

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

© 2023 г. А. И. Каплунов*, В. Ю. Ухов**

Санкт-Петербургский университет МВД России

*E-mail: and-kaplunov@yandex.ru

**E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Поступила в редакцию 20.04.2023 г.

Аннотация. 24 марта 2023 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России прошло пленарное заседание международной научно-практической конференции («Сорокинские чтения»). На пленарном заседании были представлены материалы изданного к дню конференции сборника и состоялся обмен мнениями по проблемным вопросам модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права, по теоретическим и прикладным проблемам совершенствования законодательства об административных правонарушениях и административно-юрисдикционной деятельности, по проблемам обеспечения безопасности и общественного порядка, совершенствования полицейской и иной правоохранительной деятельности, а также подведены итоги конференции.

Ключевые слова: публичное управление, административное и административно-процессуальное право, законодательство об административных правонарушениях, административно-юрисдикционная деятельность, полицейская и иная правоохранительная деятельность.

Цитирование: Каплунов А. И., Ухов В. Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2023. № 10. С. 176–185.

DOI: 10.31857/S102694520027740-5

ACTUAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

© 2023 A. I. Kaplunov*, V. Yu. Ukhov**

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

*E-mail: and-kaplunov@yandex.ru

**E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Received 20.04.2023

Abstract. March 24, 2023 in the Saint-Petersburg University of MIA of Russia held a plenary meeting of the international scientific-practical conference (“Sorokin readings”). At the plenary session, the following were presented to materials published to the day of the conference the collection and held an exchange of views on the problems of modernization of public administration, Administrative and Administrative Procedural Law, on theoretical and applied problems of improving legislation on administrative offenses and administrative-jurisdictional activities, security and public order, development of the police and other law enforcement activities.

Key words: public administration, Administrative and Administrative Procedure Law, legislation on administrative offences, administrative-jurisdictional activity, activities of police and other law enforcement agencies.

For citation: Kaplunov, A.I., Ukhov, V. Yu. (2023). Actual problems of Administrative and Administrative Procedural Law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 176–185.

24 марта 2023 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась 14-я по счету научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права», которая девятый год подряд проходит под названием «Сорокинские чтения», с 2019 г. является международной. В подготовке материалов конференции и в пленарном заседании в режиме видеоконференцсвязи приняли участие коллеги из Академии МВД Республики Беларусь (г. Минск), Могилевского института МВД Республики Беларусь, Костанайской академии МВД Республики Казахстан им. Шракбека Кабылбаева, Академии образовательного комплекса полиции Республики Армения (г. Ереван), Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Э. Алиева и Академии МВД Республики Узбекистан.

С приветственным словом к участникам пленарного заседания конференции выступил **И. Ф. Амельчаков, начальник Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук, доц., заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ**, который отметил роль и значение Сорокинских чтений как постоянной научной площадки, на которой учёные-административисты и практические работники прежде всего из органов внутренних дел обсуждают актуальные проблемы совершенствования административного и административно-процессуального законодательства и правоприменительной практики по его реализации, поблагодарил всех, кто принял участие в подготовке материалов сборника конференции, и особенно участников пленарного заседания из России и зарубежных государств, выразил уверенность, что вопросы и проблемы, которые будут обсуждаться на пленарном заседании, те обобщения, выводы и предложения, которые прозвучат в выступлениях, будут способствовать дальнейшему развитию административно-правовой науки, совершенствованию теории и практики административно-правового регулирования, формированию практических решений в сфере обеспечения законности и правопорядка.

К началу работы конференции были изданы в электронном виде на CD-диске её материалы, включающие тезисы **195** докладов и научных сообщений, в подготовке которых приняли участие **216** авторов из **59** научных и образовательных организаций, в том числе **11** авторов из **шести** зарубежных государств (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Узбекистан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Республики Армения), **24** доктора юридических наук, **100** кандидатов юридических наук, в том числе **22** профессора, **66** доцентов, **семь** сотрудников практических органов внутренних дел Российской Федерации.

Доклады и научные сообщения сгруппированы в четыре логико-тематических раздела и охватывают широкий спектр актуальных проблем современного состояния и перспектив развития административно-правового регулирования в различных сферах публичного управления, совершенствования административно-правовых (материальных и процессуальных) средств обеспечения прав и законных интересов субъектов административно-правовых отношений, укрепления правопорядка и законности, противодействия административной деликтивности.

Ниже представлено краткое содержание отдельных докладов и выступлений, прозвучавших на пленарном заседании, а также тезисов выступлений, включённых в сборник материалов конференции.

Е. Ю. Грачева, председатель экспертного совета по праву и политологии Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ, зав. кафедрой финансового права Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в докладе на тему «*О некоторых проблемах подготовки и аттестации научных кадров*» отметила, что подготовка научных работ, диссертаций, их экспертиза в рамках государственной научной аттестации проходит процесс преобразований, включающий в себя принятие новой номенклатуры научных специальностей, направленной на укрупнение групп специальностей, утверждение их паспортов, реформирование диссертационных советов, разработка новых критериев и создание на их основе принципиально иной системы по определению Перечня рецензируемых научных изданий (К1, К2, К3), в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций. Перечисленное ставит перед вузами, научными организациями и учеными задачи изменения подходов к выбору тем исследований, ориентируя соискателей ученых степеней на отказ от мелких, повторяющихся тем, разработку фундаментальных, комплексных, межотраслевых проблем, имеющих своей целью получение нового теоретического, актуального знания, востребованного обществом и позволяющего сформулировать конкретные предложения совершенствования российского законодательства, отражающего современные общественные процессы преобразований, а также повышения эффективности правоприменительной практики.

Достижению указанных целей способствует соблюдение исследователями соответствующих требований, указанных в нормативных правовых актах, регламентирующих подготовку и защиту диссертаций, а также деятельность диссертационных советов.

Важным критерием, которому должна соответствовать работа, выносимая на защиту, является ее актуальность. Нередко в работах отмечается, что актуальность обусловлена «недостаточным правовым урегулированием» той или иной сферы общественных отношений. Как представляется, ориентация на подобное субъективное мнение – достаточно или недостаточно – для научной работы неприемлемо. Возникает и другой вопрос: возможно ли достижение в полном объеме урегулированности правом каких-либо отношений, учитывая диалектику соотношения права с экономикой, политикой и иными общественными явлениями? Полагаем, что точнее было бы сначала выявлять и отмечать значимость общественных отношений для поступательного развития общества, а затем характеризовать состояние их правового регулирования и необходимость в этой связи проведенного исследования.

Отличительным критерием диссертации является ее теоретическая новизна, которая определяется путем сопоставления использованной автором теоретической основы в целом, а также изученных научных работ по данной проблематике. Проведенное подобным образом соотношение позволит автору сформулировать новизну своего исследования не просто как «первое комплексное исследование» тех или иных вопросов, формулировку, которую мы встречаем в большинстве работ, а как полученное в ходе работы новое научное знание, проникновение в глубь сущности, содержания или формы того или иного явления.

Новизну работы определяют цели и задачи, которые поставил перед собой автор диссертации. Ошибочным и методологически неверным представляется формулирование цели работы как «проведение (осуществление) анализа»

определенных отношений, поскольку анализ — лишь один из методов получения знания, что и должно стать целью диссертации. Неверным также представляется использование такого подхода в определении цели диссертации как «исследование» какого-либо явления. Диссертация и есть научное исследование общественных процессов, и определять цель исследования как исследование также является методологической ошибкой, которая ведет в дальнейшем к ошибочному формулированию положений, выносимых на защиту, совокупность которых и представляет собой новое теоретическое знание, к которому стремится соискатель.

Тема, цель работы определяют задачи, которые необходимо решить автору для достижения поставленной цели, что, в свою очередь, должно найти отражение в структуре самой диссертации. Главы, параграфы, разделы должны отражать и демонстрировать, как удалось автору решить поставленные им задачи исследования.

Достижение нового теоретического знания невозможно без соответствующей эмпирической основы, что способствует нахождению аргументов, доказательств сформулированных в работе выводов. Удивляет в ряде случаев формальный подход к определению эмпирической базы, которая даже не связана с темой самой диссертации. Например, в работе рассматриваются сложнейшие теоретические проблемы, а автор проводит анкетирование граждан, которые не обладают необходимыми профессиональными знаниями и чье мнение в данном случае не оказывает влияния на совершенствование законодательства. В другом случае на основу изучения мер противодействия совершению преступлений в местах лишения свободы автор в качестве эмпирической базы указал анкетирование студентов и судей (?). Продолжают встречаться работы, в которых к эмпирической базе отнесены Конституция РФ, иные нормативные правовые акты. Возникает вопрос профессионального, ответственного научного руководства за выполнением диссертации, подготовки соискателя к ее защите.

Сложнейший и важнейший этап выполнения диссертации — формулирование положений, выносимых на защиту, в совокупности которых и должно содержаться новое теоретическое знание, получение которого являлось целью автора при проведенном научном исследовании.

Безусловно, сами формулировки положений, выносимых на защиту, определяются исследуемыми проблемами, целями и задачи, стоящими перед автором. Вместе с тем, представляется необходимым обратить внимание на ошибочность в методологическом подходе к их формулированию. Иногда положения выглядят, как «отчет» о проделанной работе. Например, автор пишет, что рассмотрены этапы становления и развития какого-либо явления (?) без обоснования выбора критериев подобной периодизации, выявленных в результате тенденций или закономерностей развития, иными словами — новое знание так и не сформулировано, а лишь констатируются некоторые факты. Безапелляционно заявляется, что необходимо принять новый закон, создать новый орган, но никаких обоснований или аргументов по таким «умозаключениям» не приводится. Авторы нередко пишут о проведенной классификации какого-либо явления, также не раскрывая теоретическую значимость проведенной классификации, которая позволила или не позволила (?) показать выявленные новые аспекты данного явления, проследить его взаимосвязи и взаимозависимости с иными явлениями, его место в системе общественных отношений.

Можно только приветствовать обращение авторов к изучению зарубежного опыта, но в то же время нередко выводы исчерпываются лишь констатацией того, что в какой-либо стране имеется соответствующий закон или нет, имеется государственный орган или нет. Остается неясным, зачем соискатель изучал зарубежный опыт, с какой целью, выявлены или нет общие закономерности развития явления, его правового регулирования, существует ли специфика развития этих отношений в нашей стране, есть ли теоретические, экономические, организационные и иные предпосылки для возможного использования опыта в Российской Федерации? Избранный описательный подход зарубежного законодательства и правоприменительной практики не дает ответа на многочисленные вопросы и не способствует приращению нового теоретического знания.

Перечисленные некоторые проблемы подготовки и аттестации проведенных исследований свидетельствуют о необходимости оказания помощи молодым ученым в подготовке диссертаций наряду с повышением ответственности, требовательности кафедр, научных руководителей, консультантов, диссертационных советов к принципиальной оценке представляемых к защите диссертаций на предмет их ответственности предъявляемым требованиям к данному виду научных работ. В зависимости от нашего ответственного подхода наука становится значимой, востребованной в обществе и способствует дальнейшему развитию российского общества и государства.

Б. В. Россинский, профессор кафедры административного права и процесса Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своём выступлении по видеоконференцсвязи на тему *«Место административного права в публично-правовых науках»* обратил внимание, что в связи с утверждением новой Номенклатуры научных специальностей и появлением в ней специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» возникает вопрос о месте в комплексе этих наук административного права. Очевидно, что, поскольку наука административного права отождествляется с наукой об организации и деятельности органов исполнительной власти, она является частью государственно-правовых наук. Вместе с тем, поскольку наука административного права теперь затрагивает вопросы муниципальных исполнительных органов (которые вместе с государственными органами входят в единую систему публичной власти), а также административной деятельности организаций, она, несомненно, является частью публично-правовых наук.

Б. В. Россинский задался вопросом, административное право — это подсистема общей системы публично-правовых (государственно-правовых) наук или совокупность её отдельных элементов? Как известно, подсистема — это часть системы, обладающая относительной целостностью. Системы, имеющие подобные строгие структурные части, были представлены в предыдущих вариантах научных специальностей, существовавших до нынешней Номенклатуры. В паспорте новой специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» направления всех исследований, во-первых, представлены единым списком (30 пунктов) без разбивки на самостоятельные правовые дисциплины. Во-вторых, они сформулированы во многих случаях либо вообще без привязки к тем или иным конкретным публично-правовым дисциплинам, либо с привязкой одновременно к нескольким из них. Например, п. 3 направлений исследования специальности 5.1.2 звучит так: «Публичное право: понятие, предмет, метод, принципы, функции, система. Соотношение публично-правового

и частноправового регулирования». А п. 15 сформулирован следующим образом: «Принуждение в публичном праве, в том числе конституционно-правовое, административно-правовое, финансово-правовое принуждение».

По мнению проф. Б. В. Россинского, говорить здесь о каких-либо правовых дисциплинах, в том числе административном праве, как о подсистемах, входящих в общую систему данной научной специальности, нельзя. Фрагменты этих дисциплин, т. е. их отдельные вопросы, можно охарактеризовать как элементы, составляющие систему публично-правовых (государственно-правовых) наук. Сказанное относится и к вопросам административно-правового характера.

Подобный переход от наук как подсистем к наукам как элементам научной специальности в определённой степени связан с формально изменившимся характером структуры научной специальности. Она стала гомогенной. Но главное – этот переход обусловлен фактическим изменением сущности самой специальности, которая, приобретя интегрированный характер, также стала гомогенной. С точки зрения Б. В. Россинского, это неизбежно, так как идёт интеграция научных знаний и, как следствие, сближение предметов научного исследования.

Предыдущая многолетняя модернизация научных специальностей, включая юридические специальности, являлась процессом их дифференциации. Этот процесс начался с середины 1990-х годов, достигнув к концу второго десятилетия XXI в. положения, которое стало противоречить реалиям времени. Данное обстоятельство во многом сдерживало те или иные исследования, нуждавшиеся в определённой интеграции. В этих условиях прежняя Номенклатура научных специальностей, исчерпав себя, перешла на следующий виток спирали. В частности, в новой Номенклатуре специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» очень напоминает юридическую специальность 12.00.02, которая существовала целых 28 лет (с 1972 по 2000 г.) и называлась «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право». В советское строительство помимо центральных и республиканских органов входили вопросы организации и деятельности местных органов. В данную специальность до 1978 г. входили также прокурорский надзор и судопроизводство, в том числе адвокатура.

С учётом того, что государственное право с 1995 г. стало именоваться конституционным правом, все вопросы прежней научной специальности теперь входят в единую специальность 5.1.2. Очевидна невероятная близость содержания существовавшей несколько десятилетий назад специальности 12.00.02 и новой специальности 5.1.2. Существенная часть и той и другой – вопросы административно-правового характера.

С. В. Запольский, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН (ИГП РАН), д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, выступая с докладом на тему «*Административное право – пути реформирования*», исходил из того, что обострение отношений с коллективным Западом и проведение специальной военной операции высветили многие правовые, не решённые ранее или новые проблемы, вставшие в сфере государственного управления и административной юстиции. К их числу, по его мнению, относятся следующие.

1. Правовой режим администрирования опирается, как известно, на категорию компетенции органов и должностных лиц. К сожалению, практика показывает, что компетенция понимается как право принимать те или иные решения или даже обладать способностями решать. Между тем компетенция есть и право, и обязанность совершения ответственного действия, а также ответственность за уклонения от деяния или неверные действия. В принципе любое правонарушение в сфере управления должно порождать вопрос о потенциальной ответственности лиц или органов, управомоченных (обязанных) вести контроль или надзор за соответствующей деятельностью.

Непринятие мер, требующих употребления компетенции, – само по себе правонарушение, равно как и необеспечение контроля за поднадзорными объектами. Следовательно, можно вести речь об автоматической двуединой ответственности за компетенционные правонарушения – виновного лица и контролирующего лица или органа. Реализация этого предложения не требует законодательных мер и целиком относится к сфере правосознания и правовой культуры.

2. Нуждаются в реконструкции управленческие отношения между Правительством РФ и министерствами (ведомствами). Министерство должно стать главным администратором осуществления государственной политики в порученной ему отрасли или круге вопросов, действующем непосредственно под руководством Президента РФ; Правительство же страны – орган координации взаимодействия министерств и ведомств между собой.

3. Необходимо в связи с этим скорректировать практику работы министерств по отдельным поручениям Правительства РФ или иных органов власти и управления. Должно восторжествовать правило «министерство ответственно за все результаты и состояние дел в отрасли», при этом по мере решения проблем министерства создаются, реорганизуются и ликвидируются, в противном случае система перестраивается на самосохранение и самовоспроизведение.

4. Практика подготовки законопроектов последовательно министерством (ведомством) и Правительством РФ с последующей передачей в Государственную Думу при всей комфортности процедуры приводит, с одной стороны, к административизации законодательства – приоритету взглядов управленцев на решение задач социального развития в ущерб объективному подходу, с другой – к трансформации сотрудников министерства (ведомства) в профессиональных законотворцев с потерей контактов с производством.

5. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О контроле (надзоре) и муниципальном контроле» не только не решил своих задач, но и создал дополнительные сложности введением института обязательных требований, разделяющих нормы законодательства на подлежащие исполнению как обязательные и не являющиеся таковыми. В ряде случаев нормы этого Закона предполагают применение мер пресечения, административного принуждения и даже мер административной ответственности; предельно заужена сфера применения Федерального закона, не охватывающая наиболее «криминогенные» сферы управления и хозяйствования.

По мнению С. В. Запольского, контроль и надзор во всех формах их осуществления – исключительно и только средство получения информации о недостатках, упущениях, правонарушениях и именно это составляет социальную ценность этих институтов.

А. И. Каплунов, профессор кафедры административно-угольного права Санкт-Петербургского университета МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ, в докладе на тему «Влияние доктрины прав и свобод человека и гражданина на модернизацию законодательства об административной ответственности» обратил внимание на то, что положения национальной доктрины прав и свобод человека и гражданина используются для манипуляций в отношении тех правоохранительных институтов, которые связаны с ограничением прав и свобод человека, к примеру, в отношении правовой регламентации административного принуждения, которое по сути своей является вынужденной ответной реакцией государственных сил охраны правопорядка на различные формы противоправного поведения. И прежде всего это относится к институту административной ответственности.

Речь идет о положениях, закрепленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ («Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом...»), в ч. 3 ст. 35 («Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда»). Весь этот правозащитный арсенал в полной мере был использован для защиты прав и свобод лиц, совершивших административные правонарушения, путем расширения административно-юрисдикционных полномочий судей по применению мер административной ответственности. В результате чего назначение восьми видов административных наказаний из 10 отнесено к компетенции судей, а назначение семи видов наказаний отнесено к их исключительной компетенции.

Между тем административная ответственность как форма административного принуждения и способ охраны правопорядка вводилась в качестве оперативной реакции государства в лице контрольно-надзорных органов на общественно вредные административные проступки путём назначения административных наказаний в отношении лиц, их совершивших, и именно в таком качестве рассматривается в теории административного принуждения. Применение мер административной ответственности, как и иных мер административного принуждения, изначально возлагалось преимущественно на должностных лиц контрольно-надзорных органов в административном порядке, и только назначение наиболее жёстких административных наказаний, включающих лишения и ограничения прав и свобод граждан, было в виде исключения отнесено к компетенции судей¹. Однако благодаря указанной выше модернизации исключение стало правилом.

Кроме того, в начале 1990-х годов началось распространение административной ответственности на юридических лиц — коллективных субъектов — предприятия и иные структуры производственного назначения. Этот процесс завершился тем, что 30 декабря 2001 г. был принят КоАП РФ, в котором окончательно была легализована административная ответственность юридических лиц, т.е. коллективная ответственность их работников, и сформулирована вина «неодушевленного субъекта», коим является юридическое лицо², несмотря на то что административная ответ-

ственность является индивидуальным видом юридической ответственности физических лиц³.

Это яркие примеры неоправданного обращения с административной ответственностью, в том числе того, как «доктрина прав и свобод человека и гражданина» влияет на модернизацию законодательства об административной ответственности, с одной стороны, она может использоваться для манипуляций с законодательством об административных правонарушениях, с другой — вообще не учитываться, игнорироваться, и в том и в другом случае это приводит к материально-правовой и процессуальной деформации института административной ответственности.

Необоснованные изменения происходят на уровне теории административной ответственности, её процессуальной составляющей. В частности, доказывается, что процессуальная деятельность судьи по рассмотрению дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции обладает всеми признаками, свойственными правосудию⁴, несмотря на то что данный процессуальный порядок, установленный КоАП РФ, является общим для всех субъектов административной юрисдикции, и выходит за рамки видов судопроизводства, указанных в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. При этом административно-юрисдикционную деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти по назначению административных наказаний отдельные «исследователи» начали именовать как «квазисудебную» и даже как «квазиправосудие»⁵, невзирая на очевидное противоречие положениям Конституции РФ и КоАП РФ. Благодаря такой модернизации теория административной ответственности была поставлена «с ног на голову».

Расширение сферы применения административных наказаний судьями, трансформация его в форму правосудия, по мнению А. И. Каплунова, нежелательны, поскольку это приводит не только к значительному удорожанию, но и к значительному усложнению реализации административной ответственности, что снижает её эффективность как правоохранительного института. Использование судебного порядка назначения административных наказаний там, где это неуместно, является дополнительной гарантией неприкосновенности лица, совершившего административное правонарушение, и создает для него благоприятные условия для того, чтобы избежать ответственности.

Между тем не следует забывать, что административная ответственность сама является способом защиты прав и свобод человека, чести и достоинства граждан, пострадавших в результате административных правонарушений, интересов общества и государства.

Произошла деформация института административной ответственности, с этим уже трудно спорить. Но что делать дальше? Эти изменения закреплены действующим законодательством и стали реальностью на уровне повседневной правоприменительной практики. Самый легкий путь — это смириться с существующим положением и воспринимать

³ См.: Сорокин В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1 (224). С. 50.

⁴ См.: Панкова О. В. Правосудие по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. М., 2023.

⁵ Запольский С. В. Административное право — пути реформирования (тезисы выступления) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 24 марта 2023 г. / под общ. ред. А. И. Каплунова. СПб., 2023. С. 29.

¹ См.: Каплунов А. И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 519.

² См.: Сорокин В. Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правоведение. 2004. № 3. С. 28.

его как неизбежность, как норму, как правило. Другой путь – выявить юридическую природу вещей и причину этих нежелательных деформаций, после чего стараться исправить положение.

Ответ на то, каким должен быть вариант действий из указанных двух, можно найти в выступлении Президента РФ на Заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека 7 декабря 2022 г., в котором он отметил, что «существующие подходы требуют всестороннего анализа, так как их стали применять для достижения совсем других, далеко не благих целей»⁶.

Н. В. Макарейко, профессор кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, д-р юрид. наук, доц., в выступлении на тему «*Функции административного принуждения – проблема познания и закрепления*» указал на доктринальную, прикладную и дидактическую востребованность административно-принудительной проблематики. Невзирая на повышенное внимание к вопросам административного принуждения, обнаруживаются его отдельные аспекты, которые не получили должного внимания. К их числу относится функциональная характеристика рассматриваемого метода государственного управления. Существующие подходы характеризуются чаще всего игнорированием характеристики функций административного принуждения и значительно реже их фрагментарным освещением. В большей степени освещаются функции административной ответственности. При этом соответствующий материал размещается в учебной, а не в научной литературе.

Среди тех авторов, которые признают наличие функций административного принуждения, отсутствует единство в их определении и характеристике. Полагаем, что действующее законодательство и практика его реализации позволяют выделить следующие функции рассматриваемого явления: регулятивную, правоограничительную (штрафную), предупредительную (превентивную), пресекающую, правовосстановительную, воспитательную, оценочную, стимулирующую, информационную, коммуникационную. Очевидно, что далеко не все функции в равной степени реализуются применительно к конкретной форме административного принуждения. Доминирование или же отсутствие той или иной функции обуславливается целевым назначением административного принуждения, складывающейся правоохранительной ситуацией, которая включает в себя ряд факторов объективного и субъективного характера.

При изучении функций административного принуждения необходимо учитывать, что наряду с ними действуют и соответствующие дисфункции. Они являются обязательной атрибутивной характеристикой административного принуждения. Очевидной иллюзией следует признать их игнорирование, что представляет собой очевидную ошибку и включает в себе существенный негативный потенциал, не позволяющий в полной мере дать функциональную характеристику административного принуждения. В этой связи будет важным определить критические границы функций / дисфункций, выработать средства поиска и нейтрализации последних.

Функционирование административного принуждения как сложного социально-правового явления обусловлено рядом факторов. Многие из них лежат за границей права. В этой

связи важно проводить исследования не только во взаимосвязи с другими отраслями юридической науки, но и задействовать потенциал социологии, политологии, психологии. Так, социологией накоплен богатый опыт познания социологических явлений через призму их функционирования. Полученные в результате комплексного исследования знания позволяют преодолеть изоляционистский подход и будут способствовать выработке действенных рекомендаций, направленных на повышение эффективности функционирования административного принуждения.

Признавая глубину «проблемного поля» функций административного принуждения, необходимо сосредоточить усилия на повышении качества их правового обособления. В этой связи субъектам правотворчества на различных уровнях необходимо в комплексе закрепить все функции, преодолеть фрагментарный подход. Наряду с этим следует учитывать различную «насыщенность» определенными функциями мер конкретной формы административного принуждения.

Постулируя «экономия» административного принуждения, необходимо предварительное диагностирование его функционирования, недопущение решения тех правоохранительных задач, которые могут и должны быть решены непринудительным путем. Оперативность получения результата в силу административно-принудительного воздействия не должна выступать единственным аргументом в пользу его применения. В этой связи всемерно актуализируется проблема границ административного принуждения. В целях ее определения важно выработать и в дальнейшем применять критерии, при помощи которых они могут быть определены. Решение названной задачи всемерно актуализируется в свете третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях. В частности, должна быть преодолена «фискализация» института административной ответственности, что приводит к безраздельному доминированию штрафной (карательной) формы административного принуждения.

Сложность закрепления и последующей реализации функций административного принуждения во многом предопределена широкой практикой применения бланкетных конструкций. Ее результатом явилось значительное использование подзаконного регулирования. Следует признать, что в ряде случаев не представляется возможным отказаться от бланкетных норм, однако следует предупреждать дефекты, предопределенные бланкетизацией административного принуждения.

Создавая нормативную правовую базу для функционирования административного принуждения, важно закрепить соответствующий реальный, а не иллюзорный механизм реализации. Он должен включать в себя как материально-правовые, так и процессуальные аспекты, в том числе позволяющие проводить «ревизию» действия функций административного принуждения.

А. Ю. Соколов, директор Саратовского филиала ИГП РАН, д-р юрид. наук, проф., в выступлении на тему «*О некоторых вопросах реализации принципа недопустимости двойной ответственности в производстве по делам об административных правонарушениях*» уделил внимание исследованию проблемы соответствия отдельных положений КоАП РФ принципу *non bis in idem* (лат. – «не дважды за одно и то же»), отметив, что КоАП РФ связывает дефиницию «повторное привлечение лица к административной ответственности» лишь с наличием постановления по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью

⁶ Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека 7 декабря 2022 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70046> (дата обращения: 26.02.2023).

статьи законодательного акта, закрепляющего состав административного правонарушения, что создает правовую неопределенность, допуская двойное привлечение к ответственности за совершение одного и того же деяния. Примером может служить совершение водителем транспортного средства административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.18 и 12.24 (ч. 2) КоАП РФ. Соответственно, рассматриваемый принцип в производстве по делам об административных правонарушениях реализуется не в полной мере. А. Ю. Соколов обосновал необходимость внесения законодательных изменений в целях исключения возможности привлечения к двойной ответственности. Возможным выходом из сложившейся ситуации он видит установление в КоАП РФ нового правила назначения административных наказаний, устраняющего обременения, которые вызваны ранее назначенным данному лицу административным наказанием за правонарушение с теми же фактическими обстоятельствами.

Доклад А. М. Кононова, главного научного сотрудника Академии управления МВД России, д-ра юрид. наук, проф., заслуженного юриста РФ, был посвящен *актуальным проблемам совершенствования правового регулирования деятельности полиции и иных органов, обеспечивающих общественный порядок, общественную безопасность, противодействие преступности в условиях военного положения.*

Решение этих важнейших и первоочередных задач на территории, где введено военное положение, имеет ряд существенных особенностей в силу самого характера складывающейся оперативной обстановки. Однако уже первые дни проведения специальной военной операции высветили проблемы, связанные с правовым регулированием деятельности правоохранительных органов.

Согласно Федеральному конституционному закону «О военном положении» в период действия военного положения в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства могут быть в необходимых пределах ограничены права и свободы граждан, деятельность организаций, права их должностных лиц. На них же могут возлагаться и дополнительные обязанности. Игнорирование этих особенностей в вопросах правового регулирования правоохранительной деятельности не только не позволит эффективно использовать силы и средства органов, непосредственно обеспечивающих правопорядок, но и может на практике обернуться для сотрудников этих органов ложным толкованием нарушения законности, превышения должностных полномочий.

Проведенный анализ законодательства, регулирующего деятельность правоохранительных органов, показал, что некоторые особенности реализации в условиях военного положения задач, возложенных на эти органы, содержатся в нормативных правовых актах, определяющих основы деятельности Росгвардии и органов внутренних дел. Федеральные законы, регулирующие деятельность иных правоохранительных органов, не имеют специальных норм, определяющих особенности их функционирования в условиях военного положения.

В этой ситуации представляется актуальной задача адаптации законодательства, регулирующего деятельность по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, выявлению, пресечению и расследованию преступлений к реалиям правоохранительной практики в условиях военного положения, незамедлительной разработки и принятия дополнительных правовых мер, позволяющих расширять в определенных законом пределах полномочия сотрудников МВД России, Росгвардии, ФСБ, снимающих некоторые процессуальные ограничения,

препятствующих эффективному решению задач обеспечения правопорядка и противодействия преступности в сложной оперативной обстановке.

Это диктует необходимость внесения соответствующих изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, КоАП РФ, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность полиции, Росгвардии, ФСБ России. Поэтому, с учетом уже начатой МВД России в этом направлении работы, имеет смысл поддержать предложение о закреплении в Уголовно-процессуальном кодексе РФ особого порядка производства по уголовным делам в условиях военного положения, а также инициативу о подготовке проекта указа Президента РФ, предусматривающего предоставление отсрочки от призыва на военную службу по мобилизации гражданам, поступившим на службу в органы внутренних дел, войска национальной гвардии, Государственную противопожарную службу, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, органы принудительного исполнения Российской Федерации на должности рядового и начальствующего состава и имеющим специальные звания.

Кроме того, целесообразно в целях усиления роли граждан в охране общественного порядка и обеспечения безопасности на территориях, где введено военное положение, дополнить Федеральный закон «Об участии в охране общественного порядка» нормой, в которой закрепить, что народные дружинники при участии в охране общественного порядка на территории, в которой введено военное положение, имеют право применять ряд мер административного принуждения: проверять документы у граждан и водителей транспортных средств; досматривать граждан и транспортные средства; пресекать правонарушения; доставлять правонарушителей в органы внутренних дел (полицию) и некоторые другие. При несении службы по охране общественного порядка в условиях военного времени в целях обеспечения личной безопасности народные дружинники могут наделяться правом применять физическую силу, специальные средства и оружие самообороны.

Целесообразно также рассмотреть вопрос о легитимизации путем принятия соответствующего федерального закона уже созданных и успешно действующих с весны 2014 г. на территории ДНР и ЛНР отрядов народного ополчения (народной милиции).

В Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» предлагается закрепить положение, допускающее возможность проведения в условиях военного положения некоторых оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина, без предварительно оформленного судебного решения.

В КоАП РФ следует предусмотреть нормы-оговорки, устанавливающие особенности применения мер административного принуждения в условиях военного положения, и дополнить ст. 19.3 Кодекса нормой, усиливающей административную ответственность за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации в условиях военного положения.

П. И. Кононов, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) Университета

им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., в выступлении на тему «*К вопросу о понятии и структуре внесудебного административного процесса*» отметил, что внесудебный административный процесс представляет собой урегулированную нормами административно-процессуального права осуществляемую последовательно (по стадиям) в рамках установленной административной процессуальной процедуры деятельность (систему юридически значимых действий и решений) административно-публичных органов, направленную на применение в отношении не находящихся в их организационно-служебной зависимости участников конкретных материальных и обслуживающих их административно-процессуальных правоотношений норм материального права различной отраслевой принадлежности, в целях правового разрешения (урегулирования) возникшего в рамках указанных правоотношений внесудебного административного дела, результатом которой является принятие итогового правоприменительного административного акта по соответствующему делу.

В зависимости от целевой направленности и характера разрешаемых административных дел в структуре внесудебного административного процесса можно выделить два вида процесса.

1. Административно-обслуживающий процесс, возникающий по поводу и в ходе разрешения административных дел, связанных с предоставлением физическим лицам и организациям различных государственных и муниципальных услуг, предоставлением и обеспечением реализации субъективных публичных и частных прав, специального правового статуса. Исходя из предусмотренных действующим федеральным законодательством организационно-правовых способов предоставления публичных услуг и оказания содействия заявителям в приобретении и реализации субъективных прав, специального правового статуса в структуре административно-обслуживающего процесса, возможно выделение следующих административных производств: распорядительное; регистрационное; разрешительное; экспертно-удостоверительное; экзаменационно-аттестационное.

2. Административно-охранительный процесс, возникающий по поводу и в ходе разрешения административных дел, связанных с обеспечением административно-правовой охраны социально значимых ценностей (государственной и общественной безопасности, жизни, здоровья, собственности, публичных интересов, прав и законных интересов физических лиц, организаций) от противоправных посягательств, угроз природного и техногенного характера и административно-правовой защиты нарушенного режима охраны перечисленных социально значимых ценностей. В структуре данного процесса в зависимости от используемых способов обеспечения административно-правовой охраны и (или) административно-правовой защиты социально значимых ценностей можно выделить следующие виды административно-охранительных производств: 1) административное контрольно-надзорное производство; 2) административно-спорное производство; 3) административное производство по делам об административных правонарушениях (административно-наказательное производство); 4) административное производство по делам о правонарушениях, совершаемых в публично-правовой сфере, не отнесенных законом к административным правонарушениям (административное принудительно-санкционное производство); 5) административное производство по делам об применении мер административного ограничения (административно-ограничительное производство); 6) административное производство по делам об административном расследовании общественно опасных

ситуаций (административно-следственное производство); 7) административно-исполнительное производство.

Н.А. Кулаков, доцент кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук, доц., в выступлении на тему «*Обеспечение баланса частных и публичных интересов как направление административно-правовой охраны интеллектуальной собственности*» обратил внимание, что важнейшей особенностью интеллектуальной собственности как объекта правовых отношений является её нематериальный характер, неисчерпаемость и способность к самовоспроизводству. Эта важнейшая характеристика предопределяет её особое социальное значение. Интеллектуальная деятельность и её результаты (интеллектуальная собственность) лежат в основе инновационного развития, научной и научно-технической деятельности, образовательного процесса и представляют собой важнейший социально-экономический и культурный ресурс.

Тесная взаимосвязь частных интересов отдельных правообладателей и публичных интересов всего общества и государства детерминирует потребность в сочетании частных-правовых и публично-правовых средств в правовом регулировании соответствующей области общественных отношений. Административно-правовая охрана помимо обеспечения соблюдения интеллектуальных прав направлена также на обеспечение баланса частных интересов правообладателей и публичных интересов в различных областях общественной жизни.

Проблемы обеспечения баланса частных и публичных интересов в области охраны интеллектуальной собственности на протяжении почти уже трех последних десятилетий характеризуются устойчивой тенденцией к обострению. В области охраны интеллектуальной собственности в Российской Федерации реализован подход, предоставляющий правообладателям большую защиту, чем того требуют минимальные международные стандарты, в частности Соглашение о торговых аспектах интеллектуальной собственности (ТРИПС) 1994 г. При этом зависимость российской экономики от импорта технологий остается критически высокой. Рассматриваемая проблема особенно ярко проявилась в экстренных условиях интенсификации санкций в отношении Российской Федерации в 2022 г. Одним из основных элементов такого давления стал уход значительно числа правообладателей с российского рынка. Под прямой угрозой оказалось не просто долгосрочное национальное инновационное развитие, но и обеспечение населения страны широким спектром товаров иностранного производства, в том числе первой необходимости.

Современные геополитические и экономические реалии, характеризующиеся интенсификацией санкционного давления, а также высокой степенью технологической зависимости Российской Федерации, предопределяют необходимость активизации применения административно-правовых средств в области охраны интеллектуальной собственности. При этом в Российской Федерации не сформулированы и юридически не определены концептуальные основы государственного управления в области охраны интеллектуальной собственности. Юридически не закреплены научно обоснованные цели, задачи и иные элементы административно-правовой охраны интеллектуальной собственности, функции субъектов охраны.

В сложившейся ситуации объективно существует необходимость разработки, принятия и главное – фактической реализации нормативного правового акта, которым будет утверждена государственная концепция охраны

интеллектуальной собственности, определена система субъектов такой охраны. Наряду с прочими параметрами важно, чтобы в такой концепции была обособлена и содержательно раскрыта такая функция правовой охраны интеллектуальной собственности, как обеспечение баланса частных интересов правообладателей и публичных интересов в различных областях общественной жизни.

Е.О. Маякова, адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, в тезисах выступления на тему «*Заявление как вид обращения по административному законодательству: понятие и подвиды*» проанализировала понятие и содержательную характеристику заявления как вида обращений в органы государственной власти, выделив три его подвида:

первый – «просьба о содействии в реализации прав и свобод»;

второй – «сообщение о нарушении закона и иных нормативных правовых актов»;

третий – «сообщение о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц».

Для классификации видов заявлений, поступающих в органы внутренних дел, Е.О. Маякова предложила взять за основу методологический подход, разработанный В.Д. Сорокиным, об элементах единого метода правового регулирования и производных от них типов правового регулирования⁷. Избранный методологический подход позволяет все поступающие в органы внутренних дел заявления классифицировать в зависимости от того, какой из элементов единого метода правового регулирования лежит в основе обращения, на следующие три основные группы:

1) направленные на реализацию дозволений (речь идет о заявлениях первого подвида);

2) связанные с нарушением запретов и неисполнением предписаний, установленных законом (речь идет о заявлениях второго подвида);

3) обусловленные некачественным исполнением предписаний (речь идет о третьем подвиде заявлений).

Вышеизложенная классификация позволила сформулировать вывод о том, что в основу теоретической конструкции института заявления может быть положено его понимание как обращения, направленного на реализацию дозволений или связанного с нарушением запретов и неисполнением предписаний либо обусловленного некачественным исполнением предписаний. По мнению Е.О. Маяковой, с практической точки зрения данное исследование позволяет глубже уяснить типологию заявлений и определить оптимальный порядок их рассмотрения и разрешения⁸ в структурных подразделениях органов государственной власти.

⁷ См.: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976. С. 45; *Его же*. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 156.

⁸ См.: Каплунов А.И. О роли предмета и метода правового регулирования в определении отраслевой взаимосвязи материальных норм и вида юридического процесса, обеспечивающего их реализацию // Вестник СПб. ун-та МВД России. 2022. № 4 (96). С. 20–25.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Запольский С.В.* Административное право – пути реформирования (тезисы выступления) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 24 марта 2023 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. СПб., 2023. С. 29.
2. *Каплунов А.И.* Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 519.
3. *Каплунов А.И.* О роли предмета и метода правового регулирования в определении отраслевой взаимосвязи материальных норм и вида юридического процесса, обеспечивающего их реализацию // Вестник СПб. ун-та МВД России. 2022. № 4 (96). С. 20–25.
4. *Панкова О.В.* Правосудие по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. М., 2023.
5. *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976. С. 45.
6. *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 156.
7. *Сорокин В.Д.* О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1 (224). С. 50.
8. *Сорокин В.Д.* Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правоведение. 2004. № 3. С. 28.

REFERENCES

1. *Zapolsky S.V.* Administrative Law – ways of reforming (theses of the speech) // Actual problems of Administrative and Administrative Procedural Law (Sorokin readings): collection of articles based on the materials of the International Scientific and Practical Conference, St. Petersburg, March 24, 2023 / under the general editorship of A.I. Kaplunov. SPb., 2023. P. 29 (in Russ.).
2. *Kaplunov A. I.* Administrative responsibility as a form of administrative coercion // Siberian Legal Review. 2019. Vol. 16. No. 4. P. 519 (in Russ.).
3. *Kaplunov A. I.* On the role of the subject and method of legal regulation in determining the sectoral relationship of material norms and the type of legal process that ensures their implementation // Herald of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. No. 4 (96). P. 20–25 (in Russ.).
4. *Pankova O. V.* Justice in cases of administrative offenses in courts of general jurisdiction. M., 2023 (in Russ.).
5. *Sorokin V.D.* Method of legal regulation. Theoretical problems. M., 1976. P. 45.
6. *Sorokin V.D.* Legal regulation: subject, method, process (macro level). St. Petersburg, 2003. P. 156 (in Russ.).
7. *Sorokin V.D.* On two trends that destroy the integrity of the institution of administrative responsibility // Jurisprudence. 1999. No. 1 (224). P. 50 (in Russ.).
8. *Sorokin V.D.* Paradoxes of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation // Jurisprudence. 2004. No. 3. P. 28 (in Russ.).

Сведения об авторах

КАПЛУНОВ Андрей Иванович –
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ,
профессор кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета
МВД России; 198206 г. Санкт-Петербург,
ул. Летчика Пилютова, д. 1

УХОВ Владимир Юрьевич –
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник
органов внутренних дел РФ,
начальник кафедры административного права
Санкт-Петербургского университета
МВД России; 198206 г. Санкт-Петербург,
ул. Летчика Пилютова, д. 1

Authors' information

KAPLUNOV Andrey I. –
Doctor of Law, Professor,
Honored Worker
of Higher School of the Russian Federation,
Professor of the Department of Administrative Law,
St. Petersburg University of MIA of Russia;
1 Letchika Pilyutova str.,
198206 St. Petersburg, Russia

UKHOV Vladimir Yu. –
Doctor of Law, Professor,
Honored Employee of the Internal Affairs Bodies
of the Russian Federation,
Head of the Department of Administrative Law,
St. Petersburg University of MIA of Russia;
1 Letchika Pilyutova str.,
198206 St. Petersburg, Russia