

---

## ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ “АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ”

E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

Статья посвящена обзору материалов Всероссийской научно-практической конференции “Административная юрисдикция”, проходившей во Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации.

*Ключевые слова:* административная юрисдикция, административный процесс, административно-процессуальное регулирование.

**16 мая 2012 г.** во Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации состоялась Всероссийская научно-практическая конференция “Административная юрисдикция”.

**Организаторами конференции** являлись:

М.А. Лапина - заведующий кафедрой административного права, доктор юридических наук, профессор;

А.М. Воронов - профессор кафедры административного права, доктор юридических наук;

Л.М. Ведерников - заместитель заведующего кафедрой административного права, кандидат юридических наук, доцент.

**Мероприятие включало следующие этапы:**

- регистрация участников конференции;
- приветствие участников конференции, открытие конференции;
- выступление участников конференции, научная дискуссия по докладам;
- закрытие конференции, принятие резолюции по итогам конференции.

К началу работы конференции был подготовлен и издан сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции “Административная юрисдикция”, содержащий 70 научных статей.

Количество участников конференции: 71 чел., из них: 27 докторов юридических наук и 26 кандидатов юридических наук, в том числе профессорско-преподавательский состав кафедры административного права ВГНА Минфина России в полном составе.

В числе участников конференции были ведущие ученые в области административного права и процесса и практики, которые выступили с докладами.

**Основными направлениями** обсуждения, предложенными заведующим кафедрой административного права ВГНА Минфина России, явились: сущность, предметно-структурная характе-

ристика административной юрисдикции и ее соотношение с другими институтами административного права и процесса; субъекты административной юрисдикции и характеристика их полномочий; административная ответственность и проблемы ее реализации; проблемы производства по делам об административных правонарушениях; актуальные проблемы по иным административно-юрисдикционным вопросам; административно-юрисдикционная деятельность и ее взаимосвязь с выполнением иных видов деятельности органов публичной власти.

**Целями конференции** выступили:

- рассмотрение комплекса административно-процессуальных проблем, в том числе современных подходов к определению содержания и структуры административной юрисдикции в системе административного процесса, ее объема в административно-процессуальном регулировании;
- обсуждение концепции развития административно-процессуального права в Российской Федерации;
- обсуждение положений “Объединенной концепции системы административного процесса” (сформулированной доктором юридических наук, профессором М.А. Лапиной), направленных на дальнейшее развитие административного права и процесса;
- выработка и принятие положений резолюции по научным результатам проводимой конференции.

На пленарном заседании с приветственным словом выступила проректор по научной работе доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации Гульнара Флюоровна Ручкина и декан юридического факультета кандидат юридических наук, доцент Николай Трофимович Шестаев.

В своем докладе Г.Ф. Ручкина отметила значимость данной конференции для разрешения проблем административной юрисдикции на фоне продолжающихся реформ в системе исполнительной власти.

Наука административного права и процесса на сегодня является наиболее востребованной областью юридических знаний. С учетом этого в нашей налоговой академии в сентябре 2011 г. была создана кафедра административного права.

Рекомендации конференции необходимы для эффективного и результативного функционирования системы органов исполнительной власти, для создания и применения правовых механизмов налогового администрирования, для разработки унифицированного административно-юрисдикционного законодательства и процессуально-правовых механизмов его реализации, а также для решения других задач.

Достаточно отметить, сколь масштабны объемы реализуемых налоговыми органами функций по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функций валютного контроля, регистрации юридических лиц и других в пределах своей компетенции.

Особое место в правоприменительной и правоохранительной деятельности налоговых органов занимает применение мер административного принуждения при привлечении виновных лиц к налоговой и административной ответственности. Все это показывает осознание значимости, важности науки административного права и процесса для налоговых органов.

Минфин России ждет от науки административного права и процесса обоснованных разработок по актуальным для налоговых органов и в целом для органов исполнительной власти проблемам управленческой деятельности. Наиболее значимыми из них являются: формирование оптимальной организационно-правовой системы органов исполнительной власти в финансовой сфере; совершенствование организационно-правовых и административно-процессуальных основ прохождения государственной гражданской службы в налоговых органах; совершенствование де-

ятельности ФНС России и ее подразделений, улучшение административного и административно-процессуального законодательства.

Принципиально важным не только для налоговых органов, но и для исполнительной власти в целом является упорядочение административно-юрисдикционных отношений, возможно, путем принятия Кодекса РФ об административной ответственности и Административно-юрисдикционного кодекса РФ. Это должно положить конец дуализму в юридической ответственности по Кодексу РФ об административных правонарушениях и Налоговому кодексу РФ.

Не терпит отлагательства и реформа судебной системы страны. Наиболее значимым итогом такой реформы должна явиться система административных судов, основной задачей которых будет контроль за исполнительной властью и осуществление правосудия по делам об административных правонарушениях.

Как видим, задачи перед наукой административного права и процесса стоят масштабные и весьма ответственные. Их решение невозможно без серьезного научного сопровождения. Это требует консолидации усилий ученых и практиков, чему и призвана способствовать настоящая конференция.

С научным докладом и его презентацией на конференции выступила доктор юридических наук, профессор **Марина Афанасьевна Лапина**. В докладе она на основе анализа концептуальных подходов к определению административного процесса ведущих ученых в области административного права и процесса И.В. Пановой, Н.Г. Салищевой, Д.Н. Сорокина, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина и др., а также на основе положений теории права и государства, теории государственного управления, конституционного права и процесса, административного права и процесса предложила авторскую Объединенную концепцию системы административного процесса. В систему административного процесса предложено включить три института: административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию.

В большей мере административный процесс носит позитивный характер и связан с реализацией основных функций государства. Органы исполнительной власти, осуществляя управленческий процесс, главным образом, реализуют формы государственного управления позитивного

характера (правотворчество и регулятивное правоприменение). Органы исполнительной власти осуществляют управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность путем применения административных процедур, регламентированных административно-процессуальными нормами права. В отсутствие научно обоснованной концепции системы административного процесса институты административного процесса стали развиваться фрагментарно и стихийно.

Так, по мнению ученой, **Россия**, в отличие от многих других государств, в том числе бывших союзных республик, **пошла по ошибочному пути развития института административных процедур в системе административного процесса**. Вместо того чтобы идти по пути принятия федерального закона об административных процедурах, хотя такие законопроекты были разработаны и неоднократно рассматривались в Государственной думе ФС РФ, наше государство Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг. предусмотрело принятие федерального закона об административных регламентах, который также до сих не принят. В результате в настоящее время часть вопросов, связанных с административными процедурами, закреплена в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

Административные процедуры представляют собой установленную последовательную деятельность уполномоченных органов государственного управления по реализации своей компетенции на основе административно-процессуальных норм.

В целом, под административными процедурами понимают:

- 1) порядок принятия ведомственных нормативных актов государственного управления;
- 2) процедуры организации работы органов государственного управления;
- 3) процедуры рассмотрения обращений (предложений и заявлений) граждан и организаций по реализации их прав и законных интересов в сфере государственного управления;
- 4) определенные процедуры в сфере экономики (регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; лицензирование отдельных видов деятельности; конт-

рольно-надзорные процедуры; процедуры технического регулирования и т.д.);

5) разрешительные процедуры (разрешения на частную охранную и детективную деятельность, на владение, ношение и перевозку оружия и боеприпасов);

6) поощрительные процедуры со стороны государства и др.

Далее докладчик отметила, что в последнее время ряд монографических научных исследований был посвящен совершенствованию института административных процедур в Российской Федерации. В частности, следует отметить монографические исследования К.В. Давыдова, А.В. Филатова и коллективный монографический труд известных ученых-административистов под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку<sup>1</sup>.

Практически все административные процедуры должны быть регламентированы. Анализируя статистические данные при помощи "КонсультантПлюс", М.А. Лапина отметила, что на сегодня только на федеральном уровне органами исполнительной власти разработано и успешно применяется порядка восьмисот административных регламентов, касающихся упорядочения оказания государственных услуг, осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуры принятия ведомственных нормативных правовых актов, взаимодействия с иными органами публичной власти и др. При этом, если ранее большинство административистов их называли административными производствами, то сейчас прослеживается тенденция к расширенному толкованию административных процедур. В них включают коллизионные процедуры и даже административно-судебные процедуры.

Далее в докладе М.А. Лапина сформулировала определение института административной юрисдикции, предложила основания классификации административно-юрисдикционных дел, определила место административной юрисдикции в системе административного процесса и основания ее разграничения с другими институтами административного процесса.

**Административная юрисдикция** - это урегулированная законом разновидность правоприменительной административно-процессуальной деятельности уполномоченного органа публичной власти по рассмотрению и разрешению административно-юрисдикционных дел, административных споров, реализации санкций и защите охра-

нительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного и иного). Иными словами, административная юрисдикция - это деятельность компетентных публичных органов, уполномоченных на рассмотрение административно-юрисдикционных дел во внесудебном или досудебном порядке и вынесение по ним юридически обязательных решений.

Административно-юрисдикционное дело возбуждается одной из сторон административно-процессуальных правоотношений и имеет место быть как при наличии административного спора (в случае административной жалобы), так и при его отсутствии (привлечение уполномоченным на то органом правонарушителя к административной ответственности, административное принуждение, например, путем применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и др.). При этом хотя бы одним из субъектов является исполнительный орган публичной власти.

Административная юрисдикция органов исполнительной власти включает в себя административные (административно-юрисдикционные) производства, входящие в систему административного процесса. К ним относятся: производство по жалобам граждан на акты управления или на действия (бездействие) органов исполнительной власти (их должностных лиц), дисциплинарное производство, исполнительное производство, производство по делам об административных правонарушениях.

Судебный административно-юрисдикционный процесс разрешает административные дела и споры в рамках института административной юстиции. Он осуществляется в форме правосудия посредством административного судопроизводства.

В предлагаемой профессором М.А. Лапиной концепции системы административного процесса четко разграничены составляющие его институты по двум основаниям:

1. Выделены границы административных процедур и административной юрисдикции в зависимости от правовых форм реализации исполнительной власти (в целом, органов публичной власти)<sup>2</sup>. В случае правотворчества и позитивной формы правоприменения органы публичной власти осуществляют ведомственную правотворческую деятельность (например, разрабатывают административные регламенты, издают норма-

тивные акты управления), оказывают публичные услуги или выполняют иные функции (издают индивидуальные акты управления, осуществляют контрольно-надзорные, регистрационные, лицензионные и другие функции) путем применения **административных процедур**.

Правоохранительные формы правоприменения реализуются только при возникновении спора или нарушении норм права путем **административной юрисдикции** - административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов (их должностных лиц), осуществляющих **административные производства** по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам, дисциплинарные производства и др.

2. Выделены границы административной юрисдикции и административной юстиции. Административная юрисдикция разграничивается с административной юстицией в зависимости от субъектов, их осуществляющих.

Если **административная юрисдикция** представляет собой деятельность публичных органов во внесудебном или досудебном порядке, то **административная юстиция** - это осуществление правосудия, главным образом, по делам об административных правонарушениях и осуществление судебного контроля за законностью нормативных и ненормативных правовых актов, принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами.

В своем выступлении главный научный сотрудник ВНИИ МВД России доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Анатолий Павлович Шергин** поделился своими размышлениями об административной юрисдикции, отмечая, что составными частями правоохранительной деятельности являются ее четыре группы: контрольно-надзорная деятельность; деятельность по обеспечению исполнения норм права; деятельность по разбирательству правовых споров и дел о правонарушениях; деятельность по исполнению государственного принуждения. В связи с тем что государственное принуждение и применение санкций могут быть осуществлены только на основании вынесенного судом или иным компетентным органом (должностным лицом) решения по делу о правонарушении (правовом споре) - приговора по уголовному делу, постановления о наложении административного наказания и т.д., центральным звеном

в правоохранительной деятельности является рассмотрение дела о правонарушении, о правовом споре и принятия решения по нему, это и составляет сущность юрисдикции, а суть административной юрисдикции - в рассмотрении дел об административных правонарушениях в установленных законом порядке и формах. По мнению ученого, иная правоприменительная деятельность не охватывается этим понятием.

Собственное видение системы административного процесса имеется у судьи Высшего арбитражного суда РФ, заведующего кафедрой административного права НИУ ВШЭ, доктора юридических наук, профессора **Инны Викторовны Пановой**. Разграничение понятий “административный процесс”, “административная юрисдикция”, “административная юстиция” и “административное судопроизводство” она предлагает проводить по ряду оснований: по субъектам; правовой регламентации; по содержанию категорий дел; в зависимости от их процессуальных различий. В конечном итоге профессор определяет административную юрисдикцию как часть подзаконного, правоохранительного, правоприменительного характера, осуществляемую в рамках таких законодательно закрепленных административно-юрисдикционных производств, как: а) разбирательство споров; б) применение мер административного принуждения; в) деятельность по выполнению государственного принуждения - и выполняющую охранительную, воспитательную, регулятивную функции.

Диаметрально противоположную точку зрения о понятии административной юрисдикции имеет белорусский ученый доктор юридических наук, профессор **Валерий Александрович Круглов** - специалист в области уголовного права и процесса. Он утверждает, что *административная (уголовная и т.д.) юрисдикция* - это установленная в соответствии с законодательством совокупность правомочий судов, иных государственных органов, должностных лиц по рассмотрению и разрешению правовых споров и дел о правонарушениях.

Схожие точки зрения присущи юристам, не специализирующимся на проблемах административного права и процесса. Кроме того, профессор В.А. Круглов в своей статье предлагает ввести в научный оборот понятия “административно-деликтная юрисдикция” и “административно-деликтная юрисдикционная деятельность”.

Административно-деликтная юрисдикция - это установленная в соответствии с законодательством совокупность правомочий судов, иных государственных органов, должностных лиц по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, а административно-деликтная юрисдикционная деятельность - это осуществление стадии административно-деликтного процесса (производства по делам об административных правонарушениях) - рассмотрение дела об административном правонарушении и принятие решения.

Начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент **Владимир Викторович Кардашевский** констатировал, что большая часть ученых, трактуя понятие “административная юрисдикция”, солидарны в определении ее субъекта, исходя из предмета административного права. Вместе с тем законодательное определение исследуемого понятия позволило бы выработать единый подход правоприменителей к ее реализации, что в конечном итоге будет способствовать соблюдению прав и свободы человека, повышать качество жизни населения.

Профессор кафедры административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук **Сергей Алексеевич Старостин** свою публикацию посвятил проблемам административного судопроизводства и административной юстиции в России. В итоге профессор отметил, что считает целесообразным и полным решением вопроса учреждение административной юстиции по осуществлению административного судопроизводства путем создания административных судов и к их организации и деятельности необходимо подходить системно.

Профессор кафедры административного права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук **Андрей Борисович Агапов** выступил по проблемам, связанным с применением и теоретическим развитием российского законодательства об административных правонарушениях. Среди проблем ученый выделил проблему квалификации вины юридического лица, где он, рассматривая два критерия вины - “объективный” и “субъективный”, заявляет, что диспозиция в ч. 2 ст. 2.1 нормы КоАП РФ сформулирована крайне неопределенно, и это создает трудности для ее толкования правоприменителю. Также им была

затронута проблема неполноты и нечеткости дефиниции должностного лица, закрепленной в названном кодексе.

Профессор кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Минюста России, доктор юридических наук **Александр Иванович Стахов** в своем научном докладе поднял проблему административных процедур в сфере разрешения административно-правовых споров. Ученый отмечает, что в настоящее время отсутствует единообразие в доктринальном понимании административной процедуры, вместе с тем существует нормативное определение административной процедуры - это логически обособленная последовательность административных действий при исполнении государственной функции, имеющей конечный результат. Профессор А.И. Стахов предлагает рассматривать административную процедуру в качестве комплексного нормативного регулятора или системы административно-процессуальных норм, определяющих порядок (последовательность, нормативную продолжительность во времени (срочность), вид и характер) административно-правовых действий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организаций и физических лиц, аккредитованных или находящихся в ведении данных органов, совершаемых при исполнении возложенных государством административно-правовых функций. Кроме того, ученый предлагает авторскую дефиницию **административных процедур по разрешению административно-правового спора** как систему административно-процессуальных норм, определяющих последовательность, нормативную продолжительность (срочность), вид и характер действий публичной администрации по устранению разногласия физического или юридического лица относительно правомерности и (или) обоснованности административно-правового решения, действия или бездействия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также аккредитованных или находящихся в ведении данных органов физических лиц и организаций.

Заведующий кафедрой государственного и международного права, декан юридического факультета Санкт-Петербургского университета управления и экономики доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Петр Петрович Глушенко** в своем докладе рассмот-

рел механизм государственно-управленческой деятельности, одним из элементов которого он выделил правовые средства и правовые способы. В итоге выступающий пришел к выводу, что государственно-управленческая деятельность - составная часть административной юрисдикции.

Заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ доктор юридических наук **Константин Валерьевич Черкасов** остановился в своем докладе на вопросах административно-юрисдикционной деятельности Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Их административно-юрисдикционные полномочия распространяются на отношения с государственными служащими аппарата Полномочного представителя, на рассмотрение жалоб, поступающих в его адрес. Вместе с тем профессор выделил ряд проблем, касающихся административно-юрисдикционной деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации.

Отмечая "размытость" реального правового статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, ученый указывает, что это свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования данного института государственного управления. Отсутствие нормативно четко определенных юрисдикционных полномочий полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах приводит в ряде случаев к некоторым проблемам в их взаимоотношениях с иными публичными органами, наделенными законодательно установленными административно-распорядительными функциями. В этой связи представляется целесообразной реализация предложений, направленных на установление административно-юрисдикционных полномочий полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

С интересным содержательным докладом по актуальным проблемам по иным административно-юрисдикционным вопросам выступил ответственный сотрудник Аппарата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации доктор юридических наук **Алексей Алексеевич Гришковец**. В докладе затрагивались

проблемы дисциплинарной ответственности государственных служащих, вопросы обжалования взысканий в комиссиях по служебным спорам, проблемы коррупционной ответственности государственных служащих и неопределенности ее места в дисциплинарной ответственности.

Ученый отметил, что после принятия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» дисциплинарная ответственность гражданских служащих не претерпела видимых изменений. Напротив, порядок привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности стал более запутанным и малопонятным. Новый закон, по мнению автора, и вовсе можно признать почти в полном объеме избыточным, пожалуй, за исключением принципиально важного уточнения понятия «дисциплинарный проступок», которое содержится в ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Появление в законе специального понятия «коррупционные правонарушения» едва ли оправданно. Гражданские служащие и ранее могли нести дисциплинарную ответственность за те правонарушения, которые ныне признаются коррупционными, но как за нарушения запретов или ограничений, связанных с гражданской службой (ч. 3 ст. 16 и ч. 4 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

По мнению профессора, законодателю следовало бы сосредоточиться на более детальной регламентации дисциплинарной процедуры, в том числе сформировать элементы механизма гражданского контроля за законностью при наложении на гражданских служащих дисциплинарных взысканий. Это в полной мере соответствовало бы установкам политического руководства России на развитие в стране структур гражданского общества. Решать обозначенные проблемы следует путем дальнейшего совершенствования Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а именно путем расширения и детализации положений гл. 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе».

Заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере ад-

министративных правоотношений НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации доктор юридических наук, профессор **Александр Владимирович Мелехин** посвятил свой доклад проблемам укрепления законности в сфере административных правоотношений. Ученый на основании приведенных статистических данных о качественно-количественных показателях административных правонарушений в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг показал уровень законности в рассматриваемых сферах с учетом тенденции их роста. Он акцентировал внимание на том, что вопросами укрепления законности в стране помимо прокуратуры активно должны заниматься органы исполнительной и судебной власти, последние должны все больше применять при осуществлении правосудия нормы международного права, а также учитывать правовые позиции Европейского суда по правам человека.

Профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (Национальный исследовательский университет), доктор юридических наук **Алексей Владимирович Мартынов** в своей публикации остановился на проблемах расширения перечня оснований прекращения производства по делу об административном правонарушении как необходимом условии законного, обоснованного и справедливого привлечения к административной ответственности. Ученый приводит обоснование оснований прекращения производства на примере правоприменительной практики.

Профессор кафедры административного права Московского университета МВД России, доктор юридических наук **Сергей Михайлович Зырянов** в своем докладе продемонстрировал теоретические проблемы определения административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Ученый утверждает, что административные правонарушения отличает от преступлений устанавливаемая законодателем степень общественной опасности и собственный административно-процессуальный порядок производства. А это означает, что преступления и административные правонарушения имеют общую правовую природу.

Профессор кафедры «Государственно-правовые дисциплины» Финансового университета при

Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук **Алексей Александрович Фатьянов** в своем докладе раскрыл проблему соотношения административной ответственности в сфере налогов и сборов и налоговой ответственности. Ученый отмечает, что в настоящее время в законодательстве имеются две почти неразличимые между собой системы санкций за деяния, имеющие одинаковую правовую природу, которые применяются одновременно одним и тем же федеральным органом исполнительной власти. Такое положение не только создает дуализм в практическом правоприменении, но и “размывает” доктрину, подвигая искусственно искать основания для обособления налоговой ответственности от административной ответственности в области налогов и сборов. А.А. Фатьянов против такого положения вещей.

Профессор кафедры публичного права РГГУ, кандидат исторических наук **Вячеслав Николаевич Белоновский** свой доклад посвятил становлению института административной ответственности за нарушение избирательных прав. Рассмотрена эволюция административной ответственности за правонарушения в избирательном праве страны в период с середины XIX в. до современности. Кроме того, в сборник конференции ученым совместно с учеными из Республики Армения - К.М. Конджакулян и Г.Н. Зограбян - был представлен сравнительно-правовой анализ административно-процессуальных особенностей рассмотрения дел в сфере избирательных правоотношений в Российской Федерации и Республике Армения.

Доцент кафедры административного и финансового права Омского юридического института, кандидат юридических наук **Вячеслав Владимирович Кизилев** в своем докладе рассмотрел парадоксы и иррациональное в административной юрисдикции. Ученый, занимающийся одновременно наукой и практикой, определил ряд проблем прикладного и теоретического плана. Главным вопросом в правоприменении он назвал законность действий и принимаемых решений органами административной юрисдикции, и здесь, приводя статистические данные об удовлетворенных налоговых спорах в судах, выступающий отметил один из парадоксов, состоящий в том, что генератором деликтов являются налоговые органы, а не налогоплательщики. Далее В.В. Кизилев проанализировал заявленные проблемы

через призму судебной арбитражной практики по рассмотрению споров, касающихся вопроса нарушения норм различных федеральных законов.

В.В. Кизилев выходом из создавшегося положения видит два противоположных пути:

1. Арбитражные суды и налоговые органы следуют четкому порядку установления вины организации - через вину должностных лиц.

2. Законодатель “сдается” правоприменителю и осуществляет переход в налоговом законодательстве от принципа субъективного вменения вины организаций к принципу объективного вменения по аналогии в административно-деликтном законодательстве.

Профессор кафедры административного права ВГНА Минфина России, доктор юридических наук, профессор **Алексей Михайлович Воронов** выступил с докладом на тему об административно-юрисдикционной деятельности и ее взаимосвязи с выполнением иных видов деятельности органов публичной власти. Ученый рассуждает о соотношении таких правовых институтов, как налоговое администрирование и административная юрисдикция. В результате А.М. Воронов приходит к выводу, что административная юрисдикция не может быть составной частью налогового контроля, так как налоговый контроль является частью государственного контроля.

В завершение конференции был обсужден проект и приняты рекомендации, которые могут быть использованы для эффективного и результативного функционирования органов исполнительной власти, для разработки унифицированного административно-юрисдикционного законодательства и процессуально-правовых механизмов его реализации, для создания и применения правовых механизмов налогового администрирования, а также для решения других задач.

Всем участникам конференции был вручен коллективный кафедральный учебник “Административная юрисдикция налоговых органов” под редакцией М.А. Лапиной, изданный в 2012 г.

Информационный ресурс конференции (доклады, презентации и публикации) будет использован в нормотворческой деятельности, в научно-исследовательской и преподавательской деятельности профессорско-преподавательского состава кафедры административного права, а также в учебном процессе при изучении дисциплин “Административное право”, “Административная юрисдикция налоговых органов”, при написании



учебно-методических комплексов, в научно-исследовательской работе студентов.

**РЕКОМЕНДАЦИИ  
ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-  
ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
“АДМИНИСТРАТИВНАЯ  
ЮРИСДИКЦИЯ”**

*Конференция организована кафедрой  
административного права юридического  
факультета Всероссийской  
государственной налоговой академии  
Министерства финансов  
Российской Федерации*

**16 мая 2012 г.**

Рекомендации конференции могут быть использованы для эффективного и результативного функционирования системы органов исполнительной власти, для разработки унифицированного административно-юрисдикционного законодательства и процессуально-правовых механизмов его реализации, для создания и применения правовых механизмов налогового администрирования, а также для решения других задач.

Наука административного права и процесса является наиболее востребованной областью юридических знаний.

Вместе с тем отрасль административного права и процесса развивается противоречиво, задачи в административно-правовой и административно-процессуальной сферах требуют новых научных подходов и решений.

Практика административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти далека от совершенства.

Так, согласно аналитической записке к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2011 г. доля дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, по которым требования заявителей были удовлетворены, составила в среднем 52 %. Чаще отменялись решения органов, осуществляющих контроль за использованием земли (64 %), органов, осуществляющих контроль в сфере охраны окружающей среды (63 %), налоговых органов (62 %)³.

Из анализа приведенных статистических данных следует вывод о необходимости участия

юридической науки в нормотворческом процессе, особенно касающемся совершенствования законодательства, регулирующем осуществление административной юрисдикции в России, а также о необходимости проведения ревизии на предмет целесообразности мер административного принуждения в тех или иных случаях проявления деликтности субъектами предпринимательской деятельности.

Участники конференции констатировали слабую либо недостаточную разработанность наиболее значимых проблем, выступающих в качестве объектов исследования науки административного права и процесса. Кроме того, признали необходимость переосмысления ранее полученных научных результатов в связи с новыми экономическими, социально-политическими и правовыми (в том числе и международно-правовыми) реалиями.

На фоне модернизации управленческих процессов, происходящих в системе государственного управления, административный процесс выходит на ведущее место.

Именно административный процесс призван системно регулировать государственное управление - деятельность преимущественно органов исполнительной власти, осуществляющих управленческий процесс при помощи административно-процессуальных норм.

Сформулированные участниками конференции рекомендации носят как теоретический, так и практический характер.

Участники конференции отмечают:

1. Имеющиеся в России концепции административного процесса не позволяют комплексно и целостно охватить современную систему административного процесса, что, в свою очередь, снижает эффективность функционирования государственной власти, органов государственного управления.

Для унификации основных понятий и институтов системы административного процесса предлагается взять за основу **Объединенную концепцию системы административного процесса**.

Согласно Концепции система **административного процесса** включает в себя три составляющие его института - административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию.

*Административные процедуры* регламентируют правотворческую или позитивную право-

применительную (неюрисдикционную) деятельность широкого круга исполнительных органов публичной власти по реализации прав и обязанностей индивидуальных и коллективных субъектов в сфере управления, осуществляемую в административно-процессуальной форме.

В процессе реализации функций государственного управления органами исполнительной власти могут возникнуть противоречия - споры, конфликт интересов, включая служебные споры в системе государственной службы, конфликтные явления при взаимодействии с гражданами, юридическими лицами и т.д. Такие конфликтные ситуации чаще всего могут разрешаться административно-правовыми способами при помощи административных производств, применяемых во внесудебном или досудебном порядке, т.е. института "Административной юрисдикция".

*Административная юстиция* - это осуществление правосудия, главным образом, по делам об административных правонарушениях и осуществление судебного контроля за законностью нормативных и ненормативных правовых актов, принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами.

В рамках института административной юстиции *судебный административно-юрисдикционный процесс* разрешает административные дела и споры. Он осуществляется в форме правосудия посредством административного судопроизводства.

2. Входящий в систему административного процесса институт "Административная юрисдикция" требует единого концептуального подхода к своему пониманию.

*Во-первых, необходима дальнейшая разработка теории административной юрисдикции во всех ее составляющих.* Важно определить основные ее понятия и, прежде всего, ключевое - "административная юрисдикция".

В целом, можно констатировать, что большая часть ученых, определяя понятие "административная юрисдикция", солидарны в определении ее субъекта, исходя из предмета административного права. Вместе с тем законодательное определение исследуемого понятия позволило бы выработать единый подход правоприменителей к ее реализации, что в конечном итоге будет способствовать соблюдению прав и свободы человека, повышать качество жизни населения.

*Во-вторых, научные разработки проблем административной юрисдикции должны способствовать совершенствованию ее нормативной базы.*

Административно-юрисдикционная деятельность состоит из административных производств юрисдикционного характера по рассмотрению и разрешению административных дел, споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного и иного), осуществляемых в административно-процессуальной форме.

Каждая разновидность административного производства должна быть основана исключительно на нормах права, содержащихся в законах Российской Федерации или ее субъектов.

*В-третьих, производство по делам об административных правонарушениях требует дальнейшей законодательной кодификации.*

Материально-правовые нормы об административной ответственности должны составить содержание Кодекса РФ об административной ответственности. Он должен определять основания и меры данного вида юридической ответственности.

Проблема кодификации процессуальных норм, определяющих механизм реализации материальных норм об административной ответственности, должна быть решена путем подготовки и принятия Административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации.

3. Правовая природа налоговых правонарушений является административной, а ряд определенных законодателем их составов совпадает с аналогичными составами административных правонарушений до степени смешения.

Наличие двух параллельно действующих, нормативно обособленных, но постоянно пересекающихся систем юридической ответственности усложняет как само законодательное регулирование, так и правоприменительную практику.

На данный момент времени в законодательстве образованы две почти не различимые между собой системы санкций за деяния, имеющие одинаковую правовую природу, которые применяются одновременно одним и тем же федеральным органом исполнительной власти.

Такое положение не только создает дуализм в практическом правоприменении, но и "размы-

вает” доктрину, подвигая искусственно искать основания для обособления налоговой ответственности от административной, хотя они, в сущности, отсутствуют. Эти научные усилия целесообразно было бы направить в более позитивное и рациональное русло, т.е. на совершенствование системы административной ответственности в области налогов и сборов.

Применение единых подходов к формулированию материально-правовых и процессуально-правовых норм не только упорядочит эти отношения, но и позволит в большей мере реализовать в данной сфере общественных отношений важнейший общеправовой принцип - принцип законности, одной из граней которого является концентрация совокупности санкций единой правовой природы в крупном кодифицированном акте, применение общих подходов к дифференциации санкций в зависимости от тяжести содеянного, формирование общей теории таких отношений, общего категориального аппарата и т.п.

4. Институт административной юрисдикции налоговых органов взаимосвязан с так называемым налоговым администрированием. С переходом к рыночной системе хозяйствования теория и практика налогообложения приобрели термин “налоговое администрирование”. Более корректным и имеющим право на жизнь в современных условиях развития нашей государственности является определение “*государственное администрирование* в области налогов и сборов”, под которым понимается интегрированная система установленных законом мер и мероприятий, проводимых государственными органами исполнительной власти в пределах своей компетенции, направленных на получение полной и достовер-

ной информации о текущих и потенциально возможных объемах налоговых поступлений, планирование и прогнозирование налоговых поступлений, налоговое регулирование, налоговый контроль, а также на превенцию налоговой деликтности и осуществляемых с целью совершенствования механизма налоговых поступлений в бюджетную систему при оптимизации затрат.

5. Важность института административной юрисдикции в охране существующих общественных отношений, сложность и масштабность норм административно-деликтного законодательства, трудности в их применении судьями и другими уполномоченными органами (должностными лицами) диктуют необходимость существенных коррективов в программах высшего юридического образования.

<sup>1</sup> См.: *Давыдов К.В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. М., 2010; *Филатова А.В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / под ред. Н.М. Кониной. Саратов, 2009; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

<sup>2</sup> Имеются в виду органы местного самоуправления, органы и иные организации, которые непосредственно выполняют свою деятельность по установленным административным регламентам.

<sup>3</sup> URL: <http://www.arbitr.ru/press-centr/news/totals/> (дата обращения : 14.03.2012).

*Обзор подготовлен зав. кафедрой административного права ВГНА Минфина России доктором юридических наук, профессором М.А. Лапиной.*

*Поступила в редакцию 20.05.2012 г.*