на принудительном исполнении находиться не будет.

И третье, о чем бы я хотела сказать, кроме дисконта и замены, это вопрос включения в законодательство норм, связанных с а) электронной фиксацией, б) электронным направлением, в) электронным исполнением. К сожалению, на сегодняшний день нормы у нас только отчасти регулируют эти вопросы. С такими объемами, с которыми сталкиваются сейчас государственные органы, ручками, ножками и на бумаге государство не справится. Спасибо за внимание. Извините, что я так вклинилась.

А.А. КЛИШАС

Спасибо большое, Татьяна Павловна.

Заведующая кафедрой административного права Российской академии правосудия
Штатина Марина Анатольевна. Марина Анатольевна, пожалуйста.

М.А. ШТАТИНА

Спасибо большое за предоставленное слово.

В настоящее время, с нашей точки зрения, абсолютно необходимо решать вопрос о концептуальном развитии административного права. При этом нужно рассматривать эти вопросы с точки зрения, с одной стороны, обновления, с другой стороны, совершенствования. В настоящее время действительно (я абсолютно согласна с коллегами), что у нас административное право представляет одну из самых отсталых отраслей по сравнению с очень многими другими странами мира. У нас нарушен принцип: нет права без процесса. И в этом плане обновление должно идти по всем возможностям регулирования процессуальных административных правоотношений.

Далее. С другой стороны, нужно очень серьезно изменять и вводить новые нормы в связи с методом возникновения новых институтов, связанных с информационным обществом и с созданием механизмов "электронного государства".

Совершенствование административного права должно предполагать, что мы сейчас уже имеем достаточно серьезные достижения. Объективно административное право сложилось как состоящее из трех основных частей. С одной стороны, государственное управление, с другой стороны, административная деликтология, в-третьих, административная юстиция или административное судопроизводство. И это уже та реальность, которая у нас есть, и в этом плане менять что-либо и что-то придумывать заново представляется нецелесообразным. Нужно учитывать, что в этих трех частях присутствуют как материально-правовые, так и процессуально-правовые моменты. Поэтому, с точки зрения государственного управления (абсолютно согласна с профессором Тихомировым) нужно решать вопросы, которые мы пытались решить в 90-х годах, решить вопрос о системе государственных органов исполнительной власти, о нормативно-правовых актах, об управлении в различных сферах и отраслях, создать алгоритм, по которому мы могли бы вводить соответствующие механизмы в отраслевое законодательство.

Что касается процессуальных моментов государственного управления, абсолютно необходимо определение функций государства и решения вопросов о законодательстве об административных процедурах. В настоящее время из всех стран, которые входили в Советский Союз, единственная страна, с которой мы могли бы сравниться в 2008 году, но сейчас уже нет, была Туркмения, которая не имела соответствующего законодательства. В настоящее время все страны на территории бывшего Советского Союза соответствующие законы приняли.

Административная деликтология. В Кодексе об административных правонарушениях, бесспорно, прежде всего нужно решать эти вопросы. Потеря концепции Кодекса об административных правонарушениях совершенно абсолютно ощутима, точно доказана и всем абсолютно ясна. Но когда мы говорим, что нужно создавать отдельно кодексы, разделять процессуальную и материальную части, нужно учитывать, что не все дела сейчас об административных правонарушениях рассматриваются судьями, 80 процентов административных дел, которые рассматриваются по КоАП, рассматриваются органами исполнительной власти, их должностными лицами. Они сейчас с большим трудом разбираются

в вопросах производства, если мы создадим два кодекса, мы совершенно четко обрушим вообще всю систему привлечения к административной ответственности административным органом..

Поэтому решать эти вопросы нужно с учетом взаимодействия с другими мерами административного принуждения. Сейчас излишне мы иногда применяем административные наказания, совершенно не прибегая к другим механизмам, а прежде всего административного пресечения и административного предупреждения. Очень сложно стоит вопрос дисциплинарной ответственности государственных служащих, очень часто мы вообще не понимаем, о чем идет речь в силу бессистемности, полностью нарушена система законодательства, в том числе процедур и административной юрисдикции в этой сфере. Это отдельный вопрос.

В настоящее время в сфере административной деликтологии и Кодекса об административных правонарушениях назрела необходимость создания особых процессуальных норм для рассмотрения дел об административных правонарушениях в судебном порядке и в новой редакции либо в новом Кодексе об административных правонарушениях это обязательно следует развести – порядок рассмотрения дел должностными лицами и органами исполнительной власти и судами.

Что касается, собственно, административного судопроизводства или административной юстиции. Я совершенно здесь согласна с Петром Павловичем, нет оснований для того, чтобы вводить в кодекс вопросы административного судопроизводства, в Гражданский процессуальный кодекс, если мы хотим, чтобы наши граждане были хоть как-то довольны российским государством. В настоящее время мы можем долго обсуждать, как хорошо и удобно рассматривать по правилам искового производства какие-то дела и как сложно рассматривать дела публичного производства, что значительно лучше отмахнуться от них, отправить в обычное исковое производство. Это удобно для кого угодно, но здесь абсолютно правильно было сказано, что не для граждан. Здесь объективно сама система не дает возможности защитить граждан так, как это предполагает и наша Конституция, и предполагает сама идея правового государства. Поэтому если мы хотим это закрепить, то кодекс административного судопроизводства может помочь нам изменить отношения между властью и

людьми и создать такую систему, когда граждане будут доверять и судебной системе, и власть наша будет значительно более ответственна. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо.

Заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, профессор Старилев Юрий Николаевич. Пожалуйста.

Ю.Н. СТАРИЛОВ

Глубокоуважаемый Андрей Александрович, дорогие коллеги, много уже было сказано, но тем не менее у меня есть пара слов, может, которые будут уточнять ту или иную позицию.

Я попытаюсь обозначить такими политическими терминами все, что происходит сегодня в административном праве. Есть в международной политике такой современный термин, как "кризис" и "вызовы", все мы о них знаем. Так вот в системе административно-правового регулирования как раз сегодня кризис и есть вызовы, вызовы, на которые нужно отвечать, чтобы преодолеть вот эти кризисные ситуации. Мы, к сожалению, развиваем на уровне и программы курса административного права догмы предыдущего периода административно-правового регулирования, советского периода. Я не хочу сказать, что там было как-то не так, просто было по-другому, на другое мы не способны были в то время, просто господствовала соответствующая и идеология, и политическая система, и правовая система соответственно подстраивалась под это. Вот сегодня, мне кажется, мы должны говорить о ядре общего административного права в двух конкретных позициях – это что такое государственное управление, как оно осуществляется в государстве и что нужно сделать, чтобы оно было эффективное или надлежащее, как записано во многих документах, и каким образом это управление будет контролироваться судебной властью. То есть речь идет об административном судопроизводстве, о чем сегодня Петр Павлович объемно, мощно говорил. И в этом смысле ядро административного права, процедура административная и административное судопроизводство абсолютно с практической нормативной точки зрения правовой и процессуальной, разумеется, сегодня у нас не развито. То есть получается, мы говорим о главных институтах, о главных разделах, явлениях административного права, а на самом деле законодательства никакого нет. Так позвольте, если нам зададут наши зарубежные коллеги вопрос: о чем тогда говорить, если у вас нет ни кодекса административного судопроизводства

или административно-процессуального кодекса, ни законодательства, которое устанавливало бы порядок управления, порядок принятия административных актов?

Я не хочу сказать, что у нас нет системы административного нормотворчества, здесь акты действуют, но то, что находится внутри системы государственного управления – это порядок принятия актов, – это абсолютно неурегулированная материя. У нас нет принципов административных процедур. Я здесь уже за последний месяц на разных конференциях, может быть, в третий раз хочу привести тогда и в этой аудитории высказывание одного коллеги-административиста Карла Экштайна (он известен в Российской Федерации), швейцарского ученого. В прошлом году я обратился к нему с просьбой написать статью в большую книгу по административному судопроизводству. Он неделю не отвечал, потом ответил: "В общем, идея хорошая, что вы разрабатываете в России кодекс об административном судопроизводстве, абсолютно нужная вещь. Но вы опять ставите телегу впереди лошади. Сначала законодательство об управлении должно быть создано, о порядке управления, о принятии административных актов". Здесь есть судьи наверняка, да и все мы как юристы знаем, как судья рассматривает дело, спор какой-то публично-правовой, он сравнивает, что было на самом деле в системе управления. Мощнейшее законодательство создано сегодня управленческое так называемое право. А каким же образом его надо переложить на правовые категории и для этого, разумеется, создать соответствующий процесс – специальную административно-процессуальную форму.

Я хотел бы в качестве, может быть, авторитетного мнения, мнения высших должностных лиц страны... В прошлые годы много публиковалось статей, когда мы отмечали двадцатилетие Конституции. И Председатель Правительства опубликовал ровно год назад статью, посвященную административно-правовой проблематике. Я позволю процитировать: "В последние годы приняты административные регламенты в различных сферах управления. Можно сказать, что сформирована единая методология их подготовки. Отсюда один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором речь шла в 60-е годы". На самом деле в 60-е годы шла речь о создании такого закона. Сегодня изменилась ситуация, сегодня это норма терминологии абсолютно. То есть мы видим, что на этом высоком уровне есть

абсолютно ясное понимание, что надо создавать соответствующие законы. Почему практика законотворчества не идет по этому пути, мне, честно говоря, пока не ясно.

Мне хотелось бы, уважаемые коллеги, чтобы как-то не правильно меня поняли, но, наверное, достаточно уже не то, что аргументов, достаточно уже времени прошло, когда мы должны убедиться, что вообще законодательство об административных правонарушениях в принципе никакого отношения к административному праву уже не имеет. Нет его! Вот Министерству образования и науки надо здесь очень серьезно поработать и изменить планы учебных программ. Это совсем другая материя, управление, это право нарушения, это, вообще говоря, полицейская такая реальность, которая должна развиваться, конечно, в своей сфере. Кто спорит, что нужно развивать эти категории? Никто не спорит, но тогда мы будем концентрироваться на развитии типично административно-правовых категорий. И, конечно, может быть, добавляя некоторые аргументы в пользу развития административного судопроизводства, когда мы спорим с представителями науки гражданского процесса, гражданско-процессуального права, в принципе правовом мир живет и такими категориями, когда и учитывает нормы ГПК, но обязательно, когда действует специальный процессуальный закон (административно-процессуальный или административного судопроизводства). Возьмите закон ФРГ об административном судопроизводстве (если так его назвать). Там есть ссылка, уважаемые коллеги, мы на нее просто не обращаем внимания? "В других случаях, которые не урегулированы нормами этого процессуального кодекса, действуют нормы гражданско-процессуального кодекса". Ничего же нам не мешает тоже пойти по такому пути и создать, может быть, если уж мы верим в такую мощную роль, абсолютную непогрешимость гражданско-процессуальной формы, которую можно на все века использовать в любых правовых ситуациях. Хотя это, конечно, спорно.

Поэтому главное направление – создание этих законодательных актов, и судопроизводства, и правовых процедур. И в этом законе об административных процедурах, конечно новые права и материя должны быть. Абсолютно детально в правовых нормах установленное – это законодательство об административных договорах, которое применяется в России сегодня. В большом количестве сферы правового регулирования разрозненны, нет никаких принципов. Почему мы отстаем от Запада с нашими-то серьезными теоретическими

доводами, я тоже не понимаю. То есть это надо развивать и внедрять в практику правового регулирования. Спасибо большое за внимание.

А.А. КЛИШАС

Спасибо.

Уважаемые коллеги, мы вынуждены подвести черту под выступлениями. Все, кто не успел выступить, записались, я предлагаю передать тезисы, мы их учтем в стенограмме обязательно, когда будем вырабатывать рекомендации по итогам нашего "круглого стола".

Я хочу спросить Петра Павловича, мы с Вашего выступления обстоятельного начали дискуссию, может, пару минут хотите в завершение...

П.П. СЕРКОВ

Уважаемые коллеги, я всех выслушал внимательно. Поверьте, пожалуйста, я старался понять каждого и я понимал каждого из вас, но я не понял одного – объясните, Марина Анатольевна, в частности, Вы, что же нас на сегодняшний день объединяет в одно целое: административное право, административный процесс, административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях? Вот четыре этих сферы что объединяет в одно, что нам дает право сказать, что это есть одно и то же? Возьмем Гражданский процессуальный кодекс, там много есть различных производств: одно производство исковое, другое особое, но в конечном итоге они где-то в общих положениях объединяются под одним зонтиком. (Прошу прощения за столь непроцессуальное выражение). Скажите, где прочитать? Расскажите мне, что объединяет эти четыре вещи в одно целое? Только одно понятие – "административное". Все. На самом деле административное право – это абсолютно самостоятельная сфера, я полностью согласен, что это сфера государственного управления. Административный процесс – это не материальная вещь, это процессуальная вещь, которая регулирует это административное государственное управление, в моем понимании. Административное судопроизводство – это судопроизводство, которое вообще не имеет никакого отношения к словосочетанию "административное судопроизводство", главным является судопроизводство, оно предназначено подчеркнуть, что это судопроизводство не уголовное и не конституционное, а административное. А Кодекс об административных правонарушениях – это карательная функция государства в нем выражена, но в меньшей степени, чем по отношению к уголовным деяниям. Вот и все. Это в моем понимании. Но

почему мы в сегодняшнем разговоре... у нас получилось все вместе. Я не знаю, как Андрей Александрович будет выкручиваться из этой ситуации, очень сложно подвести под эти четыре вещи, в одно свести и высказать некие рекомендации. Я не знаю, честно говоря.

А.А. КЛИШАС

Над рекомендациями мы будем работать с учетом нашей стенограммы.

П.П. СЕРКОВ

Спасибо, коллеги.

А.А. КЛИШАС

Вениамин Федорович Яковлев, советник Президента Российской Федерации. Пожалуйста, Вам почетная задача подвести итоги нашего "круглого стола".

В.Ф. ЯКОВЛЕВ

Я за это дело, пожалуй, не возьмусь, потому что я единственный здесь, как я понял, не специалист административного права, потому что я специалист гражданского права. Но большое спасибо Клишасу Андрею Александровичу и комитету за то, что они взялись за эту тему. Вообще-то говоря, за нее надо было взяться лет 20 назад. Почему? Почему, спрашивается, мы за Гражданский кодекс взяли 20 лет назад? Потому что прекрасно понимаем, что вступать в рыночную экономику без Гражданского кодекса нельзя. Правда? А разве можно было вступать в рыночную экономику, не отработав государственное управление в условиях рыночной экономики? Я думаю, что колоссальный недостаток нашей правовой системы в том и состоит наше административное право в значительной степени отстало от того, что в стране произошло. В советское время административное право было отраслью номер один. Так ведь? Гражданского права не было. Почему? Да потому что вся производящая собственность принадлежала государству, государство напрямую управляло экономикой. Это было по существу административно-хозяйственное право сплошное. Правда? Конечно, там и гражданское право было на уровне договора между предприятиями.

Но все-таки центр тяжести регулирования лежал в сфере административно-хозяйственного права. Но если мы перешли к рыночной экономике, приватизировали в значительной степени государственную собственность, если мы допустили частную собственность, то, конечно, мы должны были в корне перестроить государственное управление сферы экономики. Я уж не знаю, как там с образованием, культурой и прочим, но уж в области

экономики мы обязаны были это сделать. К сожалению, так случилось, что не было создано концепции государственного управления в условиях рыночной экономики. Так ведь? Не были подготовлены соответствующие предложения актов. И вот сейчас мы, я думаю, в значительной степени пожинаем плоды этого дела.

Хорошо КоАП появился. Но что КоАП? Это действительно непосредственное реагирование на правонарушение. Да? А вся система государственного управления, с точки зрения правового обеспечения, отработана не было.

Но постепенно, конечно, кое-что появилось? Государственные органы, распределение функций между ними по вертикали, на уровне Федерации и так далее, отраслевые аспекты как-то там обозначились, преимущественно сельское хозяйство. Но тем не менее в административном праве все-таки четко на сегодняшний день это не выражено. Мне кажется, что сегодняшнее обсуждение должно стать в этом плане судьбоносным. Надо нам сконцентрировать наши усилия теоретические и практические, и действительно подготовить серьезные предложения концептуального характера, на основе которых выстроить государственное управление, разумеется, в правовых формах и правовыми средствами. Не прямое управление, рыночной экономикой напрямую управлять нельзя, а обеспечить административно-правовое регулирование в условиях рыночной экономики.

Сегодня я слышал упреки, кто в государственном праве появилась регистрация недвижимости и юридических лиц. От безвыходности. Это должны были всё сделать административисты. Должны были появиться соответствующие акты. Их нет! Правда, в гражданском праве эти моменты обозначены только как предпосылки к возникновению гражданских прав: появление юридического лица с момента регистрации, появление права собственности на недвижимость с момента регистрации. Так что там все это привязано к гражданским правам. А вот все остальное?!.. Кто это делает? По какой процедуре? Система обжалования? Система ответственности? Система поощрений? И так далее. Ничего же этого нет. А это и есть административное право в условиях рыночной экономики.

Поэтому, мне кажется, вопрос поставлен абсолютно правильно сегодня, и нам в самом деле надо принять соответствующие меры общими усилиями для того, чтобы серьезно продвинуть совершенствование нашего административного права, – права государственного

управления всеми сторонами общественной жизни нашей современной рыночной демократической страны.

А в отношении административно-процессуального законодательства, я думаю, что тоже дискутировать особенно не о чем, надо попытаться сделать его так, чтобы оно было полноценным. Вот и все. Я бы при этом не стал так уж сильно противопоставлять гражданско-процессуальное и административно-процессуального законодательство, у них много общего (состав суда, отводы, доказательства и так далее). Но действительно в отдельном кодексе можно четче обозначить особенности административного судопроизводства.

Но главная работа – это материальное административное право, это процедуры в сфере управления. Вот наше упущение. И мы можем смело брать за образцы, например, французское административное право, оно тщательно отработано (правда, немножко, может быть, бюрократизировано, но оно очень неплохое, оно эффективное).

Я рад, что я сегодня увидел специалистов в области административного права. Я бы просто призвал вас, просил бы вас активизироваться. Вы должны выполнить свой профессиональный долг и действительно серьезно продвинуть наше административное законодательство, законодательство современного управления.

И очень хорошо, что именно Совет Федерации инициировал, собрал всех. Поэтому я весьма удовлетворен тем, что сегодня здесь произошло.

А.А. КЛИШАС

Вениамин Федорович, спасибо.

Я думаю, что очень хороший итог Вениамин Федорович подвел. Все замечания, предложения мы обязательно учтем, направим в Администрацию Президента, Вениамин Федорович, Вам как советнику Президента, в главное Правовое управление, выводы, предложения, которые сегодня по итогам будут сформулированы. Поэтому я всех благодарю, прошу прощения у тех, кому не смог предоставить слово.

Я думаю (Дмитрий Федорович Вяткин вынужден был уйти на другое мероприятие), когда кодекс уже начнет свое движение в соответствии с законодательными процедурами, мы будем еще раз иметь возможность собраться и обсудить уже актуальные вопросы, которые будут связаны с прохождением его в палатах Федерального Собрания. Поэтому всем большое спасибо и до следующей встречи.

