



ВЕСТНИК МГЭИ

(on line)

ISSN 2619-0265

№ 1 2017

Научно-практический журнал (электронная версия)
Scientific and practical periodical (on line)

Распространение и тиражирование без официального согласия АНО ВО МГЭУ запрещается
Distribution and replication without the official consent of the Moscow Humanitarian Economic University is prohibited

Основан в 2000 г. Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-56620 от 26 декабря 2013 г.
Established in 2000. The Certificate of registration: ПИ № ФС77-56620, 26.12.2013.

Свидетельство о регистрации в Национальном агентстве ISSN № 2619-0265 от 30.05.2018 г.
The Certificate of registration in the National Agency ISSN No. 2619-0265, 30.05.2018.

Подписной индекс «Почта России» П 1102. Включен в базу данных РИНЦ и выходит 4 раза в год.
Subscription index "Russian Post" П 1102. Included in the RINC database and published 4 times a year.

Включен в Перечень ВАК РФ рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по **экономическим наукам 08.00.00** (№ 2237 от 22.12.2017 г. по состоянию на 01.01.2018 г.)

Included in the List of the Higher Attestation Commission of the Russian Federation of peer-reviewed scientific publications (No. 2237, December 22, 2017, as of 01.01.2018) in which the main scientific results of dissertations for PhD and Ph.D. degree in Economics 08.00.00 must be published.

Язык издания: русский, английский
Language of publication: Russian, English

Учредитель: Автономная некоммерческая организация высшего образования Московский гуманитарно-экономический университет.
Founder: Autonomous Non-profit Organization of Higher Education Moscow Humanitarian Economic University.

Адрес учредителя: Ленинский проспект, д. 8., стр. 16, Москва, Россия 119049
Address of the founder: 8, bldg..16, Leninsky Prospect, Moscow, Russia 119049

Адрес издательства: Ленинский проспект, д. 8., стр. 16, Москва, Россия 119049
The address of the publishing office: 8, bldg..16, Leninsky Prospect, Moscow, Russia 119049

Ответственный редактор
Managing Editor

Микулец Юрий Иванович - доктор биологических наук, проректор по научной работе АНО ВО МГЭУ, заместитель председателя Редакционного совета.
Yury Mikulets - Ph.D. in Biology, Vice-Rector for Scientific Work, Moscow Humanitarian Economic University, Deputy Chairman of the Editorial Board.

Редакционный совет:

- Демидова Любовь Анисимовна** - д.пед.н., профессор, ректор АНО ВО МГЭУ, председатель Редакционного совета.
Lyubov Demidova – Ph.D. in Pedagogy, Professor, Rector of Moscow Humanitarian Economic University, Chairman of the Editorial Board.
- Ловцов Дмитрий Анатольевич** – д.т.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, заместитель генерального директора по научной работе АО «Институт точной механики и вычислительной техники им. С.А. Лебедева Российской академии наук».
Dmitry Lovtsov - Ph.D. in Technical Sciences, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Deputy General Director for Research, JSC "Institute of Precise Mechanics and Computing named after S.Lebedev, Russian Academy of Science.
- Микулец Юрий Иванович** - д.б.н., проректор по научной работе АНО ВО МГЭУ, заместитель председателя Редакционного совета.
Yury Mikulets - Ph.D. in Biology, Vice-Rector for Scientific Work, Moscow Humanitarian Economic University, Deputy Chairman of the Editorial Board.
- Мамасуев Алексей Васильевич** - к.ф.-м.н., доцент, проректор по учебной и методической работе АНО ВО МГЭУ.
Alexey Mamasuev – PhD in Physics and Mathematics, associate professor, Vice-rector for educational and methodical work, Moscow Humanitarian Economic University
- Соловьева Наталья Николаевна** – к.ф.н., д.пед.н., доцент, зав. кафедрой русского и иностранных языков МГЭУ.
Natalia Solovieva - Ph.D. in Pedagogy, PhD in Philology, associate professor, Head of Department of Russian and Foreign Languages, Moscow Humanitarian Economic University.
- Смолин Олег Николаевич** - д.ф.н., первый заместитель председателя Комитета по образованию ГД РФ, действительный член Российской академии образования. Президент общества «Знание» России. Председатель Общероссийского общественного движения «Образование - для всех».
Smolin Oleg Nikolaevich – Ph.D. in Philology, First Deputy Chairman of the Education Committee of the State Duma of the Russian Federation, Full member of the Russian Academy of Education. President of the Russian Public Organization "Knowledge". Chairman of the All-Russian Public Organization "Education is for everyone".

**Редакционная коллегия:
Editorial team:**

**1) по экономическим наукам
on economics**

1. **Адуков Рухман Хасанович**, д.э.н., профессор, руководитель отдела ФГБНУ Всероссийский НИИ организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве» - филиал ФГБНУ ФНЦ ВНИЭСХ.
Ruhman Adukov, Ph.D. in Economics, Professor
2. **Адукова Алевтина Николаевна**, д.э.н., главный научный сотрудник, ФГБНУ Всероссийский НИИ организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве» - филиал ФГБНУ ФНЦ ВНИЭСХ.
Alevtina Adukova, Ph.D. in Economics
3. **Герасина Ольга Николаевна**, д.э.н., профессор, зав. кафедрой бухгалтерского учета и аудита АНО ВО МГЭУ.
Olga Gerasina, Ph.D. in Economics, Professor
4. **Герасина Юлия Александровна**, д.э.н., профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита АНО ВО МГЭУ.
Juliya Gerasina, Ph.D. in Economics
5. **Коленченко Ирина Александровна**, к.э.н., зам. директора по экономике ФГБНУ ЦНСХБ.
Irina Kolinichenko, PhD in Economics
6. **Папцов Андрей Геннадиевич**, д.э.н., профессор, академик РАН, директор ФГБНУ ФНЦ ВНИЭСХ.
Anrei Paptsov, Ph.D. in Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences
7. **Романова Алина Терентьевна**, д.э.н., профессор, почетный работник ВПО РФ, действительный член РИА, зав. кафедрой экономики и организации народного хозяйства, АНО ВО МГЭУ.
Alina Romanova, Ph.D. in Economics, Professor
8. **Третьякова Лариса Александровна**, д.э.н., профессор, член-корр. Российской академии естествознания, зав. кафедрой управления персоналом Института управления НИУ «БелГУ».
Larisa Tretyakova, Ph.D. in Economics, Professor

**2) по юридическим наукам
in jurisprudence**

1. **Атагимова Эльмира Исамудиновна**, к.ю.н., помощник полномочного представителя ГД ФС РФ в КС РФ, член комиссии по науке и развитию образования ОСППРД при Президенте РФ.
Elmira Atmagomova, PhD in Law
2. **Водко Николай Петрович**, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист России, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин АНО ВО МГЭУ.
Nikolay Vodko, Ph.D. in Law, Professor
3. **Воронцова Софья Викторовна**, к.ю.н., зав. кафедрой уголовно-правовых дисциплин АНО ВО МГЭУ.
Sophia Vorontsova, PhD in Law
4. **Исаков Николай Васильевич**, д.ю.н., профессор, к.и.н., профессор кафедры теории и истории государства и права АНО ВО МГЭУ, директор Северо-Кавказского института (филиала) АНО ВО МГЭУ.
Nikolay Isakov, Ph.D. in Law, Professor, PhD in History
5. **Костенников Михаил Валерьевич**, д.ю.н., профессор кафедры подготовки сотрудников по охране общественного порядка, Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.
Mikhail Kostennikov, Ph.D. in Law
6. **Кувалдин Валерий Павлович**, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист России, профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Valery Kuvaldin, Ph.D. in Law, Professor
7. **Рыбакова Ольга Сергеевна**, к.ю.н., аппарат ГД ФС РФ, член Экспертного совета по соблюдению прав обучающихся при Комитете ГД по образованию и науке.
Olga Rybakova, PhD in Law
8. **Фумм Александра Михайловна**, к.ю.н., доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права АНО ВО МГЭУ, начальник отдела ФКУ НИИ ФСИН России.
Alexandra Fumm, PhD in Law, Assistant professor

**Редакция:
Redaction:**

Ответственный секретарь – Клюкина Е.Н.

Executive Secretary – E.Klyukina

Компьютерная верстка и макетирование – Луковенкова С. Р.

Computer layout and prototyping – S.Lukovenkova

Технический корректор – Анисимова Г.Т.

Technical corrector – G.Anisimova

Адрес редакции и типографии: 119049, Москва, ГСП-1, Ленинский проспект, д. 8., стр. 16.

Тел.: (499) 237-41-46, mgei@mail.ru, www.mgei.ru

Цена свободная

Address of the editorial office and printing house: 8, bldg..16, Leninsky Prospect, Moscow, Russia 119049

Tel .: (499) 237-41-46, mgei@mail.ru, www.mgei.ru

Price is free

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Абшилава Н. И.</i> Общественная опасность — неочевидный и необязательный признак административного правонарушения	7
<i>Абшилава Н. И.</i> Вопросы административно-правового регулирования передачи полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти на основании соглашений между ними	13
<i>Анилина О. А.</i> О сущности административно-деликтного запрета и его соотношении с иными публично-правовыми запретами	18
<i>Ахмедов Б.А.</i> Некоторые проблемы реализации принципа транспарентности деятельности органов исполнительной власти в России	25
<i>Ахмедов Б. А.</i> Анализ современного состояния профилактики правонарушений несовершеннолетних на территории Рязанской области и роль народных дружин в её совершенствовании	29
<i>Владычкин А. А.</i> К вопросу о понятии и видах нарушения законности при осуществлении административной правоприменительной деятельности	36
<i>Владычкин А. А.</i> К вопросу о развитии административного права и проблемах административно-правового регулирования в области экономики	48
<i>Воробьева Я. А.</i> Административный штраф: настанет ли предел беспределу?	55
<i>Воробьева Я. А.</i> Перспективы развития законодательства о службе в правоохранительных органах	61
<i>Ганжа А. С.</i> К вопросу об административно-договорной природе государственно-служебных правоотношений	68
<i>Ганжа А.С.</i> Административно-правовые основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд	73
<i>Голдин П. Ф.</i> Дисциплинарное принуждение как метод административно-правового воздействия	80
<i>Голдин П.Ф.</i> Административно-правовое регулирование делегирования государственных полномочий в финансовой сфере	86
<i>Демехина С.В.</i> Современное состояние и перспективы развития института лицензирования	90
<i>Дзыгун Д. А.</i> Административное пресечение как вид принуждения, применяемого органами исполнительной власти	94
<i>Дзыгун Д. А.</i> Административное право на защите детей	104
<i>Евстигнеева С. А.</i> Административный надзор за лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера, как мера профилактического воздействия	111
<i>Евстигнеева С. А.</i> Законопроект о контроле и надзоре внесён в Государственную Думу	118
<i>Жечева Е. Ф.</i> Некоторые проблемы развития риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности	123
<i>Жечева Е.Ф.</i> объективная необходимость в формировании законодательства об административных процедурах в Российской Федерации	126
<i>Зверев А. А.</i> Административно-правовые режимы, основанные на преимуществах: в порядке дискуссии	145
<i>Зверев А.А.</i> О некоторых тенденциях «огосударствления» местного самоуправления	150

Ионкина Е. В. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как особого субъекта защиты прав ребёнка	160
Карапетян Т. В. О ведомственном подходе к правовому регулированию иных видов федеральной государственной службы, связанных с правоохранительной деятельностью	167
Карапетян Т.В. О некоторых проблемах назначения административных наказаний	170
Кислицына Н. П. Международно-правовое регулирование предупреждения и защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера	176
Кислицына Н.П. К вопросу государственного администрирования	183
Кичатов К.К. К вопросу о возможностях административно-правовое противодействие обороту материалов или предметов, содержащих порнографические изображения несовершеннолетних	195
Клюева М. С. К вопросу о классификации субъектов обеспечения административно-правового режима на объектах метрополитена	203
Клюева М. С. Государственное администрирование как правовой институт	209
Коклин А. О. Законодательство о государственной (гражданской) службе в Российской империи XVIII в	222
Коклин А.О. К вопросу о критериях оценки эффективности закупок товаров, работ и услуг	226
Кузнецов А. П. Административно-процессуальное регулирование в сферах реализации исполнительной и судебной власти: проблемы понимания, модернизации и гармонизации	232
Курбанов Г. М. Миграционное законодательство — проблемы и перспективы формирования	242
Курбанов Г.М. Особенности применения тарифных льгот и преференций в условиях функционирования Таможенного Союза	247
Миронов А. Н. Особенности государственного управления в области железнодорожного транспорта	256
Миронов А. Н. Формирование современной концепции административно-правовой защиты общественной нравственности	263
Мурзинов В.А. Инновационное развитие малого предпринимательства	266
Орлов Д.А. Регулирование брачно-семейных отношений на Руси в условиях язычества	275
Орлов Д. А. Административно-процессуальная ответственность как правовая категория	281
Пономаренко А.В. Зарубежный опыт и российская практика использования механизмов государственно-частного партнерства	291
Пономаренко А.В. Результативность государственно-частного партнёрства	298
Романова О. А. Государственные услуги, предоставляемые в электронном виде: теория и практика реализации	305
Романова О. А. Модернизация системы контрольно-надзорной деятельности в российской федерации	313
Сизиков А. В. О некоторых аспектах правового регулирования охраны здоровья и интеллектуальной собственности в области обращения лекарственных средств	319
Сизиков А. В. Предпосылки и особенности становления системы органов, выполняющих административные функции в допетровской Руси:	325

ретроспективный анализ	
Сизова М. О. О программе работы для достижения основных целей и решения задач по привлечению человеческого капитала на дальнем востоке	330
Симохин И. В. Административное дело как базовая категория административного процесса	339
Сназина Е. А. К вопросу о классификации субъектов административного права	354
Ташмамедова М. Б. К вопросу о процессуальных правилах рассмотрения административных дел при осуществлении государственного управления в сфере внутренних дел	359
Шатских И. И. Проблемные аспекты административно-правового регулирования антикоррупционной деятельности в Российской Федерации	364
Шатских И.И. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области общественного порядка	370
Эркабаев Д. Э. Особенности административно-процессуального статуса некоммерческих организаций	375
Яшенко С. А. Проблемы законодательного закрепления принципов административного судопроизводства, а также принципов других процессуальных отраслей	381

*Абшилава Н. И.**

ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ — НЕОЧЕВИДНЫЙ И НЕОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ ПРИЗНАК АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Идея общественной опасности административного правонарушения не нова для отечественной административно-правовой науки¹. Действительно, назвать общественную опасность эффективным критерием разграничения преступления и административного правонарушения достаточно трудно, сегодня эта категория служит, скорее, концентрированным средством оправдания отнесения того или иного правонарушения к административным или уголовным. Вопрос о разграничении решается, исходя из целесообразности применения или неприменения мер уголовно-правового принуждения за данное правонарушение, использования той или иной процедуры привлечения к юридической ответственности, применения к лицам ограничений, обусловленных их привлечением к уголовной ответственности (в частности, судимости), ограничения ответственности региональным уровнем и т. д. Как справедливо отмечает С.М. Зырянов, «ввести административный запрет, обеспеченный штрафной санкцией, много проще, нежели установить уголовную ответственность за еще одно противоправное деяние ... расширение Особенной части УК РФ прямо противоречит уголовной политике Российской Федерации. В отношении административной ответственности подобных условностей не существует,

* Абшилава Н. И., аспирант АНО ВО МГЭУ

¹ См., например: Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961. С. 45; Советское административное право. Общая часть. М.: Юридическая литература, 1962. С. 237–238; Шергин А.П. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы теории и правоприменительной деятельности // Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка: Сборник научных трудов. Горький, 1985. С. 12; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. С. 279; Административное право России: учебник. — 2-е изд., перер. и доп. — М.: Проспект, 2010. С. 331; Дерюга А.Н. Общественная опасность — признак административного правонарушения? // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 48–55; Россинский Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 6–24 и др.

административная политика не выработана, законодатель, как правило, не сопротивляется, принимая предложения субъектов законодательной инициативы об установлении или об усилении административной ответственности»².

Очевидные трудности возникают даже при разграничении смежных составов. Одно и то же нарушение правил дорожного движения может привести к причинению различного вреда здоровью пассажира транспортного средства. Причем ущерб как критерий разграничения ст. 12.24 КоАП РФ и ст. 264 УК РФ будет зависеть не только от действий нарушителя. Признак общественной опасности деяния в данном случае связан с исходным состоянием скелета, связок и мышечного корсета пострадавшего, техническими характеристиками транспортного средства, качеством дорожного покрытия и иными обстоятельствами, влияющими на механизм получения и тяжесть травмы. Следует согласиться с мнением А.Н. Дерюги — признать в этом случае разницу — значит признать случайные факторы, наличие или отсутствие которых фактически определяет признак общественной опасности³.

Поскольку сам по себе термин «опасность» предполагает наличие угрозы, т. е. потенциальную возможность причинения вреда, а не только характеристику предусмотренного нормой причиняемого ущерба, постольку его применение для характеристики административного правонарушения, с этимологической точки зрения, является вполне допустимым.

В этих условиях вывод об общественной опасности административного правонарушения предполагает рассмотрение, как минимум, двух вопросов: во-первых, насколько это утверждение соответствует действующему законодательству; во-вторых, какие юридические последствия оно влечет?

² Зырянов С.М. Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 43–46.

³ См.: Дерюга А.Н. Общественная опасность — признак административного правонарушения? // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 55.

Исходя из содержания ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, ч. 1 ст. 10 КоАП РСФСР, ни общественная опасность, ни общественная вредность не являлись и не являются существенными признаками административного правонарушения (ст. 2.2 КоАП не может служить убедительным доказательством обратного⁴).

Термин «общественная вредность административного правонарушения» фактически не используется действующим законодательством, в то же время словосочетание «общественная опасность административных правонарушений» в целом воспринимается судебными органами⁵.

Статья 15 УК РФ не исключает возможности признания административного правонарушения общественно-опасным. Более того, статья 14 УК РФ, с учетом построения формулировки, даже предполагает существование общественно-опасных деяний, не запрещенных уголовным законодательством. Похожий вывод можно сделать и на основании ст. 19 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации («Правительство Российской Федерации осуществляет меры по ... борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями»). На первый взгляд, можно предположить, что аналогичные примеры заложены в п. 2 ст. 15, п. 9 ст. 18, п. 4 ст. 21, п. 2 ст. 22 и др. Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», однако в этом случае разница между преступным и общественно-опасным кроется в возрасте нарушителя.

В то же время в соответствии с ч. 1 ст. 37 УК РФ «не является преступлением причинение вреда посягающему лицу в состоянии необходимой

⁴ «Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия (выделено мной. — Н.Ц.) и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично». Как видно, термин «вредные» имеет отношение не к действию (бездействию), а к его последствиям. Кстати, не исключается возможность использования данного термина применительно к некоторым последствиям совершенных преступлений.

⁵ См., например: Определения Конституционного Суда РФ от 15 сентября 2015 г. № 1828-О, от 6 ноября 2014 г. № 2477-О, от 18 сентября 2014 г. № 1827-О, от 18 сентября 2014 г. № 1826-О, от 3 июля 2014 г. № 1552-О, от 4 июня 2013 г. № 900-О и т. д.

обороны, то есть при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от **общественно опасного посягательства...**» (выделено мною — Н.Ц.). При этом речь идет только о деяниях, предусмотренных УК РФ⁶. Под термином «общественно-опасное деяние» нельзя понимать административные правонарушения в случаях применения п. «в» ч. 2 ст. 37 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», п. 4 ч. 9 ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», п. 1 ч. 2 ст. 274 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, п. 10 ст. 36 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», п. «з» ст. 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», п. 1 ст. 2 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 191-ФЗ «О передаче и принятии Российской Федерацией лиц, страдающих психическими расстройствами, в отношении которых имеется решение суда о применении принудительных мер медицинского характера». Если следовать этому аргументу, то административное правонарушение не может считаться общественно-опасным. Ошибочен также промежуточный вариант, предполагающий, что некоторые административные правонарушения являются общественно-опасными, а другие — общественно-вредными⁷.

Чтобы рассматривать общественную опасность в качестве объективного критерия всех административных правонарушений, необходимо ответить на вопрос, идёт ли речь о той же общественной опасности, о которой говорится в уголовном законодательстве? Если да, то согласны ли представители уголовно-правовой науки с тем, что

⁶ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление».

⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2010. С. 475.

общественно-опасным деянием считается, например, бездействие юридического лица или нарушение правил благоустройства городов и других населенных пунктов, ответственность за которое устанавливается законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, а сами правила благоустройства регламентируются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления? То есть в одном субъекте Российской Федерации или даже в одном муниципальном образовании определенное действие будет считаться общественно-опасным (например, несвоевременная обрезка сухих веток, приклеивание объявлений на деревья, выпас скота на территории, занимаемой зелеными насаждениями, складирование вещей на крыше и т. д.), а в другом — нет! Во всех ли случаях можно говорить об общественной опасности таких административных правонарушений, как, например, управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им (ч. 2 ст. 12.3 КоАП РФ), или нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов (ст. 12.6 КоАП РФ)?

По мнению А.Н. Дерюги, признак общественной опасности присущ административным правонарушениям и нуждается в нормативном закреплении, поскольку «необходимо однозначно показать отношение государства к административной деликтности как к звену цепи преступного поведения, дать возможность обосновать комплексный характер проблемы девиантного поведения, в конечном счете сформировать в обществе негативную оценку этому антисоциальному явлению. Только в этом случае административная политика государства может иметь положительный результат»⁸. Однако этим же аргументом можно доказать и обратное. Признание уже предусмотренных законодательством административных правонарушений во всем их многообразии общественно-опасными может размыть содержание этой категории, сделать ее безграничной,

⁸ Дерюга А.Н. Указ. соч. С. 55.

бессмысленной и даже вредной. Во-первых, следующим шагом должна стать постановка вопроса об общественной опасности дисциплинарных проступков, нарушений семейного законодательства и т. п. Во-вторых, от признания административного правонарушения общественно-опасным оно не утратит своей массовости. Будет ли лучше, если уже общественно-опасные деяния будут восприниматься общественностью как привычные, вполне приемлемые? В-третьих, если административное правонарушение является общественно-опасным, то не логична ли постановка вопроса о необходимости возложения на полицию задач по выявлению и раскрытию данных правонарушений? А если да, то уместной ли будет такая переориентация правоохранительных органов?

Полагаю, что само по себе отражение того или иного деяния в административно-деликтном законодательстве не свидетельствует об общественной опасности этого деяния. Если использовать единую с уголовно-правовой наукой терминологию, то термин «общественная опасность» — категория, не все юридические свойства которой могут быть применимы ко всему многообразию административных правонарушений. КоАП РФ не учитывает этот критерий, в законодательстве об административной ответственности отражаются деяния, которые снижают эффективность государственной управленческой деятельности. Возможно, некоторые из них обладают признаком общественной опасности, но при этом не нашли отражения в УК РФ.

Состояние, при котором общественная опасность административного правонарушения, скорее, предполагается административистами в научной и учебной литературе, но не отражается в нормативных правовых актах, на протяжении многих лет сохраняет свою стабильность. Полагаю, что закрепление признака общественной опасности административного правонарушения в КоАП РФ приведет к ненужному сосуществованию двух разновидностей общественной опасности (уголовно-правовой и

административно-деликтной) и при этом не даст каких-либо ощутимых дополнительных возможностей для решения реальных практических задач.

*Абшилава Н. И.**

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ОСНОВАНИИ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ НИМИ

Поиск оптимальной модели государственного управления, построения государственного аппарата, отвечающего текущим и перспективным потребностям общества, продолжает оставаться актуальным для нашей страны.

К инструментам эффективного управления и оперативного решения управленческих задач можно отнести институт передачи государственно-властных полномочий между уровнями публичной власти.

Остановимся подробнее на передаче полномочий между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней.

Федеративные отношения совершенствуются, в том числе, путём уточнения полномочий и функций органов исполнительной власти. Поиск оптимального соотношения между концентрацией власти на федеральном уровне и децентрализацией продолжается. Так, в установленный п.2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹ (далее Закон № 184-ФЗ) перечень вопросов совместного ведения, решаемых региональными органами власти самостоятельно за счёт бюджетов субъектов РФ, за 18 лет,

* Абшилава Н. И., аспирант АНО ВО МГЭУ

⁹ Российская газета. № 206. 19.10.1999.

прошедшие с момента принятия закона, изменения вносились уже более 100 раз.

Конституция РФ в ч.ч.2 и 3 ст. 78 определяет возможность прямой и обратной передачи части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению между ними.

Правовой механизм такой передачи закреплён в ряде нормативных правовых актов. Закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет возможность заключения между ними соглашений о передаче друг другу части своих полномочий (далее — Соглашений). Процедура заключения подобных соглашений определяется Правительством РФ¹⁰. Правительство также выступает третьей стороной при заключении соглашений между региональными и федеральными органами исполнительной власти в лице координационного органа — Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее — Комиссия)¹¹. Для урегулирования разногласий, возникших между сторонами Соглашения, Комиссия на своём заседании рассматривает вопросы, связанные с его заключением, и принимает согласованное сторонами решение о его подписании либо о прекращении процедуры его заключения. Правительство распоряжением утверждает Соглашение. Соглашение вступает в силу с даты вступления в силу распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» // Собрание законодательства РФ, 15.12.2008, № 50, ст. 5953

¹¹ Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 N 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // Собрание законодательства РФ, 04.08.2003, № 31, ст. 3150.

Закон № 184-ФЗ устанавливает требования к содержанию Соглашения, в том числе в них в обязательном порядке должны закрепляться условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения.

Кроме того, Федеральным законом № 12-ФЗ от 05.02.2018 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹², вступившим в силу с 16.02.2018, положения ст.26.3. Закона № 184-ФЗ дополнены требованием о необходимости отражения в Соглашении порядка осуществления контроля за осуществлением части полномочий, что должно быть учтено при заключении Соглашений.

В настоящее время Минюстом России разработаны, утверждены и действуют примерные формы соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, а также соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹³.

¹² Российская газета. № 26. 07.02.2018

¹³ Приказ Минюста России от 10.08.2016 № 182 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 15.08.2016).

При анализе указанных примерных форм и сложившейся практики заключения подобных Соглашений возникает вопрос: почему Соглашения заключаются между федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять функции в определённой сфере, и высшим исполнительным органом субъекта РФ. Правовое положение данных органов различно и более правильным было бы законодательно закрепить возможность заключения Соглашений непосредственно с отраслевыми органами исполнительной власти субъектов РФ, определив в каких целях, в соответствии с какими принципами, в каких отраслях, какими и каким отраслевым органам исполнительной власти могут передаваться соответствующие полномочия. Кроме того, важными являются вопросы об инициаторе заключения Соглашения (т. е. о возможности конкретного органа исполнительной власти в пределах его компетенции выступать инициатором передачи полномочий), о конкретных полномочиях органа исполнительной власти, которые могут быть переданы и об их объёме. Данные вопросы могут быть урегулированы на уровне нормативных правовых актов, определяющих правовое положение названных субъектов (в положениях о них), в пределах, установленных законодательством.

Во исполнение положений постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» Минюстом России осуществляется ведение реестра Соглашений. Одним из федеральных органов исполнительной власти, заключившим наибольшее число подобных соглашений с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (по данным Минюста России их более 86), в настоящее

время является Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий¹⁴.

Анализ содержания Соглашений, заключённых МЧС России начиная с 2011 года, позволяет сделать вывод о том, что они однотипны по видам передаваемых сторонами полномочий.

Полагаем, если передаваемые в рамках заключаемых соглашений полномочия носят типовой характер, то данный вопрос должен регулироваться не на уровне соглашений, а единым законодательным актом федерального уровня, перераспределяющим полномочия в рассматриваемой сфере между федеральными и региональными органами исполнительной власти. Подтверждением данного вывода являются положения п.1 ст. 26.8. Закона № 184-ФЗ, определившего, что Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

В заключение хотелось бы отметить, что практика, когда изменение объёма компетенции органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях в связи с передачей полномочий на основании соглашений, по сути, ставится в зависимость от их усмотрения, обусловлена несовершенством правового регулирования и полагаем, что данный вопрос требует максимальной законодательной регламентации.

¹⁴ Официальный сайт Министерства юстиции РФ // URL: www.minjust.ru/ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/razgranichenie-polnomochiy-mezhdu (дата обращения: 16.02.2018).

*Анилина О. А.**

О СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАПРЕТА И ЕГО СООТНОШЕНИИ С ИНЫМИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫМИ ЗАПРЕТАМИ

Административно-деликтные запреты являются наиболее многочисленной группой среди административно-правовых запретов и других средств воздействия на негативные процессы жизнедеятельности. При этом возникает вопрос об оправданности активного использования именно такого способа правового регулирования. Основным закон ограничивает сферу установления, введения правоограничений и предусматривает конкретные цели такого установления (часть 3 статьи 55 Конституции РФ). Запретительный порядок административно-деликтного регулирования тем не менее широко используется законодателем. Инициатива многих органов исполнительной власти об установлении административно-деликтных запретов в тех или иных сферах жизнедеятельности воспринимается законодательной властью практически без отклонения. Так, за 15 лет действия КоАП РФ (с 1 июля 2002 г. по 1 июля 2017 г.) приняты сотни федеральных законов, в соответствии с которыми круг административно запрещенных и, соответственно, административно наказуемых деяний увеличился на несколько тысяч (более 3000). Признание деяния административно запрещенным и административно наказуемым, то есть его соответствующая юридикация, достаточно ответственный акт законодателя, предполагающий и непосредственно влекущий в случае его реализации разноплановые серьезные последствия. В этой связи требуется дальнейшая разработка теоретико-правовых вопросов о содержании административно-деликтной запрещенности.

Правовой запрет это всегда правовое ограничение. Под правовыми ограничениями понимаются установленные законодательством пределы (границы)

* Анилина О. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

реализации (осуществления) человеком (гражданином) прав (свобод), выражающиеся в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых детерминировано (предопределено) необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей и назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства¹⁵. Правовые запреты являются важными, необходимыми юридическими средствами обеспечения организованности общественных отношений, охраны прав и законных интересов граждан, всего общества, создания барьеров для нежелательных, социально вредных деяний.

Наиболее распространены в российской правовой системе административно-правовые запреты. Так, запрещающими нормами административного права устанавливаются различные правила, адресованные большинству физических и юридических лиц. Для административно-правовых запретов характерны следующие основные признаки. Во-первых, закрепление в нормах административного права правового императива — обязанности воздержаться от совершения запрещаемых действий; во-вторых, конкретность, определенность признаков запрещаемых действий; в-третьих, установление санкций за совершение запрещаемого действия, в том числе административных наказаний; в-четвертых, ориентация на защиту публичных интересов¹⁶.

Определение административно-правового запрета сформулировал С.В. Штатский, посвятивший свою работу непосредственному исследованию данного правового феномена. Согласно его мнению административно-правовой запрет это элемент механизма административно-правового регулирования, имеющий своим назначением защиту публичных интересов посредством установления в административно-правовой норме обязанности воздержаться от совершения

¹⁵ Квитко А.Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 6.

¹⁶ Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 11.

определенных действий под угрозой применения мер административной, дисциплинарной, иной ответственности¹⁷.

Анализ административного законодательства позволяет сделать вывод о неоднородности административно-правовых запретов, связанной с основаниями, причинами их установления и правовыми последствиями несоблюдения. В связи с этим выделяются различные разновидности административно-правовых запретов. Так, можно выделить три большие группы этих запретов.

Во-первых, наибольшее число административно-правовых запретов, которые можно охарактеризовать как административно-деликтные (деликтно-юрисдикционные) содержит административно-деликтное законодательство. Нормы об этих запретах сконцентрированы преимущественно в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Эти нормы содержат как признаки (состав) административно-деликтного запрета, так и меры административного наказания за его несоблюдение, нарушение.

Во-вторых, административное законодательство предусматривает ряд запретов, которые не обусловлены непосредственно совершением правонарушения¹⁸. Их установление определяется необходимостью защиты общественных отношений в сфере безопасности, предупреждения правонарушений, недопущения их отрицательных, вредных последствий,

¹⁷ См.: Штатский С.В. Административно-правовой запрет: сущность, формирование, проблемы реализации. М., 2002. С. 46.

¹⁸ Запрещённое законом деяние (действие, бездействие) признаётся административным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусматривается административное наказание. При этом необходимо иметь в виду, что нарушение не каждого административно-правового запрета влечёт привлечение нарушителя к административной ответственности. Так, например, Правилами пользования Московским метрополитеном (утв. Постановлением Правительства Москвы от 16.09.2008 г. № 844-ПП) запрещается перемещение по неработающему эскалатору без разрешения работников метрополитена; заходить за ограничительную линию у края платформы до полной остановки поезда; при нахождении на эскалаторе заходить за ограничительную линию на ступенях, касаться его неподвижных частей и др. При этом административная ответственность за совершение этих и ряд других подобных действий не предусмотрена, поскольку они не охватываются диспозицией соответствующей статьи КоАП г. Москвы (ст.10.9. «Нарушение правил пользования метрополитеном и ММТС»). Таким образом, указанные и подобные им административно-правовые запреты не являются административно-деликтными и соответственно не рассматриваются в рамках института административного правонарушения.

предотвращения наступления обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности. На основе анализа действующего законодательства и научной литературы данную группу запретов можно охарактеризовать как составную часть мер административного предупреждения, к которым относятся: временное ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов; осуществление пропускного режима для обеспечения соблюдения введенных ограничений; удаление с места проведения массового мероприятия лиц, находящихся в состоянии опьянения; временное отстранение от работы инфекционных больных; выселение из домов, грозящих обвалом; приостановление или аннулирование лицензии; аннулирование разрешения на хранение оружия; запрет на въезд на территорию Российской Федерации; аннулирование разрешения на временное проживание или аннулирование вида на жительство, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства и ряд других.

В-третьих, достаточное количество административно-правовых запретов обусловлено институтом государственной службы. В их числе запреты, связанные с поступлением гражданина на государственную службу, запреты, действующие в период ее прохождения, а также после увольнения с государственной службы¹⁹. Все эти запреты предопределены правовым положением (статусом) государственного гражданского служащего. А.П. Шергин условно назвал их статутными запретами²⁰. Большинство запретов этой разновидности носит антикоррупционный характер, направлены на

¹⁹ Основная часть этих запретов установлена Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 199-ФЗ «Об основах государственной службы», согласно которому госслужащий не вправе: заниматься другой оплачиваемой деятельностью; быть депутатом законодательного органа; заниматься предпринимательской деятельностью; получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию; выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц и т. д. Кроме того, ряд запретов и ограничений, вводится нормативными правовыми актами (другими решениями) некоторых ведомств с учетом специфики прохождения в них службы (например, ограничения на выезд за границу сотрудников, имеющих допуск к государственной тайне).

²⁰ См.: Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство: сб-к научных трудов. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России». 2015. С. 246.

предупреждение коррупции в органах государственной власти, на укрепление их авторитета.

Исследованию такого вида административно-правового запрета как административно-деликтный запрет уделяется, по нашему мнению, недостаточно внимания. Научные работы, непосредственно посвященные его сущности, содержанию и назначению практически отсутствуют. Вместе с тем понимание данного правового феномена предваряет, на наш взгляд, характеристику основных институтов административно-деликтного права (в особенности административного правонарушения), позволяя их лучше и глубже уяснить.

В самом общем виде административно-деликтный запрет представляет собой совокупность предусмотренных административно-деликтными нормами предписаний, возбраняющих совершение определенного деяния (действия или бездействия), обязательных для правовой оценки данного деяния и его правовых последствий и нарушение которых влечет административную ответственность. Административно-деликтный запрет должен быть всегда определенным и конкретным. Нормами административно-деликтного права должны закрепляться конкретные признаки запрещаемого деяния. Например, мелкое хулиганство (с описанием охватываемых данным понятием конкретных действий); незаконная рубка, повреждение лесных насаждений; размещение рекламы на дорожных знаках и транспортных средствах и т. д. Исследование необходимой совокупности признаков запрещаемого деяния в рамках административно-юрисдикционных полномочий позволяет правоприменителю сделать обоснованный вывод о содеянном, отграничить его от других деяний, осуществить правовую оценку содеянного, квалифицировав правонарушение.

Учитывая, что административная и уголовная ответственность являются составными частями единой публично-правовой ответственности,

представляет особый интерес соотношение административно-деликтного запрета с близким по смыслу и смежным правовым феноменом — уголовно-правовым запретом, являющимся, как и административно-деликтный запрет разновидностью публично-деликтного запрета. Уголовно-правовой запрет является способом уголовно-правового регулирования отношений, его понятие разработано теорией уголовного права и отражает особенности уголовного закона. По своему содержанию он представляет собой текстуально выраженное в соответствующей статье Особенной части УК РФ описание запрещенного деяния, толкуемое с помощью норм Общей части этого Кодекса. При этом он реализует содержащийся в части 1 статьи 14 УК РФ признак «запрещенности настоящим Кодексом», то есть признак уголовной ответственности²¹. Кроме того, специалисты в области уголовного права в состав уголовно-правового запрета включают и санкции, в которых определяется вид и размер наказания за нарушение закона²². Давать характеристику уголовно-правовому запрету с точки зрения наступления соответствующих правовых последствий в случае его нарушения (несоблюдения) представляется вполне допустимым. Такая точка зрения оправдана, поскольку рассматриваемый феномен является достаточно сложным правовым явлением. Она основывается на двойном понимании этого феномена. В смысловом значении — как возбраняемого, запрещенного деяния, и в правовом, с учетом правовых последствий его не соблюдения — и как запрещенного, и как наказуемого правового явления. В то же время выделение санкции в качестве неотъемлемой составной части запрета как такового представляется достаточно спорным и дискуссионным. По нашему мнению, деликтный запрет больше тяготеет к конструкции правонарушения и полностью стыкуется с такой составной частью административно-деликтной нормы (охватывается такой ее частью), как диспозиция. Видимо санкция, относящаяся к

²¹ См.: Уголовное право: учебник: В 3 т. Т. 1. Общая часть / под ред. А.Э Жалинского. М., 2011. С. 344.

²² Там же.

характеристике другого института — наказания, стоит рядом, но за чертой запрета, текстуально оформляется вслед за диспозицией и, безусловно, является правовым последствием его несоблюдения, нарушения²³. Таким образом, представляется возможным рассматривать деликтно-правовой запрет в понятийном плане с разных аспектов. В правоустановительном аспекте он может быть рассмотрен с точки зрения признака запрещенности деяния, содержащегося в диспозиции нормы, а в многоаспектном, теоретико-прикладном плане, включая правореализационный аспект, безусловно, с учетом всех структурных элементов деликтной нормы, включая признак наказуемости, установленный санкцией.

Итак, административно-деликтный запрет и уголовно-правовой запрет являются сходными, смежными, но разноотраслевыми правовыми явлениями, сущность которых состоит в системной совокупности предусмотренных законом правовых предписаний о возбранении совершения определенных деяний. При этом отличительным признаком уголовно-правового запрета является закрепление уголовно-правовой нормой определенного деяния (действия или бездействия) именно в качестве преступления. Соответственно и правовые последствия нарушения уголовно-правового запрета должны быть иными (более строгими и жесткими) в сравнении с нарушением административно-деликтного запрета. К сожалению современная административно-деликтная законодательная практика идет по пути нарушения данного правила и существенного ужесточения административно-деликтного законодательства, приводя к отдельным недопустимым примерам, когда размеры административных наказаний зашкаливают и превышают уголовные.

²³ В порядке уточнения и оговорки любопытен и интересен отдельный факт полного совмещения (текстуального, по наименованию) описываемого возбраняемого, запрещаемого действия и одновременно административного наказания. Так, в 2013 году система административных наказаний пополнилась новым видом — административным запретом на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Он устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

Ахмедов Б. А.*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»²⁴ в перечне основных мероприятий, реализация которых возложена на Правительство РФ, называет обеспечение доступа к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, а также введение оценки эффективности деятельности руководителей органов публичной власти и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг. Данные мероприятия призваны обеспечить реализацию принципов транспарентности и подотчётности органов государственного управления, являющихся неотъемлемой составляющей методики ООН по оценке Good Governance (хорошего (или надлежащего) управления)²⁵. Очевидно, что при оценке эффективности деятельности органов публичной власти необходимо опираться на анализ комплексной, релевантной, репрезентативной, достоверной, понятной, полной, объективной и доступной информации об их деятельности²⁶. Возникает закономерный вопрос об источниках этой информации. Однако и здесь на первый взгляд проблем быть не должно, поскольку все органы власти в рамках своей деятельности осуществляют информационно-аналитическую работу, то есть собирают, обрабатывают и анализируют большие объёмы информации. Так Г.В. Атаманчук

* Ахмедов Б. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

²⁴ Собрание законодательства РФ, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.

²⁵ What is Good Governance? // United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения: 22.08.2017)

См., также: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрухина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. Москва: Проспект, 2017. С. 36.

²⁶ См., например: Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Аврутин Ю.Е., Александров А.И., Артамонов В.С. и др. Под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 108–109.

подчёркивает, что по своему предмету, с которым она неразрывно связана, управленческая деятельность является *информационной*²⁷. Это получение, осмысление, систематизация, хранение, выдача социальной и прежде всего управленческой информации. То есть, управленческая деятельность в основе своей и посвящена поиску, отбору, закреплению (фиксации) и введению в общественные процессы, в сознание, поведение и деятельность людей управленческой информации. А основной целью информационно-аналитического обеспечения деятельности органов исполнительной власти является наиболее полное удовлетворение его потребности в информации, позволяющей разработать, принять и реализовать выполнение оптимальных решений, которые обеспечивают достижение целей государственного управления.

Значительной частью собираемой информации являются данные статистики. Сбор статистических данных, которые аккумулируются, обрабатываются и анализируются, чтобы, в свою очередь, стать основой новых управленческих решений также является неотъемлемой частью управленческого процесса. В этой связи вполне закономерным представляется требование достоверности, предъявляемое к собранным статистическим данным. Статистические сведения о деятельности органов исполнительной власти размещаются на их официальных сайтах, что призвано позволить реализовать принцип транспарентности их деятельности. Вместе с тем, нельзя не отметить, что данные статистики не всеми органами исполнительной власти размещаются своевременно и в требуемом объёме. Так, если на сайте МВД России по состоянию на 1 марта 2018 года размещены статистические данные состояния преступности за январь-декабрь 2017 года²⁸, миграционной ситуации — за январь 2018 года²⁹, а Сведения о результатах мониторингов предоставления

²⁷ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2010. С. 212, 213.

²⁸ <https://мвд.рф/reports/item/12167987/> (Дата обращения — 01.03.2018)

²⁹ <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12315570/> (Дата обращения 01.03.2018).

государственных услуг³⁰ — за январь-декабрь 2016 года, то, например, на официальном сайте Министерства связи и массовых коммуникаций самым свежим доступным статистическим отчётом³¹ является статистика отрасли за III квартал 2017 года, а на официальном сайте ФСТЭК России — доклад «Об осуществлении ФСТЭК России в 2016 году государственного контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля»³². Разумеется, особенно озадачивает отсутствие актуальной информации о деятельности тех самых органов, которые наделены наибольшими полномочиями в информационной сфере.

Впрочем, даже наличие самой актуальной статистической информации ещё не гарантирует её достоверности. Поскольку несмотря на многократные уверения различных должностных лиц в отмене «палочной системы» в МВД России, её реальное существование и негативное влияние ещё раз подтвердил в своём выступлении на Расширенном заседании коллегии МВД РФ 28 февраля 2018 года Президент России В.В. Путин³³.

Настораживает то, что данные статистики не просто искажают реальную картину деятельности органов власти. Кроме того, статистические данные в настоящее время продолжают оставаться главным основанием оценки деятельности органов власти при проведении мероприятий по контролю³⁴. Возникает парадоксальная ситуация, когда деятельность органа публичной власти оценивается с помощью данных статистики, которые он сам должен собирать. Думается, вести речь о получении достоверной информации в указанных условиях затруднительно.

³⁰ <https://мвд.пф/Deljatelnost/statistics/сведения-о-результатах-мониторингов-пред> (Дата обращения 01.03.2018).

³¹ <http://minsvyaz.ru/ru/pages/statistika-otrasli/#section-455> (Дата обращения 01.03.2018).

³² <https://fstec.ru/normotvorcheskaya/informatsionnye-i-analiticheskie-materialy/1259-doklad-4> (Дата обращения 01.03.2018).

³³ Путин предложил отменить «палочную» систему для полицейских следователей // Московский Комсомолец. 28 февраля 2018 г. URL: <http://www.mk.ru/politics/2018/02/28/putin-predlozhit-otmenit-palochnyuyu-sistemu-dlya-policeyskikh-sledovateley.html> (дата обращения 01.03.2018).

³⁴ См., например: Приказ МВД России от 03.02.2012 № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 13.02.2017).

То есть наибольшую проблему при использовании статистических данных о деятельности органов публичной власти представляет собой, по-видимому, то, что они становятся комплексом исходных данных, по которым затем учитывается процесс работы предоставивших статистические данные ведомств (количество действий, сроки их выполнения) и оценивается её качество. Как подчёркивается в исследовательском отчёте о состоянии криминальной статистики³⁵ одним из главных последствий этого является то, что знание ведомств о том, как и по каким показателям их оценивают, а также какими именно цифрами они могут обосновать сохранение своей численности, компетенции, бюджета (или их увеличение), в сочетании с контролем над формированием этих данных, создаёт иллюзию управляемости системы.

Думается, что отмеченные проблемы оказывают заметное влияние на реализацию принципа транспарентности деятельности органов исполнительной власти, а также затрудняют реальную оценку эффективности их деятельности. Следует согласиться с мнением Ю.Е. Аврутина, который предлагает оценивать эффективность государственного управления системно, исходя из совокупности целей, общих принципов, содержания, организации, форм, методов, средств, личностного стиля и результатов управленческой деятельности, их соответствию потребностям общества в самосохранении и развитии, беспрепятственном осуществлении прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, признании, уважении, соблюдении и укреплении человеческого достоинства³⁶. И тогда у оцениваемых органов власти не возникнет необходимости корректировать или искажать официальные статистические данные, которые станут

³⁵ Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шкляр, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. СПб.; Москва: Норма, Центр независимых социальных исследований и образования, 2015. С. 85.

³⁶ Аврутин Ю.Е. Избранные труды. СПб., 2017. С. 642.

источником сведений о реальном положении дел в той или иной сфере деятельности.

*Ахмедов Б. А.**

АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ТЕРРИТОРИИ РЯЗАНСКОЙ ОБЛАСТИ И РОЛЬ НАРОДНЫХ ДРУЖИН В ЕЁ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ

В современных условиях развития нашего общества особую актуальность приобретает проблема надлежащего воспитания подрастающего поколения и, что не менее актуально, защиты его от негативного воздействия со стороны той отрицательной социальной среды, в которой зачастую оказываются дети³⁷. Это может быть, как негативная среда уличной или школьной компании, так и безнравственное, аморальное либо преступное поведение родителей несовершеннолетнего. Семья, школа (образовательное учреждение) и улица являются теми ключевыми точками, где формируется будущая личность. Поэтому профилактика противоправного поведения и правонарушений несовершеннолетних со стороны органов внутренних дел должна строиться с учетом тесной взаимосвязи с общественностью. Одним из примеров такого взаимодействия является деятельность участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних³⁸ УМВД России по Рязанской области.

Важнейшим направлением деятельности службы УУП и ПДН УМВД России по Рязанской области является работа с подрастающим поколением. На постоянной основе реализуется комплекс организационных и практических

* Ахмедов Б.А., аспирант АНО ВО МГЭУ

³⁷ Павлова Л.В. Административно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов ребенка // [Административное право и процесс](#). 2017. № 4. С. 41–44.

³⁸ Далее — УУП и ПДН.

мероприятий, направленных на профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, повышение качества проводимой профилактической работы и укрепление межведомственного взаимодействия между субъектами единой системы профилактики.

В целях повышения эффективности принимаемых мер информация о динамике и проблемных направлениях подростковой преступности ежеквартально направляется в Правительство Рязанской области. На заседаниях региональной комиссии по делам несовершеннолетних обсуждаются вопросы, заслуживающие приоритетного внимания.

За январь-декабрь 2017 г. общее количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, снизилось на 49,6 % (с 254 до 128). Удельный вес подростковой преступности в общей структуре уменьшился с 3,8 % до 2,1 %. Значительно сократилось количество краж, совершенных несовершеннолетними (со 182 до 81; –55,5 %), противоправных деяний, в общественных местах (со 145 до 35; –75,8 %), групповых преступлений (с 68 до 21; –69,1 %).

Снизилось количество совершенных несовершеннолетними тяжких и особо тяжких преступлений (с 48 до 39; –18,7 %).

На снижение уровня подростковой преступности оказало влияние эффективное применение мер административного воздействия как в отношении взрослых, не обеспечивающих надлежащее поведение несовершеннолетних, так и самих нарушителей.

В 2017 г. на 18,7 % выявлено больше административных правонарушений по ч.1. ст.5.35 КоАП РФ (Неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних) — 2507 (2112), по ст.20.22 КоАП РФ (Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной продукции либо наркотических средств) — 288 (266, +8,3 %).

В то же время необходимо повышение эффективности работы по пресечению правонарушений, предусмотренных ст.6.10 КоАП РФ (Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ), которых в отчётном периоде пресечено меньше на 27,7 % (со 130 до 94).

Подразделениями УУП и ПДН, во взаимодействии с органами и учреждениями системы профилактики, общественными организациями и другими заинтересованными ведомствами, реализуется комплекс организационных и практических мер по профилактике семейного неблагополучия, предупреждению фактов жестокого обращения с детьми, направленный на предупреждение правонарушений и преступлений.

Основным фактором, определяющим антиобщественное поведение несовершеннолетних, является нахождение в неблагополучных семьях. Именно там формируется фундамент негативного поведения, выражающийся в противоправном поведении детей либо в совершение противоправных деяний в отношении них.

Отмечается наступательность в работе по пресечению преступлений, предусмотренных ст.156 УК РФ (Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего) (с 15 до 19).

В целях оказания комплексной помощи детям и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, ранней профилактики асоциальных явлений в детской, подростковой и молодёжной среде в Рязанской области созданы 10 учреждений дополнительного образования, оказывающих социально-правовую, психолого-педагогическую, медико-социальную помощь семьям, детям и подросткам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

В настоящее время индивидуально-профилактическая работа проводится в отношении 445 неблагополучных родителей (489).

За 12 месяцев 2017 г. в ЦВСНП УМВД (далее Центр) помещено 99 подростков (97; +2,1 %), из них 62 — нарушивших административное законодательство Российской Федерации (50; +24 %), совершивших общественно опасные деяния до достижения возраста привлечения к уголовной ответственности — 32 (44; –27,3 %). Среднесуточная наполняемость Центра составила — 3,0 (2,0). Три подростка помещались, как временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (2; +50 %).

В целях устранения причин и условий совершения правонарушений несовершеннолетними Центром направлено 275 информации в учреждения и ведомства системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по результатам рассмотрения которых 24 подростка привлечены к административной и дисциплинарной ответственности, 7 человек поставлены на профилактический учёт в органах внутренних дел. Все лица, находящиеся в Центре, обсуждены на заседании комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Для подростков, содержащихся в Центре, в 2017 году проведено 282 мероприятия (2016 — 250, +12,8 %) на правовую, нравственно-эстетическую, патриотическую, медицинскую и иную тематику.

Реализуются мероприятия Государственной Программы Рязанской области «Профилактика правонарушений и предупреждение чрезвычайных ситуаций на 2015- 2020 годы» (Постановление Правительства Рязанской области от 29.10.2014 №317).

Представители УМВД принимают активное участие в работе межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при Правительстве Рязанской области по рассмотрению вопросов эффективности работы с подростками и молодёжью по предупреждению их вовлечения в экстремистскую деятельность.

Территориальными органами МВД России на районном уровне проводится комплекс мероприятий, направленный на профилактику семейно-бытового насилия, предупреждения преступлений в семейно-бытовой сфере. Реализуемые мероприятия позволили добиться некоторых позитивных результатов, однако принимаемых мер явно недостаточно.

В результате проведённой работы на 12,5 % сократилось количество преступлений, совершенных в состоянии опьянения (с 2572 до 2251). Вместе с тем увеличение числа указанных деяний отмечается на территории обслуживания ОМВД России по Советскому району г. Рязани (со 116 до 124), МОМВД России «Скопинский» (со 144 до 156), «Шиловский» (с 95 до 97).

По итогам 2017 г. снизилось количество зарегистрированных бытовых преступных деяний (с 1196 до 1007; –15,8 %), в т. ч. в областном центре (с 364 до 313; –14 %). В то же время рост числа указанных преступлений отмечается на территории обслуживания ОМВД России по Октябрьскому району г. Рязани (со 116 до 127), ОМВД России по Клепиковскому (с 54 до 59) и Пронскому (с 40 до 44) районам.

Общее количество тяжких и особо тяжких бытовых преступлений снизилось на 14,1 % (со 149 до 128). При этом рост числа преступлений данного вида допущен на территориях обслуживания ОМВД России по Железнодорожному району г. Рязани (с 8 до 9), МОМВД России «Касимовский» (с 7 до 12), «Ряжский» (с 6 до 7), «Шацкий» (с 3 до 4), «Шиловский» (с 3 до 9), ОМВД России по Рязанскому району (с 10 до 11). Зарегистрировано 39 бытовых убийств (2016 г. — 50).

Выявлено 1793 преступления с двойной превенцией, в том числе УУП — 1092. Снижение эффективности работы УУП в указанном направлении деятельности отмечено в следующих районах: Железнодорожный (со 109 до 101), Московский (с 57 до 55), Октябрьский (со 144 до 102), Советский (с 62 до 50), МОМВД России «Касимовский» (с 85 до 81), «Михайловский» (с 60

до 50), ОМВД России по Рязанскому (с 80 до 47) и Спасскому (с 40 до 37) районам.

Реализуются меры по укреплению организационно — правовых основ профилактической работы с ранее судимыми лицами, в отношении которых установлен административный надзор, а также лицами, формально попадающими под административный надзор.

В настоящее время под административным надзором на территории области состоит 601 лицо (673). В 2017 г. под административный надзор поставлено 296 ранее судимых лиц (321), из которых в отношении 109 — по инициативе органов внутренних дел.

Недостаточно эффективно на указанном направлении оперативно-служебной деятельности сработали ОМВД России по Московскому району г. Рязани, где под надзор по инициативе органов внутренних дел взято лишь 2 лица (за 2016 г. — 10), МОМВД России «Кораблинский» (3, за 2016 г. — 4), ОМВД России по Клепиковскому району (5, за 2016 г. — 14).

В январе-декабре 2017 г. в ходе работы по контролю за соблюдением административных ограничений сотрудниками территориальных органов МВД России на районном уровне в отношении поднадзорных лиц составлено 3662 протокола об административных правонарушениях, из которых 1936 — по ст. 19.24 КоАП РФ (Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре) (1751; +11 %). В отношении лиц, систематически нарушающих правила административного надзора, возбуждены 26 уголовных дел (23, +13 %) по ст. 314.1 УК РФ (Уклонение от административного надзора).

Несомненно, что проводимые мероприятия оказали позитивное влияние на снижение общего количества зарегистрированных преступлений, совершённых лицами, ранее совершавшими преступления — 3379 (3865; – 13 %), а так же лицами, судимость у которых не снята и не погашена — 1734 (1838; –6 %).

Вместе с тем, с недостаточной эффективностью с вышеуказанными категориями граждан ведётся работа в МОМВД России «Рязанский» на территории обслуживания которого количество зарегистрированных преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления, возросло на 34 % (с 62 до 83).

В целях повышения эффективности принимаемых мер к участию в обеспечении правопорядка и профилактике правонарушений привлекаются члены 29 народных дружин, внесённых в региональный реестр, в состав которых входят 475 отрядов, общей численностью 2436 человек, а также 42 общественных объединения правоохранительной направленности, в состав которых вошли родительские патрули, рабочие коллективы и товарищества собственников жилья.

Народные дружинники задействовались при проведении 970 культурно-массовых, спортивных и оперативно-профилактических мероприятий, 1750 раз выходили на патрулирование улиц. С их участием или в ходе проверки полученной от них информации раскрыто 50 преступлений, задержано 1875 правонарушителей, из них 47 лиц, совершивших преступления. Всего на территории области к охране общественного порядка привлекалось 8836 членов народных дружин и 1214 сотрудников частных охранных организаций.

В Рязанской области реализована процедура поощрения деятельности народных дружинников. Так, подпрограммой 1 «Обеспечение правопорядка и профилактики правонарушений» Государственной программы Рязанской области «Профилактика правонарушений и предупреждение чрезвычайных ситуаций на 2015–2020 годы» в 2017 г. на поощрение народных дружинников израсходовано 4 млн. 275 тыс. рублей.

Таким образом, совместные действия общественных объединений правоохранительной направленности, участковых уполномоченных полиции и сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних позволяют достичь

значительного повышения эффективности принимаемых мер к участию в обеспечении правопорядка и профилактике правонарушений несовершеннолетних на территории Рязанского региона.

*Владычкин А. А.**

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ВИДАХ НАРУШЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Законность является важнейшим требованием, предъявляемым к правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичного управления (далее — административная правоприменительная деятельность). Нарушения законности в процессе осуществления данной деятельности нередко влекут серьёзные негативные последствия для граждан и организаций, в том числе ущемление их прав, неправомерное возложение на них юридических обязанностей, привлечение их к юридической ответственности.

Вместе с тем, несмотря на значимость соблюдения режима законности в ходе административного правоприменения, общая теория законности административной правоприменительной деятельности, в том числе система общих требований её законности, в отечественной науке административного права в полной мере не разработана. Вопросы теории законности публичного управления рассматриваются в учебной и научной литературе лишь фрагментарно. В частности, учёными-административистами выделяются требования законности, предъявляемые к правовым актам управления (административным актам), к числу которых относятся:

- 1) издание акта в пределах компетенции органа публичного управления;
- 2) соблюдение при издании акта прав и свобод человека и гражданина;

* Владычкин А. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

- 3) соответствие цели издания акта цели, предусмотренной законом, на основе которого он издаётся;
- 4) соответствие содержания акта предписаниям закона или иного нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой;
- 5) соответствие формы акта требованиям, установленным законом или подзаконным нормативным правовым актом;
- 6) юридическое обоснование издаваемого акта;
- 7) соблюдение при издании акта предусмотренной соответствующим законом или подзаконным нормативным правовым актом процедуры (порядка) его издания и введения в действие³⁹.

Властные юридически значимые административные действия (административно-правовые действия) могут быть признаны законными при соблюдении в совокупности следующих условий:

- 1) если они совершены при наличии предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами фактических оснований для их совершения;
- 2) если содержание совершенных действий соответствует описанию (характеристике) этих действий, имеющемуся в соответствующей правовой норме;
- 3) если соблюдена установленная соответствующими правовыми нормами последовательность совершения действий;
- 4) если соблюдены установленные соответствующими правовыми нормами запреты и ограничения на совершение действий;

³⁹ См., напр.: Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М., 1968. С. 17–18, 27; Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 88–93; Сухарева Н.В. Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 78–79; Корнев А.П. Административное право России. Ч. 1. М., 2000. С. 201–203; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права в 3-х томах. Т. 1. М., Норма. 2002. С. 271–276; Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., Юристъ. 2005. С. 400–401; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., 2005. С. 445–446; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., Эксмо. 2006. С. 228–229.

5) если процесс совершения действий, а также их результат оформлены в случаях, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами, документально посредством составления процессуального документа с соблюдением установленных требований⁴⁰.

Приходится констатировать, что вопросы сущности и системы нарушений требований законности при осуществлении административной правоприменительной деятельности в современной науке административного права и процесса остаются не исследованными. Общие требования законности административного правоприменения не нашли своего системного закрепления и в действующем федеральном законодательстве России. Соответственно, отсутствует и нормативно зафиксированная общая система нарушений требований законности при осуществлении указанной деятельности. Такое положение, по нашему мнению, обусловлено отсутствием федерального закона, который бы определял правовые основы деятельности органов исполнительной власти и иных органов публичного управления (далее — административно-публичные органы), в том числе общие правила издания (принятия) административных правоприменительных актов и совершения административных правоприменительных действий. Именно в подобном законе и должны быть, с нашей точки зрения, закреплены общие требования законности административной правоприменительной деятельности, система (виды) нарушений данных требований, их последствия для правоприменителей, а также меры, направленные на устранение и предупреждение таких нарушений.

В отсутствие соответствующих правовых норм общие требования законности административного правоприменения, понятие и виды их нарушений могут быть определены, исходя из системного анализа положений Конституции Российской Федерации, федерального административного

⁴⁰ См., в частности: Чижов И.А. Административно-правовые действия: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород. 2005. С. 56.

законодательства, регулирующего различные виды административной правоприменительной деятельности, процессуального законодательства, регламентирующего правила осуществления административного судопроизводства, а также соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, сформулированных в их судебных актах.

В целях выявления и формулирования общих требований законности административной правоприменительной деятельности, установления сущности и видов нарушений этих требований нами были изучены положения Конституции Российской Федерации, а также таких важнейших федеральных конституционных законов и федеральных законов, как Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ), Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), Кодекс административного судопроизводства Российской

Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Кроме того, предметом исследования явились акты Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, его постановления от 16 июня 2009 г. № 9-П, от 2 июля 2013 г. № 17-П, от 25 февраля 2014 г. № 4-П, от 17 февраля 2015 г. № 2-П. В результате осуществлённого системного анализа приведённого выше нормативного материала представляется возможным выделить следующие общие требования законности административной правоприменительной деятельности.

1. Требование о соблюдении при осуществлении административной правоприменительной деятельности установленной иерархии нормативных правовых актов, а именно, о верховенстве Конституции Российской Федерации над федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, о верховенстве законов над иными нормативными правовыми актами на соответствующем уровне правового регулирования (федеральном или субъекта Российской Федерации) и о верховенстве вышестоящих иных нормативных правовых актов над нижестоящими иными нормативными правовыми актами. Соблюдение указанного требования заключается в том, что при установлении в ходе разрешения конкретной юридико-фактической ситуации (административного дела) явного несоответствия подлежащей применению правовой нормы норме права, обладающей более высокой юридической силой и содержащейся в вышестоящем по отношению к применяемому акту нормативном правовом акте, должна применяться норма большей юридической силы.

2. Требование об осуществлении административной правоприменительной деятельности в пределах компетенции административно-публичного органа, его должностного лица, то есть в порученной ему сфере правоприменения (по объектам, территории, кругу субъектов) и по вопросам, отнесённым к его ведению в данной сфере (предметам ведения).

3. Требование об осуществлении административной правоприменительной деятельности в пределах, имеющихся у административно-публичного органа, его должностного лица полномочий, то есть предоставленных ему административных прав и возложенных на него административных обязанностей, реализация которых направлена на решение задач в порученной ему сфере правоприменения. Соблюдение данного требования предполагает недопустимость выхода административно-публичного органа за пределы имеющейся у него компетенции, превышения предоставленных ему административных прав, а также злоупотребления этими правами, то есть использования их не в целях реализации публичных функций и публичных интересов, а в целях реализации исключительно ведомственных или личных интересов правоприменителей.

4. Требование о недопустимости осуществления административной правоприменительной деятельности произвольно, без соответствующих нормативно-правовых оснований, то есть в отсутствие необходимого закона, иного нормативного правового акта либо в отсутствие в них нормы права, необходимой для издания (принятия) административного акта или совершения административного действия, со ссылкой на целесообразность, исполнение указаний вышестоящих органов или должностных лиц либо на иные оправдывающие поведение правоприменителя обстоятельства. При соблюдении данного требования возникают вопросы соотношения законности и целесообразности издания (принятия) того или административного акта, совершения того или иного административного действия в конкретных юридико-фактических ситуациях, а также вопросы применения права по аналогии.

5. Требование о применении административно-публичным органом, его должностным лицом материальной правовой нормы при наличии предусмотренных данной нормой фактических оснований (юридических

фактов) для её применения, то есть требование обоснованности административного правоприменения.

6. Требование о применении административно-публичным органом, его должностным лицом материальной правовой нормы в точном соответствии с целью, преследуемой в результате её применения, и смыслом (содержанием) изложенного в ней правила с учетом особенностей разрешаемой в ходе её применения юридико-фактической ситуации и участвующих в ней субъектов права. Соблюдение этого требования предполагает недопустимость искажения цели применения правовой нормы и смысла, предусмотренного ею правила. В то же время, сформулированное в норме права правило должно применяться с учетом особенностей фактических обстоятельств, к которым оно применяется, и индивидуальных особенностей участников соответствующих возникших правоотношений. В этой связи административно-публичному органу, его должностному лицу предоставляется свобода усмотрения в части выбора в тех или иных юридико-фактических ситуациях условий, вариантов применения правила, если таковые предусмотрены применяемой правовой нормой, при недопустимости искажения, расширительного или ограничительного толкования существа соответствующего правила⁴¹. При этом возникают вопросы установления и соблюдения пределов административного правоприменительного усмотрения, а также справедливого применения правовых норм.

7. Требование о соблюдении административно-публичными органами, их должностными лицами установленной соответствующими административно-процессуальными нормами административной процедуры разрешения административных дел, издания (принятия) административных правоприменительных актов, совершения административных правоприменительных действий.

⁴¹ См.: Соловей Ю.П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 47.

Соблюдение всех перечисленных выше требований в процессе осуществления административной правоприменительной деятельности и обеспечивает в полном объёме режим законности данной деятельности. Нарушение же этих требований должно квалифицироваться в качестве нарушения законности административного правоприменения.

В отечественной теории права выработаны основные общие подходы к пониманию сущности нарушения законности. Так, по мнению М.С. Строговича, «нарушениями законности являются действия, противоречащие закону, нарушающие закон — неправомерное, противоправное поведение людей». Под нарушениями законности учёный понимает любые нарушения закона, несоблюдение и неисполнение требований закона органами государства, общественными организациями, должностными лицами, гражданами. По его мнению, «любое противоправное действие (или бездействие), любое поведение, любой поступок, противоречащий закону, есть тем самым нарушение законности»⁴².

Несколько иную позицию высказал Н. В. Витрук. С его точки зрения, «не всякое нарушение закона, а тем более подзаконного акта, можно квалифицировать как нарушение законности, нарушением законности следует признавать не просто нарушение закона, которое может быть ошибкой в правоприменении, а тенденцию, линию в противозаконном поведении должностного лица». Основным признаком нарушения законности названный автор считает причинение допущенным нарушением закона существенного вреда правам и законным интересам граждан и других лиц, общественным и государственным интересам⁴³.

По нашему мнению, более правильной является позиция М.С. Строговича. Формально нарушением законности в ходе осуществления административной правоприменительной деятельности следует считать

⁴² См.: Строгович М.С. Избранные труды в 3-х томах. М., Наука. 1990. Т. 1. С. 194.

⁴³ См.: Общая теория государства и права: академический курс в 3-х томах / под ред. М.Н. Марченко. Т. 3. М., Зерцало. 2002. С. 162–163.

несоблюдение административно-публичным органом, его должностным лицом любого из общих, специальных или частных требований законности, то есть неисполнение им возложенных на него обязанностей по точному, полному и правильному применению материальных и процессуальных норм права. При этом, как представляется, для признания нарушения закона или иного нормативного правового акта нарушением законности не имеет значения, было ли допущено это нарушение умышленно или по неосторожности, явилось ли оно следствием ошибки должностного лица административно-публичного органа, повлекло ли оно какие-либо вредные последствия для государства, общества, отдельных физических лиц или организаций. Другое дело, что в каждом конкретном случае нарушения административно-публичным органом или его должностным лицом требований законности следует устанавливать характер этого нарушения, обстоятельства и последствия его совершения, наличие и степень вины нарушителя в его совершении с тем, чтобы правильно квалифицировать его в качестве определённого вида правонарушения (преступления, административного правонарушения, дисциплинарного проступка) либо иного, публично не наказуемого нарушения норм права, и принять необходимые меры по устранению данного нарушения, его последствий, предотвращению подобных нарушений в будущем, в том числе привлечению виновных должностных лиц к юридической ответственности.

К сожалению, в отечественной науке административного права не выработано общее понятие нарушения законности в сфере административного правоприменения, не систематизированы виды нарушений законности в данной сфере.

Нам представляется, что поскольку правовыми формами осуществления административной правоприменительной деятельности выступают издание (принятие) административных актов и совершение административных действий, нарушения законности в рамках данной деятельности внешне могут выражаться в несоблюдении установленных материальными и

процессуальными нормами права требований, предъявляемых к содержанию, форме, порядку издания (принятия) и совершения данных актов и действий, а также в неисполнении нормативно установленной обязанности по изданию (принятию) административного акта или совершению административного действия, то есть в противоправном административном бездействии.

С учетом приведённых выше подходов к пониманию требований законности административной правоприменительной деятельности, исходя из правовых форм её осуществления, *под нарушением законности административной правоприменительной деятельности следует понимать не соответствующее положениям (нормам) закона или иного нормативного правового акта издание (принятие) административно-публичным органом, его должностным лицом административного акта, совершение им административного действия или административного бездействия в ходе осуществления указанной деятельности.*

Представляется, что нарушения законности административной правоприменительной деятельности могут быть классифицированы на виды по различным основаниям:

1. В зависимости от вида нарушаемых правовых норм:

1) нарушения материальных норм административного и других отраслей права, регулирующих существо разрешаемых в ходе административной правоприменительной деятельности вопросов, (материально-правовые нарушения), например, нарушение правил назначения административного наказания, предусмотренных главой 4 КоАП РФ;

2) нарушения административно-процессуальных норм, регламентирующих юридические процедуры осуществления административной правоприменительной деятельности (процессуально-правовые нарушения), например, нарушение контрольно-надзорным органом процедуры проведения проверки, установленной Законом № 294-ФЗ.

2. В зависимости от внешней формы выражения нарушений законности:

1) нарушения, выражающиеся в издании (принятии) не соответствующих нормам права административных актов, например, издание приказа (распоряжения) о проведении проверки, не соответствующего требованиям Закона № 294-ФЗ;

2) нарушения, выражающиеся в совершении не соответствующих нормам права административных действий, например, проведение осмотра принадлежащего юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещения с нарушением требований, установленных статьёй 27.8 КоАП РФ;

3) нарушения, выражающиеся в совершении не соответствующего нормам права административного бездействия, например, нерассмотренные административно-публичным органом, его должностным лицом в установленный нормой права срок заявления физического или юридического лица.

3. В зависимости от характера и последствий допущенного нарушения законности:

1) грубые нарушения законности, влекущие вредные юридически значимые последствия в виде лишения или ограничения прав граждан, организаций, создания препятствий в реализации предоставленных им прав, необоснованного возложения на них юридических обязанностей, привлечения их к юридической ответственности, например, неуведомление или несвоевременное уведомление органом государственного контроля (надзора) юридического лица или индивидуального предпринимателя о проведении в отношении него проверки;

2) негрубые нарушения законности, не влекущие указанных последствий, например, нарушение должностным лицом административно-публичного органа установленного статьёй 28.5 КоАП РФ срока составления протокола об административном правонарушении.

4. В зависимости от субъектов, совершивших нарушения законности:

1) нарушения, совершаемые административно-публичными органами, например, вынесение административной комиссией не соответствующего закону постановления по делу об административном правонарушении;

2) нарушения, совершаемые действующими от имени административно-публичных органов должностными лицами, например, составление должностным лицом протокола об административном правонарушении, не соответствующего требованиям, предусмотренным статьёй 28.2 КоАП РФ;

5. В зависимости от юридической квалификации нарушений законности:

1) нарушения, квалифицируемые в качестве правонарушений, влекущих наступление предусмотренной законом юридической ответственности: дисциплинарных проступков, административных правонарушений, преступлений, гражданско-правовых деликтов;

2) нарушения, не квалифицируемые в качестве правонарушений, влекущих наступление юридической ответственности, например, принятие административно-публичными органами, их должностными лицами не соответствующих нормам права решений об отказе в предоставлении земельных участков, лицензий и иных специальных разрешений.

С учетом вышеизложенного представляется необходимым чётко закрепить в федеральном административном и административно-процессуальном законодательстве не только основные требования законности административной правоприменительной деятельности, но и понятие, виды нарушений таких требований и систему мер правового реагирования на них.

*Владычкин А. А.**

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОБЛЕМАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИИ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ

Конец XX века был отмечен не только неопределённостью в государственной политике, но и некоторым затишьем административно-правовых научных исследований. Очевидно, что неопределённость цели и задач, которые ставит перед собой государство, порождает неясность актуальных проблем в науке. Между тем в нормативно-правовом регулировании нуждались молодые правовые феномены, которые возникли и получили своё развитие с укреплением отношений в области предпринимательства и внешнеэкономическими связями. Это, например, отношения в области налогов, сборов, государственного обязательного страхования, инвестиций и другие. Образовались правовые пробелы и в уже, казалось бы, сложившихся областях, связанных с экономической деятельностью государства: в области финансов, таможенных, банковских, валютных отношений и других.

Административное право, которое представлялось учёным как отрасль, регулирующая общественные отношения в сфере государственного управления (как общественные отношения, которые непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью), перестало отвечать закреплённой в учебниках, научных трудах и умах учёных формуле⁴⁴. Это в Конституции СССР (1977 года) была закреплена норма о том, что СССР — это общество подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами⁴⁵. Конституция Российской Федерации (1993) — закрепила принципиально иные отношения,

* **Владычкин А. А.**, аспирант АНО ВО МГЭУ

⁴⁴ См. например, Административное право. Козлов Ю.М. М.: Юристъ, 1999. С. 320; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. С. 37.

⁴⁵ Режим доступа: СПС КонсультантПлюс «ИБ документы СССР»

при которых государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную⁴⁶. Конституционно ни на одну из ветвей власти не возложены обязанности по государственному управлению. Таким образом, говоря об административно-правовом регулировании, в том числе в области экономики неправильно было бы говорить о государственном управлении в области экономики. Тогда очевидным становится вопрос: какие отношения в области экономики могут быть урегулированы нормами административного права?

Тот факт, что экономические отношения должны быть урегулированы правом сомнения не вызывает ни у экономистов, ни у специалистов в области права. И тут нужно отдать должное учёным, посвятившим свои труды финансовому праву и развитию финансовых правоотношений (Горбуновой О.Н., Вороновой Л.К., Грачевой Е.Ю., Карасевой М.В., Соколовой Э.Д., Химичевой Н.И. и другим). Положив в основу принцип связи указанных областей с финансами государства, финансами органов местного самоуправления и бюджетом, они разработали стройную систему научных взглядов и представлений о системе финансового права, которая включает в себя такие подотрасли как налоговое право, бюджетное право и институты: таможенное право, банковское право, страхование и др. Их труды получили дальнейшее продолжение в научных работах молодых-учёных — исследователей в области финансового права (Бакаева О.Ю., Покачалова Е.Ю., Ашмарина Е.М., Веницкий Д.В., Гриценко В.В., Рукавишникова И.В., Толстомятенко Г.П., Саттарова Н.А. и др.).

Конец XX — начало XXI века отмечены формированием законодательства в указанных областях. Вышел в свет Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть 1 — 1998 год, Часть II — 2000 год), Бюджетный кодекс Российской Федерации (1998 год), Таможенный кодекс Российской Федерации (1993 год). Получили правовое регулирование и

⁴⁶ Конституция Российской Федерации. 1993. Ст. 10.

дальнейшее развитие (с учетом свободных рыночных) банковские правоотношения⁴⁷, валютные правоотношения⁴⁸, отношения в области инвестиций⁴⁹, во внешнеэкономической деятельности⁵⁰ и др.

При этом, остались неохваченными и не могли получить должного обеспечения научной теорией финансового права и на законодательном уровне такие отношения в сфере финансов, которые на первый взгляд не связаны непосредственно с поступлением денежных средств в доход государства. Например, это отношения по предупреждению, выявлению, пресечению правонарушений в указанных выше областях; формы, методы и приёмы деятельности публичных органов и их должностных лиц, юрисдикционные отношения в указанных сферах и многие иные, которые традиционно относились к области административного права. Исключением стали отношения, урегулированные законодательством о налогах и сборах. Так в Части первой НК РФ закреплены отношения по налоговому контролю (Глава 14), общие положения об ответственности за налоговые правонарушения (Глава 15), а также юрисдикционные отношения, например, по обжалованию актов налоговых органов (Глава 19) и многие другие.

При таком подходе некоторые области не находят должного научного развития, а некоторые вообще оказались «разорванными» разными отраслями права. Например, отношения в области страхования регулируются гражданским, финансовым, административным правом. Таможенные отношения и вовсе — финансовым, административным, международным, уголовным, отдельные вопросы гражданским и информационным правом.

По сути своей нечёткость определения предмета административного права и его значения в общественной жизни привели к пробелам в науке

⁴⁷ См. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

⁴⁸ См. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

⁴⁹ См. Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах».

⁵⁰ Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности».

административного права, законодательном регулировании, понятийном аппарате. В этой ситуации видится насущная необходимость уточнения предмета административного права, не связывая его с государственным управлением и научного обоснования проблемы взаимодействия публичных органов с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами.

Так, например, А.И. Стахов даёт хоть и сложное для восприятия, но ёмкое по наполнению определение административного права. Это отрасль, *нормы которой регулируют* посредством использования специальных методов *общественные отношения, возникающие в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства* по поводу обеспечения исполнения физическими лицами и организациями, органами государственной власти, их должностными лицами, правовых норм различной отраслевой принадлежности федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации⁵¹.

Между тем, при всей своей тяжеловесности, такое новаторское понимание административного права позволяет проецировать (внедрять) его нормы во все экономические сферы и распространить административно-правовое регулирование, связанное с деятельностью исполнительных органов власти и их должностных лиц на область экономических отношений и признать их административными. Это позволит придать новый виток развитию административно-правовой науке и урегулировать должным образом широкий круг общественных отношений, в том числе экономические. Например, отношения в сфере контроля (надзора) в налоговой, таможенной области отношений, в области государственного обязательного страхования и др.

⁵¹ См. Стахов А.И. Административное право России: учебник и практикум. А.И. Стахов, П.И. Кононов, Е.В. Гвоздикова. М. Юрайт, 2016. С. 13.

Финансовыми правоотношениями, полагаю можно признать лишь те правоотношения, которые связаны с формированием денежных фондов, получением денежных средств из государственного (муниципального) бюджета и обязанностью уплатить (внести) денежные средства в бюджет государства (бюджет муниципального образования). Они возникают, изменяются и прекращаются в связи с действием публичной обязанности, при которой государство обязано заботиться о сбалансированном финансовом развитии всех регионов и финансовом благополучии граждан, а граждане в силу норм статьи 57 Конституции РФ обязаны платить законно установленные налоги и сборы.

Правоотношения, связанные с деятельностью публичных органов власти, в первую очередь отношения по контролю (надзору) в области экономики должны быть отнесены исключительно к области административно-правового регулирования. Так отношения по постановке на налоговый учёт (регистрация налогоплательщиков), налоговый контроль, налоговый мониторинг, таможенный контроль, производство по делу о налоговом правонарушении и другие, имея в своей основе административно-правовые формы и методы должны осуществляться исключительно в рамках административно-правового регулирования и получить развитие как институты административного права.

Если говорить о пределах экономической деятельности, то в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности⁵², экономическая деятельность имеет место тогда, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью производство продукции (предоставление услуг).

⁵² ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности/утв.

Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст) (ред. От 08.09.2017) // В данном виде документ опубликован не был. Режим доступа «СПС КонсультантПлюс».

Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство продукции (товаров или услуг), процессом производства и выпуском продукции (предоставлением услуг). Согласно Раздела «К» Общероссийского классификатора, к финансовой экономической деятельности относят: деятельность по предоставлению финансовых услуг, виды страхования, деятельность Центрального банка Российской Федерации, в том числе надзор за деятельностью кредитных организаций; организацию и осуществление валютного регулирования и валютного контроля; принятие решения о государственной регистрации кредитных организаций, выдачу кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостановление их действия и отзыв; управление и контроль за деятельностью фондовых, товарных, валютных бирж; оценка рисков и ущерба и множество других видов деятельности. В перечень видов экономической деятельности попали услуги в области права: представление интересов в судах или других судебных органах; работа нотариусов, судебных приставов, арбитров, третейских судей, патентных поверенных и др.⁵³ Ещё более удивительным является отнесение к экономической — деятельность в области юстиции и правосудия:

- административные, гражданские и уголовные дела, военные суды и судебную систему;
- вынесение судебных решений;
- разбирательство по арбитражным и гражданским делам;
- деятельность по управлению тюрьмами и обеспечению исправительных действий⁵⁴.

Непонятными остаются критерии составления такого классификатора.

⁵³ ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности/утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст) (ред. От 08.09.2017). Группа 69.10.

⁵⁴ Там же. Группа 84.23

До тех пор, пока мы будем финансовые отношения рассматривать как отношения, в которых присутствуют деньги, а административные отношения как управленческие отношения, административное право будет разорвано по отраслям (подотраслям) институтам, и мы не построим новую систему норм административного права, которая будет по-новому регулировать отношения в областях общественной жизни, в том числе в экономике.

Поэтому, при определении объёма и пределов административно-правового регулирования в области экономики нужно исходить из того, что входит в понятие (что наполняет) предмет отрасли административное право. Это имеет также существенное значение и для определения подсудности дел.

Административное право в понимании автора, — *отрасль российского права, регулирующая общественные отношения по поводу обеспечения исполнения всеми субъектами права законодательства, действующего на территории Российской Федерации.* Такая задача — обеспечения исполнения всеми субъектами права законодательства Российской Федерации — возложена Конституцией РФ, федеральными законами Российской Федерации на публичные органы. К ним относят, прежде всего, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц этих органов, органы местного самоуправления, а также иные органы, обладающие административно-распорядительными и административно-охранительными полномочиями.

Любая отрасль отличается от иных правовых феноменов тем, что она самостоятельна, системна, имеет свой предмет и метод правового регулирования. *Предмет отрасли административного права* тесно связан с вопросами регулирования общественных отношений по поводу обеспечения исполнения всеми субъектами права законодательства, действующего на территории Российской Федерации. Предмет отрасли административного права основан на нормах российского права, регулирующих комплекс

административно-распорядительных и административно-охранительных общественных отношений, направленных на обеспечение безопасности, охрану, защиту прав и свобод человека и общества в целом, достижение баланса публичных и частных интересов и др.

Наука административное право — это система историко-правовых знаний и догм (доктрин), полученных и накопленных научным сообществом о становлении и эволюции административного права, а также современные представления *по поводу обеспечения исполнения* всеми субъектами права законодательства, действующего на территории Российской Федерации.

Если вернуться к отношениям в области экономики, то глобальная цель отношений по регистрации (постановке на учёт) налогоплательщиков — обеспечить безопасность бюджета, охрану финансовых интересов государства, защиту социальных интересов и потребностей общества. Ни Министерство финансов Российской Федерации, ни Федеральная налоговая служба не обладают функциями обеспечения безопасности, защиты, охраны.

Таким образом, общий вывод можно сделать о том, что на сегодняшний момент не в том проблема, что имеются сложности в административно-правовом регулировании экономикой, а в том, что нужно менять подход к понятию сути и содержанию (назначению) отрасли и науки административного права и её предмету соответственно.

*Воробьева Я. А.**

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ШТРАФ: НАСТАНЕТ ЛИ ПРЕДЕЛ БЕСПРЕДЕЛУ?

14 декабря 2017 года судьей Няндомского районного суда Архангельской области Н.В. Волынской в отношении гражданки Бурдуковой Н.А. за совершение последней административного правонарушения, предусмотренного

* Воробьева Я. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

частью 1 статьи 14.7.1 КоАП РФ, было вынесено постановление о назначении административного наказания в виде административного штрафа⁵⁵. В ходе производства по данному делу установлено, что 5 октября 2017 года около 18 часов 30 минут Бурдукова Н.А. осуществила продажу спиртосодержащей жидкости объемом 400 миллилитров по цене 100 рублей. В судебном заседании Бурдукова Н.А. с протоколом об административном правонарушении согласилась, вину в совершении вменяемого ей деликта признала в полном объеме, в содеянном раскаялась.

Описанные события так и остались бы рядовым эпизодом в деятельности районного суда крохотного муниципального образования, расположенного в 347 километрах от областного центра, если бы не два обстоятельства — социальный статус правонарушителя (пенсионер) и размер административного штрафа (33000 рублей).

В связи со сказанным возникает резонный вопрос: соответствует ли тяжесть назначенного пенсионерке наказания характеру и степени общественной вредности совершенного ею проступка? Допустимо ли вообще назначение в данном конкретном случае административного наказания в виде штрафа, сумма которого почти в два раза превышает размер средней пенсии по стране? Ответы на эти вопросы, казалось бы, совершенно очевидны. Тем не менее, подобная ситуация является скорее типичной, нежели исключительной.

В последние годы отечественные административисты все громче говорят о чрезмерности штрафных санкций целого ряда статей особенной части административно-деликтного закона, однако их количество лишь увеличивается. Так, Федеральным законом от 05.02.2018 года №13-ФЗ Кодекс РФ об административных правонарушениях дополнен двумя статьями, предусматривающими ответственность за незаконную реализацию

⁵⁵ Постановление по делу об административном правонарушении от 14.12.2017 г. № 5-528/2017 // СПС Право.ру. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/100826204/115134867/> (дата обращения: 07.02.2018).

входных билетов на матчи чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года. Минимальный размер административного штрафа по данным статьям достигает:

- пятидесяти тысяч рублей — для граждан;
- ста пятидесяти тысяч рублей — для должностных лиц;
- пятисот тысяч рублей — для юридических лиц⁵⁶.

Хотелось бы подчеркнуть, что речь идет именно о минимальном размере.

Как это ни странно, но у подобной фискальной административно-деликтной политики находятся ярые сторонники не только среди чиновников. В частности, А.В. Карпов, обосновывая необходимость дальнейшего увеличения размеров административных штрафов, а также расширения перечня статей Особенной части, по которым штраф может назначаться выше установленного статьей 3.5 Кодекса общего правила, утверждает, что «правонарушители просто перестали реагировать на штрафы, размеры которых минимальны»⁵⁷.

Какую же «реакцию» ожидает от потенциальных правонарушителей А.В. Карпов и его единомышленники? Определенно сказать сложно. Только вряд ли эта реакция будет способствовать повышению процента взыскемости административных штрафов. Ещё более туманно выглядят перспективы улучшения законопослушания (тем более — правоуважения) со стороны населения. И даже введенная Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 515-ФЗ⁵⁸ возможность назначения административного штрафа

⁵⁶ Федеральный закон от 05.02.2018 № 13-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части введения административной ответственности за незаконную реализацию входных билетов на матчи чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201802050022> (дата обращения: 07.02.2018).

⁵⁷ Карпов А.В. О совершенствовании порядка назначения и уплаты административных штрафов // Вестник науки и творчества. 2016. № 4(4). С. 99.

⁵⁸ Федеральный закон от 31.12.2014 № 515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

ниже низшего предела не в состоянии кардинальным образом повлиять на складывающуюся ситуацию.

По сути, административный штраф в наши дни превратился из меры воздействия, направленной на предупреждение противоправных деяний, в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, которое несовместимо с требованиями справедливости при назначении административного наказания, на что вполне обоснованно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 14.02.2013 г. №4-П⁵⁹.

Ситуативное нормотворчество, ставшее неотъемлемой частью деятельности отечественного депутатского корпуса, сводит на нет все попытки ученых-административистов создать и реализовать на практике новые модели административно-деликтной политики. При этом сами законодатели прекрасно понимают, что в целом ряде случаев «санкции перестали выполнять свою адекватную превентивную роль» и что «порой деяния, по своей сути менее вредные, наказываются строже, чем более опасные»⁶⁰.

Выход из создавшейся ситуации заключается в санации ряда положений КоАП РФ, касающихся административного штрафа, в первую очередь — статьи 3.5. Согласитесь, достаточно странным выглядит тот факт, что общее правило о верхнем пределе административного штрафа не один десяток раз перекрывается исключениями о штрафах гораздо больших. Безусловно, исключения в праве неизбежны, поскольку именно посредством исключений может быть достигнуто относительное соответствие между правом и подлинными условиями социальной среды. Однако на практике мы

⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. №4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 25.02.2013. № 8. Ст. 868.

⁶⁰ Берсенева Т. Это — не ошибки, это — политика // Информационный портал Право.RU. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201802050022> (дата обращения: 07.02.2018).

сталкиваемся с фактами крайнего размежевания этих феноменов. Правовые нормы все чаще становятся чуждыми истинному положению вещей в той или иной сфере, а, следовательно, они не в состоянии урегулировать соответствующие общественные отношения, по крайней мере, в рамках правоуважения.

По мнению автора, статья 3.5 КоАП РФ должна быть возвращена в свое первоначальное состояние, определенное Федеральным законом от 30.12.2001 №195-ФЗ⁶¹, и гарантированно избавлена от каких-либо последующих изменений в части, касающейся «исключительных штрафов». В тех же случаях, когда, по мнению законодателя, размеры административного штрафа, предусмотренные конкретной статьей КоАП РФ, в силу их незначительности, не могут способствовать достижению цели наказания, а само противоправное деяние характеризуется повышенной степенью общественной вредности, необходимо рассматривать вопрос о переводе последнего в разряд преступлений либо уголовных проступков, о введении института которых все чаще говорится на самом высоком государственном уровне⁶².

Активно проводимая в последнее время политика либерализации уголовного наказания, направленная на дифференциацию уголовной ответственности за совершение противоправных деяний, не представляющих значительной общественной опасности, не должна негативным образом влиять на политику административно-деликтную. КоАП РФ не должен превращаться в «отхожее место» для декриминализованных преступлений, которые, приобретя статус административных правонарушений, тем не менее сохраняют за собой крайне жесткие правовые санкции.

Высказанные предложения будут способствовать реанимации административно-деликтного закона, возвращению его на позиции

⁶¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ.

⁶² См., например: Пока пожурить. Вячеслав Лебедев предлагает внести в УК главу об «уголовно наказуемом проступке» // Российская газета. 2016. 21 июля.

нормативно-правового акта, первостепенной задачей которого является защита прав и законных интересов граждан, и, как справедливо заметил Ю.В. Степаненко, заставят законодательную власть задуматься — не далеко ли зашла запретительная, а по существу репрессивная, административная политика нашего государства⁶³.

Кроме того, реализация озвученных инициатив, по мнению автора, будет способствовать истинному, устойчивому, а не эфемерному решению следующих актуальных проблем:

- сокращению роста числа административных правонарушений (в первую очередь, связанных с неисполнением административных наказаний, назначенных за ранее совершенные деликты);
- воспитанию населения в духе правоуважения, которое, по утверждению Н.А. Крикова, инициирует предрасположенность членов общества к устойчивому и массовому правомерному поведению⁶⁴;
- повышению процента взыскемости административных штрафов, назначенных органами административной юрисдикции;
- возвращению КоАП РФ имиджа демократического, правового акта, применяемого с соблюдением принципов законности, гуманизма и справедливости.

Ключом же к поиску альтернатив нынешнему законотворческому тупику должен явиться прямой диалог между учеными-административистами и законодателем. Диалог, выстроенный на постоянной основе, а не спорадически возникающий в угоду очередному плановому мероприятию. К великому сожалению, пока о таком взаимодействии можно только мечтать.

⁶³ Степаненко Ю.В. О некоторых тенденциях административно-деликтного законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года. В 3 частях. Ч. II. / сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 29.

⁶⁴ Криков Н.А. Правоуважение как социально-правовая ценность // Власть. 2010. №4. С. 135.

*Воробьева Я. А.**

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЛУЖБЕ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ

Государственная служба является важнейшим институтом современного общества. От того, насколько эффективно государственные служащие исполняют возложенные на них обязанности, зависит процветание государства, благополучие граждан, соблюдение их прав и свобод. Так, на сотрудников правоохранительных органов государством возложен широкий объем полномочий, от эффективности реализации которых напрямую зависит как авторитет государства, так и благополучие проживающих в нём граждан.

Специфика правоохранительной службы состоит в том, что, обладая значительным кругом правомочий, в том числе и по применению мер государственного принуждения, сотрудники органов внутренних дел нередко сами остаются незащищёнными. Решение задач, стоящих перед сотрудниками полиции, зачастую сопряжено с риском для их жизни и здоровья. Кроме того, служба в органах внутренних дел налагает на полицейских ряд важных ограничений. При этом, существует явное противоречие между значимостью детальной регламентации службы в правоохранительных органах и имеющими место недостатками нормативно-правового регулирования этих вопросов.

Отдельная корпорация людей, осуществлявших управленческие функции, обособилась с момента возникновения государства. Соответственно, законодатель на определённом этапе развития государственно-управленческих структур начал регулировать складывающиеся в этой сфере общественные отношения. Институт государственной службы возник практически одновременно с институтом государства и имел своей целью реализацию

* Воробьева Я. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

полномочий публичной власти. На протяжении своей истории он выделился в качестве особого вида профессиональной деятельности, содержание которой составило управление государственными делами, такими как, исполнение монарших актов и обеспечение общественного порядка, отправление правосудия, оборона суверенитета государства и охрана государственных границ, взимание налогов и развитие предпринимательства.

Государственная служба — это инструмент, посредством которого государство реализует присущие ему задачи и функции. В объект изучения юридической науки входят, прежде всего, управленческо-правовые аспекты государственной службы, то есть она рассматривается в качестве властного упорядочивающего (организующего) воздействия субъектов управления (таких как государство в целом, его органы и должностные лица) на объекты управления (общество в целом, а также отдельные комплексы общественных отношений).

Как справедливо пишет О.В. Хабибуллина, правовой режим государственной службы — это установленная нормами права идеальная модель функционирования и развития складывающихся в ходе организации и осуществления государственной службы общественных отношений, обеспеченная совокупностью организационных и материально-технических средств, которыми определяется мера возможного и должного поведения субъектов. Особенностью правового режима государственной службы выступает дуалистический материально-процессуальный, комплексный и регулятивно-охранительный её характер⁶⁵.

При этом, учитывая то, что в Конституции РФ декларирован правовой характер государства (ч. 1 ст. 1), федеральная государственная служба, в свою очередь, имеет не субординационный (административно-командный), а согласительный характер. Государственные службы всех ветвей федеральной власти не подчинены друг другу, они взаимодействуют на согласительных

⁶⁵ См.: Хабибуллина О.В. Правовой режим государственной службы // Lex russica. 2013. № 8. С. 847.

началах. Располагаясь по федеральной горизонтали, они координируют и согласовывают свои усилия при решении государственных задач. Государственная служба ни одной из ветвей власти не может иметь преимущества перед другими, преобладать над ними.

Вплоть до недавнего времени законодатель прямо подразделял федеральную государственную службу на гражданскую, военную и правоохранительную. Так, в ст. 7 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁶⁶ правоохранительная служба рассматривалась в качестве профессиональной служебной деятельности граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ⁶⁷ эта статья была признана утратившей силу, а сам термин «правоохранительная службы» был из российского законодательства исключён. П. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ теперь содержит формулировку, согласно которой «система государственной службы включает в себя: государственную гражданскую службу; военную службу; государственную службу иных видов».

Следует согласиться с И.В. Буяновым, по мнению которого легальное определение правоохранительной службы, страдало определённым огрехом юридической техники, в частности, тавтологичностью. Так, юридическая сущность категории «правоохранительная служба» выводилась посредством указания на соответствующую деятельность граждан на должностях данной службы. Сам термин «правоохранительная служба» использовался

⁶⁶ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁶⁷ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4388.

законодателем одновременно в двух значениях — как деятельность и как система правоохранительных органов⁶⁸.

Длительное время почву для многочисленных споров создавала и ныне также утратившая силу норма абз. 3 п. 1 ст. 19 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ о том, что закреплённое в ст. 7 этого нормативного правового акта определение правоохранительной службы может применяться только со дня вступления в силу Федерального закона о правоохранительной службе. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶⁹ и Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁷⁰ в качестве такового рассматривать было бы вряд ли правомерно, так как к числу правоохранительных относятся не только органы внутренних дел и полиция.

Общим местом большинства научных работ, посвящённых правовому регулированию службы в правоохранительных органах, был тезис о необходимости скорейшего принятия федерального закона о правоохранительной службе. Учёные расходились лишь во мнениях относительно того, насколько подробно и какие именно вопросы этим нормативным правовым актом должны были быть урегулированы. Так, в частности Я.В. Мирошниченко писал, что для урегулирования всего комплекса общественных отношений, связанных с правоохранительной службой, «необходимо принять Федеральный закон «О государственной правоохранительной службе Российской Федерации»»⁷¹. В.Г. Семенов

⁶⁸ См.: Буянов И.В. Понятие и сущность российской государственной правоохранительной службы // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 49.

⁶⁹ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.12.2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁷⁰ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

⁷¹ Мирошниченко Я.В. Совершенствование правового регулирования прохождения государственной правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 17.

объяснял трудности принятия подобного нормативного правового акта тем, что в его содержание должны входить описания единых условий, порядка прохождения правоохранительной службы, её предельных сроков, расчётов размеров денежного содержания, а также иных положений, существенно отличающихся в различных правоохранительных ведомствах⁷². С точки зрения Н.С. Калининой, федеральным законом о правоохранительной службе должны регулироваться лишь общие вопросы, связанные с данным видом государственной службы и не затрагиваться частные особенности функционирования конкретных правоохранительных органов⁷³.

Несмотря на принятое законодателем решение об исключении упоминания о правоохранительной службе как о виде государственной службы, формальное юридическое разделение государственной службы на разные виды, правовая доктрина должна продолжить системное исследование государственной службы в правоохранительных органах и единства её правовых и организационных основ. В настоящее время перспективы развития отечественного законодательства о службе в правоохранительных органах рассматриваются учёными-административистами с двух точек зрения.

Сторонники первой точки зрения позитивно расценивают шаг законодателя, направленный на уход от необходимости правового регулирования службы в различных правоохранительных органах в рамках единого нормативного правового акта. Так, по мнению А.А. Гришкова, сам легальный термин «правоохранительная служба», де-юре обособливающийся соответствующий вид государственной службы — ошибка, допущенная законодателем на начальном этапе реформирования законодательства о государственной службе. На взгляд учёного, дальнейшее развитие законодательства о государственной службе в государственных органах

⁷² См.: Семенов В.Г. Является ли препятствием правоохранительной службе обвинительный приговор? // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 71.

⁷³ См.: Калинина Н.С. Некоторые вопросы законодательного закрепления основных положений организации правоохранительной службы Российской Федерации как вида федеральной государственной службы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007. № 3. С. 2.

правоохранительного блока должно осуществляться на основе ведомственного принципа. Каждое ведомство или группа сходных по компетенции ведомств правоохранительного блока должны формировать собственную правовую базу, предпочтительно посредством принятия отдельных федеральных законов⁷⁴.

Напротив, в частности, с точки зрения С.Е. Чаннова, принятое законодателем решение отказаться от идеи издания единого нормативного правового акта о правоохранительной службе выглядит неоднозначно. Законодателю следовало провести серьёзную аналитическую работу, выявить существенные особенности прохождения государственной службы в отдельных правоохранительных органах, представить объективное обоснование необходимости дифференцированного нормативного регулирования. Наличие единого закона о службе в правоохранительных органах совершенно не исключало возможности уточнения тех или иных аспектов её прохождения в различных правоохранительных органах в иных нормативных правовых актах⁷⁵.

Следует согласиться с тем, что рассматриваемое решение законодателя было как минимум не вполне взвешенным и обоснованным. Несмотря на то, что законодатель теперь не выделяет правоохранительную службу в отдельный вид государственной службы, общественные отношения, связанные с прохождением службы в органах внутренних дел, Следственном комитете РФ, таможенных органах и в прокуратуре, не стали менее значимыми. Не снизилась и значимость их правового регулирования.

Критерием классификации государственной службы на гражданскую и милитаризованную (куда входят военная и правоохранительная служба) выступают их содержание и направленность. Если гражданская служба имеет своим содержанием и направленностью публичное управление, то милитаризованная — оборону государства и охрану существующего

⁷⁴ См.: Гришкoveц А.А. К вопросу о правоохранительной службе // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 63.

⁷⁵ См.: Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть? // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 70.

правопорядка. Также, в частности, милитаризованные государственные служащие в обязательном порядке принимают присягу. Милитаризованная государственная служба характеризуется более высокой степенью урегулированности, преобладанием в посвящённых ей нормативных правовых актах императивных правовых норм. Перечни должностей правоохранительной службы рассредоточены по целому ряду нормативно-правовых актов применительно к каждому из видов службы в правоохранительных органах.

Вряд ли можно отрицать, что общественные отношения, складывающиеся в связи со службой в правоохранительных органах, во многом обладают сходными характеристиками. Следовательно, и соответствующий нормативный материал, эти отношения регулирующий, также неизбежно будет во многом идентичен. А.В. Каляшин справедливо обращает внимание на то, что смысловое содержание законов об отдельных видах службы в правоохранительных органах во многом совпадает. Практически одинаковыми являются основные термины, применяемые в законах, исходные положения о службе, нормы, устанавливающие должности, специальные звания, и другие правила. Различия между содержанием соответствующих документов состоят в части закрепления особенностей службы, присущих профессионально-служебной деятельности в конкретном федеральном органе исполнительной власти, его учреждении, органе и организации (к примеру, установление специального звания с приставкой «полицейский»)⁷⁶.

Тем самым, если государственная служба в правоохранительных органах характеризуется существенными схожими чертами (такими как содержание и цель правоохранительной службы; особенности режима несения службы; наличие у сотрудников права на применение мер

⁷⁶ Каляшин А.В. Современное состояние и перспективы развития законодательства о службе в некоторых видах федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 36.

административного принуждения, в том числе на использование огнестрельного оружия и специальных средств и др.), то, исходя из принципа правовой экономии, и основы её правового регулирования должны быть сосредоточены в рамках одного федерального закона или же кодекса правоохранительной службы.

*Ганжа А. С.**

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНОЙ ПРИРОДЕ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Государственно-служебные правоотношения, складывающиеся в деятельности органов внутренних дел, подвержены правовому воздействию со стороны различных отраслей права. Однако основополагающую роль играют нормы административного права, которые придают не только публично-правовой характер указанным правоотношениям, но и представляют возможность выделить в них соответствующие признаки и характерные черты, позволяющие определить их правовую природу.

Современный этап развития государственно-служебных правоотношений характеризуется возможностью сочетания административно-правовой и договорной модели взаимоотношений между субъектами данных правоотношений. В связи с этим, говоря о правовом статусе государственных служащих соответствующего вида, следует принимать во внимание комплексный характер государственно-служебных правоотношений.

Развитие теоретических взглядов на правовую природу государственно-служебных правоотношений происходит в рамках тенденции обоснования их комплексного характера, в основе которой лежит

* Ганжа А. С., аспирант АНО ВО МГЭУ

взаимосвязь публично-правового и договорного (с позиции трудовых правоотношений) регулирования⁷⁷.

В данном контексте также необходимо отметить, что в целом во все сферы государственного управления проникают диспозитивные формы опосредования возникающих правоотношений. Данный факт обусловлен, как нам представляется, возрастающей ролью административно-договорного регулирования. Аналогичную тенденцию можно проследить и в сфере государственно-служебных правоотношений.

Следует отметить, что при классификации административно-договорных правоотношений представляется возможным в зависимости от содержания выделить следующие их виды: международные административно-договорные правоотношения; координационные административно-договорные правоотношения; административно-договорные правоотношения в сфере науки и образования; компетенционные административно-договорные правоотношения, а также в качестве самостоятельной разновидности — государственно-служебные административно-договорные правоотношения.

Бесспорно, что наиболее распространёнными административно-договорными правоотношениями, которые возникают в процессе организационно-управленческой деятельности органов государственной власти, являются государственно-служебные, в рамках которых гражданин и соответствующий руководитель органа государственной власти наделены соответствующими правами и обязанностями.

Применительно к деятельности органов внутренних государственно-служебные правоотношения опосредуются контрактом о прохождении службы в органах внутренних дел. Согласно ст. 21 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской

⁷⁷ См.: Галимов Р.Р. Публично-правовое и договорное регулирование правоотношений на государственной гражданской службе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 12–13.

Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷⁸ данный контракт представляет собой соглашение между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или сотрудником органов внутренних дел о прохождении службы в органах внутренних дел и (или) замещении должности в органах внутренних дел. Контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. Законом устанавливаются виды и сроки действия контракта, а также требования к его содержанию⁷⁹.

Исторически контракт возникает как разновидность договора. Такой подход отражает современную цивилистическую концепцию о контакте, который опосредует договорные отношения в сфере государственных заказов. Более того действующее законодательство в данной сфере представлено ФЗ № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁸⁰.

Вместе с тем содержание контракта о службе в органах внутренних дел составляют права и обязанности сторон, включая объем исполнительно-распорядительной компетенции соответствующего сотрудника, что позволяет говорить об административно-правовой природе возникающих на основе контракта правоотношений.

В рамках административно-договорного регулирования проявляются не только управленческие свойства государственно-служебных правоотношений, но и представляется возможным выделить признаки, характерные для договорного воздействия — это и добровольность вступления в

⁷⁸ См.: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 01.12.2011.

⁷⁹ См.: Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / отв. ред. Костенников М.В., Куракин А.В. М.: Юрайт, 2015. С. 32–33.

⁸⁰ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 08.04.2013.

правоотношения, и формальное равенство сторон, и наличие согласованной воли по всем существенным условиям договора, и взаимная ответственность сторон, а также иные.

Для определения правовой природы государственно-служебных правоотношений их необходимо отличать от иных договорных правоотношений, опосредующих реализацию трудовых потребностей человека и гражданина.

Следует поддержать позицию отдельных авторов, которые выделяют признаки, позволяющие отнести служебный контракт к административному договору. В целом содержание этих признаков сводится к наличию в государственно-служебных правоотношениях возможности свободного волеизъявления сторон, одной из которых в обязательном порядке выступает представитель государственного органа, а также регулирование этих отношений преимущественно нормами административного права⁸¹.

В юридической литературе также отмечается, что традиционные для гражданского договора признаки: равенство контрагентов в договоре, свобода вступления контрагентов в договорные отношения — подвергаются настолько существенной корректировке применительно к административному договору, что не могут считаться определяющими для него. Такое положение объясняется сохранением администрацией в договоре своего публично-властного статуса и особым назначением административно-договорных отношений. Ряд других признаков: обособленность субъектов договора и обособленность их волеизъявлений, соотношение закона и усмотрения сторон при формировании условий договора — остаются независимыми от отраслевой принадлежности договора⁸².

⁸¹ См.: Горячук И.Н. Административно-правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10.

⁸² См.: Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации // Общественные науки. Политика и право. 2014. № 2. С. 49.

Необходимо также указать и на то, что государственно-служебные и трудовые правоотношения отличаются сферами применения. Если первые возникают в сфере государственной службы, то вторые — в сфере взаимодействия работников и работодателей. Вместе с тем, нельзя однозначно отграничивать государственно-служебные и трудовые правоотношения, поскольку в правовом регулировании отношений на государственной службе не исключена возможность применения и норм трудового законодательства, но только в тех случаях, если отсутствуют специальные административно-правовые нормы.

В целом необходимо отметить, что по действующему трудовому законодательству и государственно-служебному законодательству понятия «контракт о службе» и «трудовой договор» являются разными по своей правовой природе правовыми конструкциями, которые тем не менее опосредуют отношения, направленные на реализацию права граждан на труд.

Признание контракта о службе в органах внутренних дел видом административного договора требует в его регулировании применения специальных административно-правовых приёмов и методов. При этом определение правовой природы контракта о службе в органах внутренних дел позволяет определить природу всех государственно-служебных отношений в органах внутренних дел.

В заключении необходимо отметить, что правовую природу государственно-служебных правоотношений следует считать административно-договорной, при которой данные правоотношения являются одной из разновидностей административных правоотношений.

*Ганжа А.С.**

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

В 2005 году был принят Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг»⁸³ который впервые утвердил понятие «конкурентный отбор претендентов на заключение муниципальных и государственных контрактов». Уже позднее, в процессе осуществления закупок, стали выявляться недостатки данного Федерального закона, и довольно жестко встал вопрос о необходимости проведения реформ в сфере закупок, а множество дополнений и изменений не смогли существенно изменить ситуацию в лучшую сторону, которая, прежде всего, была связана с безэффективным расходованием средств бюджета и высокой коррупционной составляющей в отношениях государственного заказа. В итоге было принято решение о необходимости принятия нового законодательства, в основе которого будет находиться концепция создания контрактной системы. Вопрос о создании контрактной системы был поставлен в разных нормативных документах. В частности, в бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию на 2012-2014 годы отмечалось, что процедуры размещения заказов многократно пересматривались за последние годы, однако практически не развивались институты планирования заказа и исполнения государственных контрактов. Ответственность лишь за соблюдение формальных правил выбора поставщика, по сути, заменяла во многих случаях ответственность заказчика за итоговый результат закупки.

* Ганжа А.С., аспирант АНО ВО МГЭУ

⁸³ Российская газета, № 163, 28.07.2005. Утратил силу с 1 января 2014 года в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

В силу вышеуказанных и ряда других ^{причин} с 01.01.2014 года на смену Федеральному закону № 94-ФЗ пришел Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁸⁴ (далее – Закон № 44-ФЗ). Этот нормативный акт регламентирует процесс осуществления закупочной деятельности Заказчика, специализированной организации, контролирующих органов в системе по осуществлению закупок с привлечением высококвалифицированных специалистов, которые обладают необходимыми знаниями и умениями в рамках проведения закупок. Единая целостность контрактной системы основана на общих принципах и подходах, что разрешает обеспечение государственных и муниципальных нужд с помощью планирования и проведения закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также осуществления постоянного контроля в сфере закупок.

Законодательство в сфере закупок предусматривает не только сам процесс осуществления закупок тем или иным методом, но и контроль, мониторинг и аудит закупок. Это необходимо для обнаружения нарушений требования закона как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя). Данную функцию выполняют участники размещения заказа (поставщики, подрядчики, исполнители), общественные гражданские организации и Федеральная антимонопольная служба. До 1 января 2015 года контролирующим органом в сфере закупок осуществляемых в рамках государственного оборонного заказа была Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ), которая в настоящий момент упразднена.

На основании положений статьи 6 Закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок базируется на принципах открытости, прозрачности

⁸⁴ Российская газета, № 80, 12.04.2013.

информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Принцип открытости и прозрачности

В соответствии со статьей 7 Закона № 44-ФЗ, на всей территории Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок. Открытость и прозрачность информации обеспечивается также в следствии ее опубликования в единой информационной системе (далее - ЕИС). Информация предусмотренная законодательством о закупках и размещенная в ЕИС, должна быть полной и достоверной. То есть, вся информация касающаяся осуществляемой процедуры закупки должна быть в открытом доступе, полной и достоверной. Что касается полноты информации, то это значит должны быть размещены и видные все документы и решения по всем этапам осуществления закупки, начиная от размещения позиции плана закупок и позиции плана-графика закупок, далее идут извещения по какой-либо определенной закупке, протоколы по рассмотрению первых и вторых частей заявок, заключение проекта контракта, которое сопровождается также размещением документа об обеспечении исполнения контракта (в случае, если оно было установлено), все дополнительные соглашения и документы по поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг, также размещаются в ЕИС. Также существует такое право участника размещения заказа, как подача запроса на разъяснение требований, которые установлены в документации по закупке, в результате подачи которого заказчик обязан в определенный срок (в зависимости от способа размещения заказа, например, если это электронный аукцион, то в течении двух дней с момента подачи такого запроса на разъяснения) обязан официально ответить на данный

запрос, разместив это ответ в ЕИС, в результате чего информация попадет в общий доступ. Не менее важным при соблюдении принципа открытости и прозрачности является правильное написание названия объекта закупки при внесении в план закупок и план-график (ранее, когда план график не имел структурированный вид и уполномоченное лицо заказчика само вводило при размещении наименование предмета контракта), чтобы каждое заинтересованное лицо могло в поиске при раскладке клавиатуры на русском языке найти данную закупку. Нарушением принципа открытости и прозрачности в данном случае будет факт вставки в наименование предмета закупки нескольких или одной букв (ы) при раскладке клавиатуры на английском языке.⁸⁵

Принцип обеспечения конкуренции

На основании положений статьи 8 Закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок направлена на создание одинаковых для всех условий с целью обеспечения конкуренции между участниками закупок. Каждый заинтересованное лицо может стать поставщиком, подрядчиком, либо исполнителем, на условиях, которые предусмотрены законом. В процессе осуществления закупок необходимо соблюдать добросовестную конкуренцию. Заказчику и его уполномоченным лицам запрещено совершать действия, которые ведут к ограничению конкуренции и сокращению количества участников закупки. Примеров ограничения конкуренции довольно много. Например, при составлении технического задания накупаемый товар, заказчик конкретно указывает показатели товара какой-то определенной фирмы, без диапазона значений, что ограничивает остальных участников размещения заказа в праве подать заявку на участие в процедуре закупки; при рассмотрении первых частей заявок участника неправомерно отклоняют за неуказание информации, обязательное указание которой в

⁸⁵ А.А. Юрицын: Особенности механизма правового регулирования организационных отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Монография. Издательство: Юстиц Информ, 2017, с. 15.

документации об осуществлении закупки не требуется (например, участник размещения заказа не указал год изготовления товара, так как данный показатель не относится к конкретным показателям, которые установлены заказчиком); включение в документацию об осуществлении закупки инструкции по заполнению первой части заявки, конкретно по описанию закупаемого товара также усложняют подачу первой части заявки и ведет к ошибкам при заполнении, что в результате образует отклонение заявки (например, в инструкцию по заполнению первой части заявки на аукцион на закупку мяса говядины, включают обязательное указание таких показателей как мраморность, показатели оттенков мяса, показатели оттенков жира, характеристику мышц в разрезе, состояние подкожного жира и т.д.). Все вышеперечисленные действия ведут к ограничению количества участников размещения заказа. Конкурентоспособными способами осуществления закупки являются открытый конкурс, электронный аукцион, запрос котировок и запрос предложений.⁸⁶

Принцип профессионализма заказчика

В положениях статьи 9 Закона № 44-ФЗ указывается, что контрактная система в сфере закупок подразумевает факт прохождения заказчиком и (или) его уполномоченными лицами соответствующего обучения и обладание ими специальными знаниями в области закупок. Таким образом, заказчики и его уполномоченные лица должны пройти курсы по повышению уровня квалификации и профессионального образования сотрудников, которые заняты в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Принцип стимулирования инноваций

⁸⁶ А.А. Юрицын: Особенности механизма правового регулирования организационных отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Монография. Издательство: Юстиц Информ, 2017, с. 16.

В соответствии со статьей 10 Закона № 44-ФЗ заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Данный принцип могут применять не все заказчики, так как у некоторых из них существуют нормы положенности и ограничения, в связи с чем заказчик не может по собственной инициативе осуществить закупку того или иного товара не состоящего на снабжении и вооружении и не проходящего по норме положенности. Так, например, в системе МВД приняты на снабжение и вооружение фильтрующий противогаз ПМК-С, изделие ФПК-7ПБ, Радиостанция Р-168-100У-2 (двухканальная) и т.д.

Принцип единства контрактной системы в сфере закупок

На основании положений статьи 11 Закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок базируется на единых принципах и подходах, которые предусмотрены законодательством о закупках и позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок. Данный принцип говорит о том, что законодательство о закупках, является единым для всех участников осуществляющих деятельность в сфере контрактной системы.⁸⁷

*Принцип ответственности за результативность обеспечения
государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления
закупок*

На основании положений статьи 12 Закона № 44-ФЗ государственные и муниципальные заказчики при осуществлении планирования закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Уполномоченные

⁸⁷ А.А. Юрицын: Особенности механизма правового регулирования организационных отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Монография. Издательство: Юстиц Информ, 2017, с. 17.

лица заказчиков несут личную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и иными нормативными правовыми актами, регулирующими контрактную систему. Этот принцип подразумевает разумный подход к осуществлению закупки со стороны заказчика. То есть, какую продукцию (услугу, работу) запланировали приобрести в соответствии с планом закупок и планом-графиком закупок, такая продукция (услуга, работа) должна стать итогом осуществления процедуры закупки. Каждое должностное лицо заказчика, осуществляющее в ЕИС действия с применением электронной подписи несет за них ответственность. При нарушении требований законодательства о закупках и в случае выявления факта такого нарушения, должностное лицо заказчика привлекается к административной ответственности.

На основании вышеизложенного следует вывод, о том, что принципы, на которых функционирует контрактная система, являются основой для осуществления правового регулирования в данной сфере. Каждый из приведенных выше принципов находит отражение не только в нормах Закона № 44-ФЗ, но и в иных нормативно-правовых актах, регулирующих порядок осуществления закупок. Принципы контрактной системы обеспечивают правомерное осуществление закупок.

Литература

1. Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг» // Российская газета, № 163, 28.07.2005. Утратил силу с 1 января 2014 года.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета, № 80, 12.04.2013.

3. Юрицын А.А. Особенности механизма правового регулирования организационных отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд / Монография. Издательство: ЮстицИнформ, 2017.

*Голдин П. Ф.**

ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ КАК МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Одним из основных видов государственного принуждения, применяемого к государственным служащим в порядке подчинённости за нарушение законодательства и требований служебной дисциплины, является дисциплинарное принуждение. Это многоплановое и сложное явление, обусловленное развитием непосредственных целей и способов реализации охранительных отношений, возникающих в связи с нарушением дисциплины⁸⁸.

Принуждение в государственном управлении следует отличать от государственного принуждения. Они соотносятся как общее (государственное принуждение) и частное (принуждение в государственном управлении). Административным правом регламентируется административное, дисциплинарное (в отношении всех государственных служащих) и материальное принуждение (в отношении военнослужащих). Причём материальная ответственность военнослужащих входит в структуру их дисциплинарного принуждения. Дисциплинарное принуждение в отношении муниципальных служащих регулируется нормами административного, муниципального и трудового права; обучающихся — образовательного и административного права; а в отношении лиц, отбывающих уголовное наказание — нормами уголовно-исполнительного права.

* Голдин П. Ф., аспирант АНО ВО МГЭУ

⁸⁸ Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: Сущность. Функции. Значение / под ред. А.П. Шергина. Мн.: Наука и техника, 1988. С. 271. — 326 с.

Следует отметить наличие значительного количества исследований, посвящённых всесторонней характеристике административного принуждения, чего пока нельзя сказать о принуждении дисциплинарном. Если говорить обобщённо, то в административно-правовых исследованиях зачастую имеет место общая характеристика рассматриваемого института, его признаков и структуры, и далее речь, как правило, идёт о механизме дисциплинарной ответственности или дисциплинарных взысканиях. Разночтения имеют место при определении понятия дисциплинарного принуждения, при классификации и содержательной характеристике относящихся к нему мер.

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении — это совокупность основанных на законе мер психологического, физического или материального воздействия уполномоченных на то органов, наделённых властными полномочиями на сознание и волю людей в целях достижения определённого поведения, строгого соблюдения дисциплины и законности⁸⁹. Как видится, Д.А. Гавриленко в этом определении характеризует дисциплинарное принуждение скорее, как государственное или правовое принуждение.

Д.Н. Бахрах определяет дисциплинарное принуждение как «применение субъектами линейной власти к подчинённым им членам устойчивых коллективов за непреступные правонарушения мер дисциплинарного воздействия в порядке, установленном нормами административного, трудового и некоторых других отраслей права»⁹⁰. Это определение представляется более конкретным, чем у Д.А. Гавриленко. Необходимо подчеркнуть, что в некоторых отдельно взятых случаях легальные меры дисциплинарного воздействия может применять и функциональный руководитель, например, комендантский патруль — к

⁸⁹ Гавриленко Д.А. Дисциплина труда и средства ее обеспечения. Мн.: Наука и техника, 1985. С. 88. 120 с.

⁹⁰ Бахрах Д.Н. Дисциплинарное принуждение // Правоведение. 1985. № 3. С. 21.

сотруднику ОВД или военнослужащему, сотрудник отдела безопасности (режима) учреждения уголовно-исполнительной системы — в отношении лиц, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы.

Существуют и иные подходы к определению дисциплинарного принуждения. Так И.Д. Фиалковская считает, что дисциплинарное принуждение — это метод государственного управления⁹¹. Следует заметить, что дисциплинарное принуждение является методом прямого управляющего воздействия, это динамическая категория, которая реализуется в охранительных и юрисдикционных отношениях в установленной форме. Однако дисциплинарное принуждение, являясь межотраслевым, может выходить и за рамки системы государственного управления, при этом сохраняет свои основные характеристики и тогда, когда принудительные меры применяются не только к государственным служащим. *Таким образом, дисциплинарное принуждение по административному праву — это отраслевой вид административно-правового принуждения, а дисциплинарное принуждение в целом (в широком смысле) — это межотраслевой вид государственного принуждения.* Применительно к сфере государственного управления дисциплинарное принуждение — это метод административно-правового воздействия⁹².

Чтобы разобраться в том, что такое дисциплинарное принуждение, придать ему адекватное социально-правовое значение, необходимо проанализировать его особенности как межотраслевого и отраслевого вида принуждения (в рамках административного и служебного права) и как

⁹¹ Фиалковская И.Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности. Научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». 2016. № 3. С. 189–203.

⁹² Подобную позицию разделяют Д.Н. Бахрах, А.П. Коренев и А.И. Каплунов. См., например: Административное право: учебник / Бахрах Д.Н., Стариков Ю.Н., Россинский Б.В. М.: Норма, 2007. С. 564. 800 с.; Административное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. М., 2011. С. 179-181. 536 с.; Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право. Учебник. Изд. 4-е. / под ред. А.П. Коренева. М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Щит», 2002. С. 183-186. 306 с.

разновидности государственного принуждения. Являясь административно-правовым, дисциплинарное принуждение обладает всеми признаками, присущими государственному принуждению, вместе с тем его характеризуют и специфические черты.

Можно выделить следующие основные признаки дисциплинарного принуждения (по административному и служебному праву):

- 1) является разновидностью административно-правового принуждения;
- 2) его основанием выступает нарушение соответствующих социальных норм;
- 3) регламентировано нормами административного и административно-процессуального права;
- 4) осуществляется в процессуальной и в не процессуальной форме;
- 5) является разновидностью административной (исполнительно-распорядительной) деятельности соответствующих субъектов, реакцией на неправомерное, вредное для общества поведение людей;
- 6) строго индивидуализировано;
- 7) правом применять меры дисциплинарного принуждения наделён значительный круг лиц, и не только представителей исполнительной власти;
- 8) субъекты дисциплинарного принуждения являются членами организованных коллективов и находятся между собой в организационном подчинении;
- 9) характеризуется наличием значительного количества общих (применяются к большинству членов организованных коллективов) и специальных (применяются только к определённым лицам, например — сотрудникам ОВД, военнослужащим) мер воздействия, образующих различные группы;
- 10) меры принуждения применяются в целях предупреждения и пресечения неправомерных деяний, восстановления нарушенного порядка

(отношений), понуждения к исполнению возложенных обязанностей, обеспечения привлечения к дисциплинарной ответственности, возмещению причинённого имущественного ущерба;

11) в ряде случаев меры дисциплинарного принуждения применяются кумулятивно с мерами административной и уголовной ответственности.

Также возникает вопрос о том, как соотносятся между собой категории дисциплинарное принуждение и дисциплинарная ответственность. Не вызовет сомнений тот факт, что дисциплинарная ответственность выступает формой реализации дисциплинарного принуждения. Ответственность — разновидность принуждения, а меры дисциплинарного взыскания — особый вид мер принуждения. Не всякое правовое принуждение является реализацией юридической ответственности, например — к надлежащему выполнению возложенных обязанностей, т.к. в этом случае отсутствует наказание за совершенное нарушение. Не всякая санкция правовой нормы является мерой (санкцией) дисциплинарной ответственности. Меры дисциплинарной ответственности являются эффективным и наиболее острым (карательным) средством обеспечения правопорядка и дисциплины, и применяются когда все иные средства дисциплинарного воздействия не дали должного эффекта.

Важное отличие дисциплинарного принуждения от дисциплинарной ответственности должно основываться на том, что, в отличие от мер дисциплинарной ответственности, меры дисциплинарного принуждения могут применяться и при отсутствии вины государственного или муниципального служащего, в силу лишь публичной необходимости⁹³. Например, для предотвращения нарушения установленного порядка деятельности, законных прав граждан, организаций.

Во многих случаях участники общественных отношений с помощью средств легального государственного принуждения приводятся в надлежащее

⁹³ Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 15. — 47 с.

положение, в то, в котором они должны находиться согласно требованиям закона, правомерного соглашения, не привлекаясь при этом к юридической ответственности. Например, лицо, нарушившее соответствующую дисциплину, понуждается к её соблюдению, с применением мер морального (не юридического) воздействия, не имеющих правовых последствий. В таких случаях замечание, предупреждение, указание, порицание являются мерами дисциплинарного воздействия, а не видами дисциплинарных взысканий. Цель их применения — указать подчинённому на его недостатки, сформировать уважение к установленным правилам, помочь преодолеть негативные черты в поведении и общении.

Таким образом, реализация дисциплинарного принуждения выходит за пределы дисциплинарной ответственности, когда применение дисциплинарных взысканий обусловлено совершением дисциплинарного проступка.

Дисциплинарное, а точнее, дисциплинарно-правовое принуждение может рассматриваться как отраслевой вид правового принуждения (по нормам административного и как полагают некоторые авторы — служебного права), который осуществляется уполномоченными должностными лицами (а в некоторых случаях и судом) в рамках внутриорганизационной деятельности, а также в широком смысле — как комплексное межотраслевое образование, как вид государственного принуждения, реализация которого осуществляется согласно нормам конституционного, административного, уголовного, трудового, муниципального, образовательного, судостроительного права.

Логико-семантическое содержание дисциплинарного принуждения по административному (служебному) праву можно определить как совокупность предусмотренных административным и административно-процессуальным законодательством приёмов, средств и способов организационного, психического, физического, материального,

процессуального воздействия на сознание и поведение членов организованных коллективов в случаях нарушения ими социальных норм с целью их понуждения к должному поведению, обеспечения применения дисциплинарных взысканий либо соблюдения установленных запретов и ограничений.

*Голдин П.Ф.**

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

Проблема делегирования государственных полномочий является новой с исторической точки зрения для правотворчества нашей страны. И в связи с этим мы можем отметить ряд не до конца проработанных вопросов.

Для начала разберемся с самим понятием «делегирование государственных полномочий». Делегирование полномочий является формой передачи отдельных государственных полномочий одного органа власти, управления другому органу власти, управления или органу местного самоуправления⁹⁴. Так, например, происходит передача региональным органам федеральных функций по выплате пособий по безработице. В таком случае, безусловно, возникают административные и финансовые правоотношения. Это связано с тем, что предметы ведения публично-правовых образований разного уровня строго разделены и подкреплены соответствующей финансовой базой. Любая дополнительная компетенция требует указания на источник финансирования.

Отметим, что большинство принципов правового регулирования отношений по финансовому обеспечению делегированных полномочий

* Голдин П.Ф., аспирант АНО ВО МГЭУ

⁹⁴ Игнатюк Н. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2009. 328 с.

прямо вытекает из нормативных правовых актов. И задача исследователя заключается только в их формализации. Однако в законе на данном этапе не выделены принципы, на которые можно было бы ориентироваться при делегировании государственных полномочий в финансовой сфере. В связи с этим мы обратили свое внимание на то, что предлагают исследователи данной проблемы.

Так, например Андреева Е.М в своей работе «Принципы правового регулирования отношений по финансовому обеспечению делегированных государственных полномочий в Российской Федерации» предлагает использовать принципы, которые относятся к основам правового регулирования делегированных государственных полномочий. Данные принципы, частично закреплены в действующем российском законодательстве, однако для нас, представляет интерес и научную новизну, то, что предлагает нам автор. Так, Андреевой, предложены следующие принципы:

- делегированные государственные полномочия должны финансироваться в полном объеме и своевременно. Данный принцип не отражается в действующем законодательстве. Но, по мнению Андреевой Е.М., с которым мы полностью согласны, данный принцип необходим. Его основы вытекают из принципа разделения властей и бюджетного федерализма. Согласно данному принципу, сторона, которая принимает на себя делегированные полномочия должна получить полное финансовое обеспечение по затратам, которые она может понести в связи с принятием на себя исполнения переданных ей государственных полномочий;

- исключительность субвенции как формы финансового обеспечения делегированных полномочий. Субвенция на сегодняшний день это единственный способ для финансирования делегированных полномочий. На основании Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003,

государственные полномочия, которые делегируются органам местного самоуправления, могут финансироваться только посредством субсидий, которые берутся из соответствующих местных бюджетов (ст. 19 п.5 ФЗ-131). В свою очередь, согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 полномочия, которые были переданы органам местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ, должны финансироваться посредством субвенций из федерального бюджета (ст. 26.3 п.7 ФЗ-184).⁹⁵;

- не должны учитываться собственные доходы бюджетов исполнителя делегированных полномочий, когда возникает расчет необходимого финансирования при исполнении обязанностей по принятию государственных полномочий. Данный принцип, мы можем проследить в ст. 133, 140 БК РФ. В приведенных нормах, законодатель выражает свой запрет на использование при распределении субвенций тех показателей, которые отражают собственные доходы «исполняющих» бюджетов;

- объемы финансирования делегированных государственных полномочий должны быть едины для всех. Это означает, что субвенции местным бюджетам предоставляются на основании определенной методики расчета, которая является индивидуальной в зависимости от того какие полномочия делегируются и каким структурам. Данный принцип также отражается в ст. 133, 140 БК РФ;

- средства, которые выделяются на обеспечение делегированных государственных полномочий, должны быть использованы с максимальной эффективностью. Прежде всего, данный принцип должен проявляться в том, чтобы принимающая сторона была лично заинтересована в том, чтобы

⁹⁵ Андреева Е. М. К вопросу о методах и формах финансового обеспечения делегированных полномочий // Ученые записки юридического факультета. 2015. № 38 (48). С. 92-100 .

повысить эффективность своей работы и уменьшить затраты, которые необходимы на исполнение делегированных полномочий⁹⁶;

- делегированные полномочия полностью переходят в руки исполнителя, в связи, с чем необходимо, чтобы и финансовая сторона вопроса была максимально предоставлена для управления принимающие стороной делегированных полномочий;

- обеспечение делегированных полномочий предполагает сотрудничество участников отношений по финансовому обеспечению. Данное положение означает, что органы государственной власти и принимающая сторона должны тесно сотрудничать начиная от момента принятия решения о сроках и возможных затратах, заканчивая полной передачей делегированных государственных полномочий;

- регрессная ответственность публично-правового образования, делегирующего полномочия, по финансовым обязательствам, вытекающим из исполнения таких полномочий. Данный принцип нашел свое отражение пока только в судебной практике⁹⁷.

Таким образом, на основании представленных данных, можно сделать вывод, что в настоящее время административно правовые основы делегирования государственных полномочий в финансовой сфере определяются основным Законом РФ, Федеральными законами, кодексами. Однако существуют недочеты, которые выражаются в том, что законодатель не определяет исчерпывающих требований по основам делегирования государственных полномочий в финансовой сфере, что создает ряд сложностей в адекватном и грамотном исполнении передачи государственных полномочий. В связи с этим на наш взгляд, является актуальным дальнейшее исследование данной темы. Поскольку для того,

⁹⁶ Маркелов Ф. В. Ответственное использование бюджетных средств как позитивная составляющая бюджетно-правовой ответственности // Финансовое право. 2006. № 4. С. 29-31.

⁹⁷ Андреева Е. М. К вопросу о методах и формах финансового обеспечения делегированных полномочий // Ученые записки юридического факультета. 2015. № 38 (48). С. 92-100.

чтобы внести определенные изменения в законодательство, требуется предложить не только теоретические модели, но максимально просчитать варианты того, как данные изменения будут воплощаться в жизни. Стоит обратиться, по нашему мнению к мировой практике, а также использовать определенную тестовую модель, которая сможет с определенной долей вероятности выявить как положительные моменты, так и риски, которые могут иметь место при внесении изменений.

Литература

1. Андреева Е. М. К вопросу о методах и формах финансового обеспечения делегированных полномочий // Ученые записки юридического факультета. 2015. № 38 (48). С. 92-100.
2. Игнатюк Н. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2009. 328 с.
3. Маркелов Ф. В. Ответственное использование бюджетных средств как позитивная составляющая бюджетно-правовой ответственности // Финансовое право. 2006. № 4. С. 29-31.

*Демехина С.В.**

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

Лицензирование является одним из динамично развивающихся институтов современного российского законодательства. Будучи востребованным, оно применяется для регулирования широкого спектра общественных отношений.

Появление института лицензирования в Российской Федерации обусловлено переменами в характере воздействия государства на общественные отношения, складывающиеся в сфере экономики и

* Демехина С.В., аспирант АНО ВО МГЭУ

социального развития. Проникая во многие сферы производственной и социальной деятельности, лицензирование дает возможность соблюдать баланс интересов потребителей, предпринимателей и иных субъектов, с одной стороны, и государства - с другой. Именно лицензия является официальным документом, который разрешает физическому или юридическому лицу заниматься тем или иным видом деятельности, а потребителям дает возможность находить среди коммерческих структур ту, которая работает на данном рынке цивилизованно.

Понятие «лицензирования» как разновидность государственной политики относительно недавно введено в обиход отечественной правовой науки. Хотя есть и другие точки зрения, например, кандидат юридических наук Малахов С.В. считает, что лицензирование не является отечественным изобретением, и многие страны имеют более обширный опыт его применения, чем в России.

Нужно отметить, что необходимость существования института государственного регулирования обусловлена вступлением России во Всемирную торговую организацию (22 августа 2012 года), поскольку основным принципом ее деятельности является тезис, согласно которому меры государственного регулирования не должны ограничивать торговлю в большей степени, чем это минимально необходимо для достижения целей государственного вмешательства.

Представляется, что на сегодняшний день одним из наиболее действенных механизмов государственного регулирования рыночных отношений является лицензионная система. Его значение заключается в обеспечении гармоничного существования рыночного механизма с помощью реализации избирательного подхода по отношению к экономическим субъектам с целью исключения возможностей для деятельности в экономической сфере тех из них, которые недобросовестно ее осуществляют.

Следует отметить, что институт лицензирования для нашего государства может считаться относительно новым явлением. Лицензирование является сложным и комплексным правовым явлением, анализировать которое необходимо с различных позиций. В специальной юридической литературе принято считать, что основной целью лицензирования как правового института является обеспечение безопасности государства, общества и отдельной личности. В тоже время единой точки зрения на природы этого явления в настоящий момент не существует.

В мае 2011 года принят Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» №99-ФЗ, который является уже третьим по счёту и в который уже четыре раза вносились изменения и дополнения. Такая динамика законотворческой деятельности может объясняться двумя причинами: плохим качеством законодательной деятельности и сложностью, важностью регулируемых отношений. Содержание отношений в сфере лицензирования, его цели и задачи вызывают больше всего споров и дискуссий ввиду неоднозначного их понимания и нечеткой законодательной формулировки.

Общие цели института лицензирования в современном российском праве закреплены Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»(ст. 2): лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается. При этом задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений

юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены указанным федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Соответствие соискателя лицензии этим требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Следует согласиться с высказанным Субановой Натальей Викторовной мнением, что действующий закон, как и ранее существовавшее законодательство, не решает проблемы оснований признания той или иной деятельности подлежащей лицензированию. Именно эта нерешенная проблема порождает множество вопросов и сложных ситуаций.

Некоторые учёные, например, М.А. Агапова, предлагают выделять несколько этапов в развитии лицензирования в постсоветский период, используя в качестве критерия разграничения вид нормативно-правового акта, регулирующего лицензирование. К ним можно отнести:

1. принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 24.12.1994г. №1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
2. принятие ФЗ от 25.09.1998г. №158 «О лицензировании отдельных видов деятельности», данный акт имел прогрессивное значение для становления лицензионного права;
3. ФЗ от 04.05.2011г. №99 «О лицензировании отдельных видов деятельности»(последняя редакция), который действует в настоящее время.

Рассмотрев произошедшие изменения в области лицензирования отдельных видов деятельности, считаю необходимым остановиться на оценке их результатов. Как отразились изменения лицензионного законодательства на практической деятельности хозяйствующих субъектов? Достигла ли проведенная реформа ожидаемых результатов? На эти вопросы в настоящее

время нет однозначных ответов. Правительством Российской Федерации систематически проводится работа, направленная на оценку итогов реформы в сфере лицензирования.

Применительно к лицензированию реформа, проводимая в данной сфере может быть основана на двух возможных концепциях развития. Одна из них базируется на принципе самоуправления профессионального сообщества. Эта концепция, уже принята в новейшем законодательстве о несостоятельности и банкротстве и строительстве. Другая концепция ориентируется на укрепление вертикали власти в стране, ограничение полномочий органов власти субъектов федерации и местных органов власти, централизацию государственного управления. Обе концепции в действительности могут быть использованы совместно и с лучшей результативностью. Таковы, в общем, перспективы и пути развития законодательства в сфере лицензирования в России в настоящее время. По какому именно пути пойдет законодатель покажет время.

Таким образом, институт лицензирования в своем развитии прошел длинный путь развития и продолжает совершенствоваться, а также видно, что институт лицензирования является одним из важнейших методов государственного управления разных видов деятельности, который занимает важное место в административном праве, являясь административно-правовым средством укрепления правопорядка.

*Дзыгун Д. А.**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРЕСЕЧЕНИЕ КАК ВИД ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМОГО ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В России в настоящее время деятельность исполнительной власти регламентируется с акцентом на организационно-структурную составляющую.

* Дзыгун Д. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

То есть принимаются статутные законы, устанавливающие не только компетенцию соответствующих органов исполнительной власти, но и процедурные вопросы реализации тех или иных их полномочий.

При этом важной, на наш взгляд, особенностью современного состояния и динамики развития законодательного регулирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти является постоянные изменения их структуры. Стоит отметить, что в России до сих пор отсутствует федеральный закон, закрепляющий правовой статус и структуру федеральных органов исполнительной власти, на необходимость принятия которого давно указывают учёные⁹⁸. В итоге многие правовые нормы, регламентирующие процедуры реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти, меняются вслед за нормами, регулирующими их компетенцию и организацию деятельности.

В целом состояние законодательства об административном пресечении и практики его применения в настоящее время существенно зависят от организационно-структурных изменений в системе исполнительной власти, которые происходят порой во исполнение недостаточно обоснованных, с научной точки зрения, государственно-управленческих решений.

Отмеченная особенность приводит к проблемам, заключающимся в отсутствии преемственности, стабильности, прозрачности в правовом регулировании административного пресечения, и как следствие — ущемлению прав и свобод граждан, низкой эффективности правоприменительной деятельности.

⁹⁸ См.: Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009; Игнатюк Н.А., Минашкин А.В., Ноздрачев А.Ф., Петухов В.Н. Законодательный фундамент исполнительной власти (С приложением Схем проектов федеральных законов «Об общих принципах организации органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» и «О федеральных органах исполнительной власти РФ») // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 110–112; Старостин С.А. О процессуально-правовом аспекте административной ответственности. В книге: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения): в 3-х частях. 2014. С. 178–184.

Здесь уместно отметить позицию В.К. Бабаева, по словам которого, государственное принуждение к соблюдению юридических норм будет оправданным и, в свою очередь, справедливым, если законодательство последовательно и чётко выражает идеи справедливости и свободы⁹⁹.

На наш взгляд, в силу существенного воздействия мер административного пресечения на права и свободы граждан необходим поиск новых способов их законодательного закрепления, которые бы позволили обеспечить, с одной стороны, эффективное решение управленческих задач, стоящих перед органами государственной власти в части противодействия правонарушениям, а с другой стороны — соблюдение прав и свобод граждан и организаций при реализации указанных мер.

Кроме того, необходимо найти такой способ совершенствования законодательного закрепления норм об административном пресечении, который бы вносил в нормативные правовые акты системность, облегчил понимание правоприменителем смысла указанных норм и за счёт этого повысил эффективность его деятельности.

Нам представляется, что названными характеристиками обладает функциональный подход к регулированию применения мер административного пресечения федеральными органами исполнительной власти. Раскроем более подробно его суть.

В отличие от широко применяющегося в настоящее время уже отмеченного нами организационно-структурного подхода, основанного на статутных и отраслевых законах, меняющихся вслед за изменением структуры федеральных органов исполнительной власти, функциональный подход состоит в законодательном обособлении отдельных межотраслевых функций органов исполнительной власти.

⁹⁹ Бабаев В.К. Понятие права // Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 2009. С. 208.

В качестве примеров можно привести федеральные законы о лицензировании, об основах системы профилактики правонарушений¹⁰⁰, о предоставлении государственных услуг, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Следует отметить, что в КоАП РФ также нашёл отражение указанный подход, что выразилось в систематизации и законодательном обособлении норм об административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти¹⁰¹.

К положительным сторонам указанного подхода следует относить обеспечение стабильности и преемственности в осуществлении функций исполнительной власти. Федеральные органы создаются, реорганизуются, упраздняются, при этом их функции остаются урегулированы в одних и тех же законодательных актах, что и обеспечивает отмеченные нами стабильность и преемственность. Статутные законы лишь закрепляют функции со ссылкой на соответствующие законы, регулирующие порядок реализации указанных функций.

В рамках указанного подхода правовые нормы об административном пресечении, по нашему мнению, рационально урегулировать в федеральном законе о контрольно-надзорной деятельности.

Выбранный нами подход отражает объективно тесную взаимосвязь контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти и административного пресечения.

Очевидно, что меры административного пресечения применяются органами исполнительной власти не изолированно, а в рамках осуществления ими деятельности по выявлению правонарушений, то есть по сути контрольно-надзорной деятельности. Целями государственного контроля

¹⁰⁰ Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.06.2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851

¹⁰¹ См.: Старостин С.А. Перспективы кодификации норм административно-процессуального права. Российский следователь. 2015. № 1. С. 39–45.

является, в том числе, пресечение нарушений законодательства, выявляемых в процессе осуществления контроля.

Не стихают дискуссии о разграничении контроля и надзора и административного пресечения. По мнению некоторых учёных административное пресечение есть неотъемлемый элемент надзора, который, в отличие от контроля, ориентированного на внутриорганизационное управление, осуществляется во внешневластной деятельности, в отношении организационно неподчинённых субъекту управления объектов¹⁰². Ещё более точно и категорично высказалась Н.Г. Салищева, по мнению которой применение мер административного принуждения, в частности, предупредительных и пресекательных непосредственно связано с процессом осуществления административного надзора. Данный учёный выделяет в качестве самостоятельного производство по делам, связанным с административным надзором и применением принудительных мер предупредительного характера и мер административного пресечения¹⁰³.

На наш взгляд взаимосвязь контроля и административного пресечения в указанных и других работах отражается не достаточно полно. Исключение, пожалуй, составляет кандидатская диссертация В.Д. Ардашкина, в которой автор высказывает мнение о соотношении мер защиты и контрольно-надзорных мер. Как отмечает учёный, контрольно-надзорная деятельность (обратная связь) есть необходимый элемент любого процесса управления. Она заключается в наблюдении, в проверке, т. е. собирании информации о ходе государственного управления¹⁰⁴.

Применение же защитных и наказательных средств — это ответная реакция на уже полученные сведения. Видимо, источник широкого

¹⁰² См.: Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 9.

¹⁰³ Советское административное право. Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1981. С. 206.

¹⁰⁴ Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: Автореф. дис. . канд. юрид. наук. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1968. С. 14–17.

толкования контрольно-надзорных мер в том, что в качестве критерия берётся не содержание самой деятельности, а компетенция контрольно-надзорных органов. Последние же нередко наделяются не только контрольными (надзорными) полномочиями, но и полномочиями на употребление мер защиты и мер ответственности. Поэтому следует поддержать тех авторов, которые отрицают контроль (надзор) от реализации административного принуждения.

Как видно, указанный автор разграничивал контроль и административное пресечение, определяя последнее как ответную реакцию, следующую непосредственно за реализацией функции контроля.

Таким образом, включение применения мер пресечения в процесс осуществления функции государственного контроля, на наш взгляд, не соответствует реальному соотношению указанных явлений. Пресечение следует за контролем в случае выявления нарушений. Вместе с тем, включение пресечения, или реагирования на выявленные нарушения в целом, в процесс контроля является не чем иным, как упрощением, используемым в интересах правоприменительной практики.

По нашему мнению, анализ взаимосвязи контроля и пресечения целесообразно проводить на основе выделения роли указанных явлений в процессе управления. Контроль выступает функцией управления, которая направлена на выявление отклонений и нарушений в деятельности управляемого объекта.

В случае выявления указанных отклонений и нарушений в ходе контроля в рамках реализации функции регулирования осуществляется пресечение отклоняющегося поведения субъекта.

В целях оперативного реагирования на выявленные отклонения полномочиями по их пресечению наделяются те же субъекты, которые выполняют контрольные функции и выявляют указанные отклонения.

Приведённая логика объясняет верно подмеченный Ардашкиным подход законодателя к включению пресечения в контрольно-надзорную деятельность.

На наш взгляд, нельзя относить пресечение к элементу контрольно-надзорной деятельности, вместе с тем логичным является наделение контрольных органов полномочиями по применению мер административного пресечения, а также систематизация правовых норм, регулирующих государственный контроль и административное пресечение, в едином законодательном акте.

В настоящее время административно-правовые нормы, регулирующие реализацию федеральными органами исполнительной власти функции государственного контроля и надзора, закреплены в различных правовых актах, в связи с чем о системном регулировании указанной функции говорить не приходится.

В концепции проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» отмечается, что настоящее время на федеральном уровне законодательную базу государственного контроля (надзора) и муниципального контроля составляют базовый Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и около 100 отраслевых федеральных законов, регламентирующих отдельные виды контроля (надзора)¹⁰⁵.

В настоящее время необходимо законодательно обособить функции государственного контроля и надзора¹⁰⁶. Многие учёные предлагают пойти

¹⁰⁵ Библиография Института государства и права РАН // URL: http://www.igpran.ru/public/Koserciya_FZ_O_goskontrole_2014-04-16.pdf.

¹⁰⁶ Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (Конституционно-правовые проблемы): автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2002. 395 с.

ещё дальше и создать в структуре федеральных органов исполнительной власти специальную федеральную службу государственного контроля, отвечающую за координацию контрольной деятельности иных федеральных органов исполнительной власти в сфере внешнего государственного контроля и надзора¹⁰⁷.

Если проанализировать проект названного Федерального закона, то можно сделать вывод, что меры административного пресечения им не регулируются. Отдельное внимание уделено лишь такой мере, как предостережение контролирующих органов. На этом регулирование мер административного пресечения в рассматриваемом законопроекте можно считать исчерпанным.

Вместе с тем, по нашему мнению, в рассматриваемый законопроект необходимо включить отдельную главу «Принятие мер пресечения нарушений обязательных требований, выявленных при проведении мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора)». В предлагаемой главе следует закрепить перечень мер административного пресечения, основания их применения, процессуальные основы их применения мер, перечень органов, имеющих право устанавливать и применять меры административного пресечения, процедуру обжалования акта применения мер административного пресечения и др.

В рамках рассматриваемого законопроекта вызывает вопрос о месте в нем мер административного пресечения, применяемых полицией.

Согласно части 2 статьи 1 законопроекта в его предмет не входят меры пресечения противоправных деяний, представляющих угрозу безопасности государства, общественной безопасности, безопасности личности, устранение причин и условий, способствующих реализации таких угроз.

¹⁰⁷ Акопов Л.В.; Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9–15; Громыко С. 60.

Таким образом, меры полицейского пресечения в законопроекте вынесены «за скобки».

Вместе с тем, взаимосвязь государственного контроля и надзора и мер административного пресечения, применяемых полицией, очевидна.

Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, наделённым широкими контрольно-надзорными полномочиями¹⁰⁸, а деятельность полиции по выявлению правонарушений отдельными учёными рассматриваются как полицейский надзор.

Так, докторская диссертация О.И. Бекетова посвящена полицейскому надзору. Указанный автор использует в своей работе понятие «общий полицейский надзор» как «разновидность правоохранительной деятельности полицейских органов, состоящая в специально организованном на основе материальных и процессуальных норм административного законодательства, нормативных и индивидуальных актов управления систематическом наблюдении в пределах своей компетенции (главным образом, в общественных местах) за соблюдением гражданами, должностными лицами и организациями нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере общественного порядка и безопасности, в целях выявления, предупреждения и пресечения их нарушений, обеспечения привлечения виновных к установленной законом ответственности»¹⁰⁹.

Резюмируя наши предложения по законодательному закреплению мер административного пресечения в Федеральном законе «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации», отметим, что реализация предложенного подхода, на наш взгляд,

¹⁰⁸ См.: Пузырев С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. 194 с.; Никонов А.В. Организационно-правовые основы административно-надзорной деятельности милиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. — 177 с.

¹⁰⁹ Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2011. С. 119.

позволит решить существующую в настоящее время проблему бессистемного и фрагментарного закрепления в законодательстве правовых норм, регулирующих меры административного пресечения.

Предложенный подход вполне соответствует сложившимся теоретическим представлениям о природе мер пресечения и контрольно-надзорной деятельности и объективно отражает правоприменительную практику.

Как отмечает Г.В. Атаманчук, структура правового регулирования государственного управления должна быть такой, чтобы каждому из элементов государственного управления была придана та правовая форма, которая соответствует его сущности и предназначению и обеспечивает его эффективную реализацию¹¹⁰.

Предложенный нами подход к законодательному регулированию административного пресечения, по нашему мнению, наиболее точно соответствует его сущности, заключающейся в реализации органами исполнительной власти полномочий по прекращению противоправных действий, предназначению, тесно связанному с функцией государственного контроля (надзора) и обеспечивает эффективную реализацию как мер административного пресечения, так и указанной функции в целом.

Научная обоснованность и удобство применения — этим двум критериям также полностью удовлетворяет предложенный подход. Что касается правового регулирования применения мер административного пресечения, то этот раздел рационально включить в административно-процессуальный кодекс, концепция которого активно обсуждается в научных кругах и уже предложена некоторыми учёными¹¹¹.

¹¹⁰ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 219.

¹¹¹ См.: Старостин С.А. Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. 2015. № 1. С. 39–45.

Дзыгун Д. А.*

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО НА ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ

В соответствии с Указом Президента РФ от 29 мая 2017 года № 240 2018–2027 годы в Российской Федерации объявлены Десятилетием детства¹¹². Одним из оснований для принятия главой государства такого решения послужили результаты реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утверждённой Указом Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761. Несмотря на то что план основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства, Правительством РФ ещё не утверждён, определённые меры в этом направлении уже осуществляются. Так, например, принят Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей», предусматривающий право граждан РФ на получение ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребёнка. Федеральным законом от 28.12.2017 № 432-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» продлён на три года (до 31 декабря 2021 г.) срок действия материнского капитала, расширены возможности его использования. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1711 установлены правила субсидирования ипотечных кредитов для семей с детьми.

К сожалению, начало Десятилетия детства омрачено резонансными насильственными преступлениями, совершенными подростками 15 января 2018 года в одной из общеобразовательных школ Перми и 19 января — в школе Улан-Удэ. К счастью, на этот раз обошлось без жертв. Конечно, выяснением обстоятельств случившегося в настоящее время занимаются

* Дзыгун Д.А., аспирант АНО ВО МГЭУ

¹¹² Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

правоохранительные органы, прежде всего следственные. Безотлагательные меры превентивного характера в рамках установленной компетенции разрабатываются органами управления образованием, другими контрольно-надзорными органами, общественными объединениями, а также учёными — специалистами в области педагогики, психологии, психиатрии, криминологии, уголовного и уголовно-исполнительного права, а также других наук. Увы, предпринимаемые вслед за подобными чрезвычайными происшествиями «мозговые штурмы», равно как и осуществляемые по их результатам комплексы разнообразных мер, не могут служить гарантией, исключающей повторение таких событий. Мы плохо знаем и изучаем своих детей, их внутренний мир, мотивы, побуждающие к тем или иным действиям, в том числе противоправным. Поэтому законодатель и другие нормотворцы, как правило, «бьют по хвостам», не всегда угадывают с регулятивными или охранительными мерами. Вместе с тем правовой «ключ» к этим загадкам надо настойчиво искать, так же как ищут учёные-медики эффективные средства лечения болезней, считающихся сегодня неизлечимыми. И речь в данном случае идёт не только о выявлении подростков с девиантным поведением и предотвращении их противоправных действий. В одинаковой степени необходимо принимать организационные и административно-правовые меры к охране и защите детей от любого возможного насилия, в том числе во время их пребывания в школе.

1. В настоящее время вопросы обеспечения безопасности детей в России регулируются нормативными правовыми актами разных уровней и направленности: нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также локальными актами организаций. Например, это федеральные законы: от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»; от 24.07.1998

№ 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»; от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»; от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и некоторые другие законы. Кроме того, в большинстве случаев нормы, предусматривающие меры воздействия на детей с отклоняющимся социальным поведением и просто меры обеспечения безопасности детей, находятся в одном нормативном правовом акте и не разграничиваются, что представляется нерациональным. В связи с этим утрачивается системность и тех, и других мер. Этот законодательный пробел мог бы быть восполнен принятием специального федерального закона, который бы предусматривал основы системы мер, направленных на обеспечение безопасности детей, в том числе при их нахождении в образовательных организациях, учреждениях досуга, отдыха и оздоровления, в семье, на детских площадках, дорогах, в транспортных средствах и пр. Разумеется, всех вариантов на законодательном уровне не предусмотреть, но в типичных, повторяющихся условиях и ситуациях правовая защита детей должна быть обеспечена.

2. Необходимо осуществить правовые меры по укреплению взаимодействия уполномоченных по правам ребёнка с органами прокуратуры и органами исполнительной власти. Так, например, исходя из содержания пункта 7 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утверждённого Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567, уполномоченные по правам ребёнка в настоящее время *могут быть приглашены или могут привлекаться* для подготовки вопросов, рассматриваемых на координационном совещании, и участия в его работе. Решение об этом принимается членами координационного совещания. Конечно, трудно представить себе ситуацию, когда бы уполномоченный по правам ребёнка не был приглашён на рассмотрение вопроса, непосредственно связанного с выработкой и реализацией мер по защите

детей. Но вполне может возникнуть ситуация, при которой такой вопрос в контексте другой повестки дня может быть замечен только им. Кроме того, приходится принимать во внимание и тот факт, что руководители правоохранительных органов не всегда с пониманием относятся к деятельности контролирующих органов и должностных лиц, особенно представляющих институты гражданского общества. Поэтому необходимо проработать вопрос о предоставлении Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребёнка и уполномоченным по правам ребёнка в субъектах РФ права *по собственной инициативе* участвовать в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Тем более что Указом Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» этому должностному лицу предоставлено право беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации. В связи с этим предлагается внести соответствующее изменение в Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В настоящее время Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребёнка осуществляет свою деятельность на основе Указа Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка». На наш взгляд, в этом весьма лаконичном правовом акте не нашли должного закрепления цели, задачи, функции и полномочия этого должностного лица. Поэтому с целью повышения роли и значения института уполномоченного по правам ребёнка, а также правового статуса указанного правозащитника необходимо разработать проект федерального закона «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» и соответствующие законопроекты в субъектах РФ. Примечательно, что в юридической литературе такой

законопроект уже предложен для обсуждения¹¹³. Более того, поручением Президента РФ № Пр-2440 Правительству РФ в срок до 31.12.2017 года предписывалось при разработке плана мероприятий «Десятилетие детства» дополнительно проработать вопрос о целесообразности закрепления статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка федеральным законом. Хотелось бы надеяться, что решение этого вопроса — это лишь вопрос времени.

3. Представляется целесообразным воссоздать институт инспектора по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, закреплённого за образовательным учреждением (школьного инспектора). Приказом МВД России от 06.04.2007 № 338 Инструкция по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, утверждённая приказом МВД России от 26 мая 2000 года № 569, была дополнена главой XI «Организация работы инспектора по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, закреплённого за образовательным учреждением (школьного инспектора)». В главе устанавливался правовой статус школьного инспектора, подробно определялись его функции, права и обязанности. Положительный опыт работы школьных инспекторов был наработан в Краснодарском крае, Белгородской, Кемеровской, Читинской, Архангельской областях и некоторых других субъектах РФ. Однако, несмотря на то что указанный институт в течение нескольких лет положительно зарекомендовал себя, приказом МВД России от 14.01.2014 № 20 приказы МВД России № 338 и № 569 были признаны утратившими силу. В действующей Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утверждённой приказом

¹¹³ См.: Шамрин М.Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребёнка: историко-теоретический аспект: монография / под ред. проф. Д.К. Нечевина. — Тула: Изд-во ТулГУ, 2015. С. 379-448.

МВД России от 15.10.2013 № 845, упоминания о школьном инспекторе уже нет.

Вместе с тем преимущества института школьного инспектора, по нашему мнению, очевидны. Это — ежедневное общение «лицом к лицу» с обучающимися и администрацией школы; адресность индивидуально-воспитательной работы с несовершеннолетними правонарушителями; более короткий путь к применению мер административного принуждения, чем у директора школы; повышение эффективности взаимодействия с правоохранительными органами; установление приоритета профилактической функции, функции защиты учащихся от угрозы их криминализации и виктимизации и т. д.

Понятно, что в связи с созданием в 2011 году полиции и установлением принципа её финансирования только за счёт средств федерального бюджета, а также упразднением с 1 января 2012 года милиции общественной безопасности (местной милиции), субъекты РФ и муниципальные образования утратили возможность введения должностей школьных инспекторов. Однако, как известно, безопасность дешёвой не бывает. Особенно когда речь идёт о безопасности детей. Поэтому необходимо либо изыскать в федеральном бюджете средства на эти расходы, либо ускорить прохождение в Государственной Думе законопроекта «О муниципальной милиции в Российской Федерации», внесённого 6 октября 2016 года группой депутатов в нижнюю палату парламента.

В развитие изложенного предложения полагали бы целесообразным введение в государственных школах, а также школах муниципальных районов и городских округов должности заместителя директора школы по безопасности (такой опыт уже имеется). Это должностное лицо осуществляло бы функции оперативного начальника для школьного инспектора и работников частных охранных предприятий, осуществляющих на школьной территории пропускной и внутриобъектовый режимы.

4. Для выработки и осуществления как срочных, так и продолжительных по времени мер, необходимы мониторинг и корректировка большого количества административно-правовых актов, работающих на одну цель — защиту детей от любого вида противоправных действий (бездействия). Это акты, касающиеся: а) антитеррористической защищённости школ; б) противодействия экстремизму; в) правил внутреннего распорядка в школах, обеспечения пропускного и внутриобъектового режимов и других требований личной и коллективной безопасности; г) прав, обязанностей и ответственности педагогов и администрации школы в части поддержания установленной дисциплины и порядка, а также в отношении учащихся с девиантным поведением; д) прав, обязанностей и ответственности частного охранника на объекте охраны; е) прав, обязанностей и ответственности педагогического совета и других общественных объединений школы; ж) деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; з) деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (полиции); и) правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка и соответствующих уполномоченных в субъектах РФ; к) полномочий и ответственности органов управления образованием, социальной защиты населения, опеки и попечительства, по делам молодёжи; л) прав, обязанностей и ответственности психоневрологических диспансеров; м) иных вопросов, связанных с обеспечением личной и коллективной безопасности в школьных образовательных организациях.

Представляется, что реализация указанных и других мер правового и организационного характера могла бы способствовать укреплению безопасности детей, в том числе во время их пребывания в школе.

*Евстигнеева С. А.**

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ЗА ЛИЦАМИ, В ОТНОШЕНИИ
КОТОРЫХ ПРИМЕНЯЛИСЬ ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ
МЕДИЦИНСКОГО ХАРАКТЕРА, КАК МЕРА
ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

Административный надзор за лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера, представляет собой особую форму публичного управления, реализуемую через законодательно установленные административные процедуры в рамках соответствующих административно-надзорных производств, предназначенную для профилактики, предупреждения и пресечения противоправных деяний, совершенных лицами, которые в силу наличия у них расстройства психики, как исключаящего, так и не исключаящего вменяемости, в том числе не способными в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих противоправных деяний либо руководить ими, и в отношении которых прекращено применение принудительных мер медицинского характера, назначенных судом по основаниям, предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации (далее — УК РФ), за ранее совершенное в подобном психическом состоянии преступление, а равно предназначенную для выявления и устранения угроз безопасности обществу и государству со стороны указанной категории лиц, защиты и охраны конституционных прав и свобод человека и гражданина¹¹⁴.

Из вышеуказанного определения следует, что данный вид надзора может быть установлен за лицами, в отношении которых в законодательно установленном порядке применялись принудительные меры медицинского характера (далее также — принудительные медицинские меры), и при этом:

* Евстигнеева С. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

¹¹⁴ См.: Дадашева Р. А. Понятие административного надзора за лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера // Уголовно-исполнительное право. Т. 12. № 4. 2017. С. 461.

1) имеющими аномалии психики, не выходящие за рамки вменяемости;
2) страдающими психическими расстройствами как хронического, так и временного характера, которые исключают возможность осознавать такими индивидами фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими.

При этом, в первом случае административный надзор устанавливается над лицом, являющимся субъектом преступления, отбывшим наказание в виде лишения свободы и прошедшим курс принудительного психиатрического лечения в амбулаторных условиях. Во втором случае — над лицом, освобождённым от уголовной ответственности по причине его невменяемости и прошедшим курс принудительного психиатрического лечения в стационарных условиях

В соответствии со статьёй 2 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы» (далее — Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ) задача административного надзора заключается в предупреждении совершения преступлений и иных правонарушений лицами, указанными в статье 3 настоящего Федерального закона, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов. При этом, исходя из содержания статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ, можно сделать вывод, что оказание профилактического воздействия в рамках административного надзора распространяется не на всех лиц, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера, а только на часть из них.

Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» статья 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ была дополнена частью 2.1, закрепившей правовые основы установления административного

надзора в отношении индивидов, совершивших в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости. Таким образом, на сегодняшний день Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ прямо предусматривает установление административного надзора только в отношении тех лиц, подвергавшихся применению принудительных мер медицинского характера, которые отвечают следующим критериям:

- 1) достижение восемнадцатилетнего возраста;
- 2) вменяемость;
- 3) наличие расстройства сексуального предпочтения в форме педофилии;
- 4) совершение полового преступления в отношении ребёнка препубертатного или раннего пубертатного возраста (т. е. не достигшего четырнадцати лет).

Несоответствие хотя бы одному из вышеуказанных критериев фактически исключает возможность «прямого» применения к лицам рассматриваемой категории меры профилактического воздействия в виде административного надзора.

Необходимо отметить, что положения статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ косвенно допускают установление административного надзора и за иными индивидами (помимо лиц больных педофилией), в отношении которых принудительные медицинские меры применялись наряду с исполнением уголовного наказания в виде лишения свободы. Так, в соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ административный надзор устанавливается судом при наличии оснований, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, в отношении совершеннолетних лиц, освобождённых или освобождаемых из мест лишения свободы и имеющих

неснятую или непогашенную судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления при рецидиве преступлений. В научной же литературе обоснованно указывается на тот факт, что индивиды, имеющие расстройства психики проявляют особую склонность к повторному совершению преступлений. Например, Е.А. Антонян отмечает, что удельный вес рецидивистов, страдающих теми или иными психическим расстройствами непатологического характера составляет около 57,6 %¹¹⁵. Таким образом, среди поднадзорных можно условно выделить группу лиц, совершивших преступления при рецидиве преступлений, имеющих аномалии психики, не выходящие за рамки вменяемости, и прошедших принудительное лечение у врача-психиатра в амбулаторных условиях.

С учетом вышеизложенного предлагаем дополнить статью 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ частью 2.2.: «Административный надзор устанавливается судом в отношении совершеннолетнего лица, совершившего преступление и страдающего психическим расстройством, не исключающим вменяемости, и в отношении которого прекращено применение принудительных мер медицинского характера, ранее назначенных судом по основаниям, предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации, за исключением случая, предусмотренного частью 2.1 настоящей статьи, и независимо от наличия оснований, предусмотренных частью 3 настоящей статьи. Порядок установления и прекращения административного надзора в отношении указанного лица осуществляется в соответствии с федеральным законом»¹¹⁶.

В продолжение рассматриваемого вопроса следует обратить внимание и на следующие обстоятельства:

115 См.: Антонян Е. А. О необходимости изучения личностных особенностей рецидивистов // Рецидивная преступность и пути ее преодоления : мат. выездного заседания Региональной общественной организации «Союз криминалистов и кримиологов». Рязань. 2011. С. 35.

116 См.: Дадашева Р. А. Административный надзор за лицами, к которым применялись принудительные меры медицинского характера // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. статей по мат. ежегод. всерос. науч.-практ. конф.; 24 марта 2017 г. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. СПб. Часть II. 2017. С. 218.

1) в соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ административный надзор в отношении вменяемого лица, больного педофилией, совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего возраста четырнадцати лет, устанавливается на срок назначения принудительных медицинских мер, но **не менее срока**, установленного законодательством Российской Федерации для погашения судимости. То есть, в данном случае законодатель допускает установление административного надзора в отношении лица со снятой или погашенной судимостью, что не согласуется с общей концепцией административного надзора, содержащейся в указанном законе;

2) Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ полностью исключает возможность установления административного надзора за лицами, освобождёнными от уголовной ответственности ввиду их невменяемости и прошедшими курс принудительного лечения в медицинской организации (учреждении), оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях. Соответственно, на сегодняшний день фактически отсутствует легальный административный надзор со стороны правоохранительных и иных компетентных органов за лицами, страдающими расстройствами психики, исключающими вменяемость, и к которым принудительные медицинские меры применялись вместо уголовного наказания.

В соответствии с совместным Приказом Минздрава РФ № 133 и МВД РФ № 269 от 30 апреля 1997 г. «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами» (далее — Приказ от 30 апреля 1997 г.) лица, направленные судом на амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра, подлежат активному диспансерному наблюдению в психоневрологических диспансерах. При этом, решение об установлении такого наблюдения, в том числе, за лицами, в отношении которых были отменены ранее назначенные судом принудительные меры медицинского

характера, не соединённые с исполнением уголовного наказания, принимается исключительно комиссией врачей-психиатров на основании соответствующей медицинской документации психиатрических стационаров и данных, полученных врачами психоневрологических диспансеров.

Однако, в случае уклонения такого индивида от явки по вызову в психоневрологический диспансер или при необходимости его принудительной госпитализации возникает ряд трудностей. Так, с одной стороны, положения Приказа от 30 апреля 1997 г. предусматривают обязанность сотрудников органов внутренних дел оказывать работникам психоневрологического диспансера и скорой психиатрической помощи содействие в принудительной госпитализации лица, страдающего психическим расстройством и представляющего по своему психическому состоянию непосредственную опасность для себя или окружающих, осуществляемой по решению врача-психиатра и при отсутствии вступившего в законную силу постановления судьи. С другой стороны, нормы Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ) предусматривают содействие сотрудников органов внутренних дел обозначенным медицинским работникам, как правило, только при наличии соответствующего судебного решения. Ряд исключений установлен пунктами 11 и 12 части 2 статьи 14 данного Федерального закона, а именно, полиция имеет право задерживать лиц:

1) предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и *создающих своими действиями* опасность для себя и окружающих, — до передачи их в *лечебные учреждения* либо по месту жительства;

2) совершивших побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение, — до передачи их в *психиатрическое лечебное учреждение*.

При этом, перечисленные положения статьи 14 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ не обязывают сотрудников полиции обеспечивать медицинским работникам безопасные условия для доступа к указанным лицам и их осмотра. Данная обязанность, в соответствии с пунктом 35 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, возникает у сотрудников полиции лишь при наличии вступившего в законную силу решения суда о недобровольной госпитализации лица в медицинскую организацию и пр.

На практике подобные коллизии норм права нередко приводят к тому, что органы внутренних дел вполне правомерно отказывают работникам психиатрической службы в оказании необходимого содействия в принудительной госпитализации индивида, страдающего расстройством психики, до момента получения соответствующего решения суда.

Таким образом, деятельность по предупреждению противоправных деяний лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера, на сегодняшний день фактически не урегулирована. Отсутствует как достаточная нормативно-правовая база, так и практические наработки, в том числе в части организации взаимодействия между органами (учреждениями) внутренних дел и органами (учреждениями) здравоохранения в указанной сфере. По нашему мнению, в целях устранения пробела и противоречий в законодательстве было бы целесообразно внести соответствующие поправки в действующие законы и подзаконные акты, а также разработать и принять ряд новых нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере, в том числе Федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, в отношении которых применялись принудительные меры медицинского характера».

*Евстигнеева С. А.**

ЗАКОНОПРОЕКТ О КОНТРОЛЕ И НАДЗОРЕ ВНЕСЁН В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ

В декабре 2017 г. в Государственную Думу внесён проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» (далее — законопроект), что даёт нам основания для изучения его положений. Законопроект довольно большой по объёму и его предметный анализ в рамках данной публикации невозможен, поэтому остановимся на наиболее существенных, по нашему мнению, вопросах.

1. Терминологический аппарат законопроекта. Во множестве публикаций в течение уже длительного времени проводится разграничительная линия между контролем и надзором¹¹⁷. В общих чертах мы достигли согласия в том, что, в отличие от контроля, административный надзор ограничивается проверкой уполномоченными органами исполнительной власти соблюдения и исполнения гражданами и организациями установленных нормативными правовыми актами обязательных требований. Административный контроль, в свою очередь, как функция управления осуществляется преимущественно в системе органов исполнительной власти и охватывает как соблюдение обязательных требований, так и исполнение приказов и распоряжений, причём с точки зрения не только законности, но и целесообразности поведения контролируемых органов, их структурных подразделений, территориальных органов, подведомственных им учреждений и должностных лиц.

В законопроекте разграничение проводится по признаку субъекта контрольно-надзорной деятельности таким образом, что органы

* Евстигнеева С. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

¹¹⁷ См., напр.: Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981; Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. М., 1960; Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М., 1951; Побежимова Н.И. Организационно-правовые вопросы контроля, осуществляемого центральным аппаратом министерства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля. М., 1974 и др.

исполнительной власти осуществляют государственный контроль (надзор), а органы местного самоуправления — контроль. На каком основании разработчики законопроекта лишили органы местного самоуправления права осуществлять надзор, вряд ли кто-то может объяснить. Но большую озабоченность вызывает термин «контроль (надзор)», который, хотя и применяется уже длительное время в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) и в его предыдущей итерации, но остаётся не согласованным с терминологией других федеральных законов.

В нашем законодательстве сейчас можно встретить следующие термины: «федеральный государственный надзор», «региональный государственный надзор», «государственный контроль», «государственный контроль (надзор)» и просто «контроль». В этой связи возникает вопрос: следует ли понимать под государственным контролем (надзором) любой государственный контроль и государственный надзор, а также контроль без уточнения, если он очевидно государственный? За все годы, в течение которых действует термин «государственный контроль (надзор)» в Федеральном законе № 294-ФЗ, единообразного применения терминов добиться не удалось. Сохранение такой ситуации чревато неприятными последствиями, поскольку даёт основания для выделения того или иного вида контроля либо надзора из-под действия будущего федерального закона на том основании, что этот вид не будет назван «государственный контроль (надзор)» и будет отсутствовать в утверждаемом перечне видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, который планируется также утвердить рассматриваемым законопроектом.

Похожая ситуация возникла при разработке проекта федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором появился термин «должностной регламент (должностная инструкция)» как рабочий вариант, из которого в окончательной редакции планировалось сохранить традиционный для органов внутренних дел термин «должностная инструкция» либо применить термин из института гражданской службы — «должностной регламент». Однако окончательный выбор сделать забыли. И теперь мы имеем особую форму документа «должностной регламент (должностная инструкция)». Благо такое усложнение не влечёт никаких правовых последствий, разве что увеличивается потребление расходных материалов для печати.

Учитывая, что из предмета регулирования законопроекта исключается 37 видов контрольной и смежной с ней деятельности, представляется возможным провести формальное разграничение между контролем и надзором по этому признаку — назвать надзором всю деятельность, которая будет регулироваться разрабатываемым федеральным законом. Это потребует внести соответствующие изменения во все федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, но позволит подвести черту под давним спором на эту тему. Так как контроль, в том числе и без сомнений государственный — вездесущ, такое разграничение будет иметь большое практическое значение.

2. Предмет регулирования. С одной стороны, в предмет регулирования включаются отношения, возникающие между гражданами и организациями, осуществляющими деятельность, в отношении которой установлены обязательные требования, и органами и организациями, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Кроме того, на стороне проверяющих могут быть и иные органы и организации, если это предусмотрено федеральным законом. С другой стороны, из этого предмета исключаются отношения, возникающие в связи с осуществлением 37 видов деятельности, в числе которых имеющие лишь

отдалённое сходство с контролем или надзором, как например, оперативно-разыскные мероприятия, дознание, предварительное следствие, исполнение уголовных наказаний и др., так и непосредственно контрольно-надзорная деятельность, например, надзор за соблюдением правил дорожного движения, финансовый, валютный, таможенный и налоговый контроль, пограничный контроль, контроль за обеспечением защиты государственной тайны и т. д.

Исключение столь значительного числа видов контрольно-надзорной деятельности из предмета регулирования разрабатываемого законопроекта лишает его универсального характера, превращает его в законодательный акт, регулирующий некоторую часть контрольно-надзорных отношений, причём эта часть определена произвольно без каких-либо для того объективных оснований. Можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что перечень исключений в дальнейшем будет только расширяться.

Возможно, законопроект, формирующий правовые основы организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, не должен претендовать на полное, до мельчайших подробностей, до количества часов проведения проверочных мероприятий регулирование общественных отношений. Детали можно было бы установить другими законодательными или иными нормативными правовыми актами. Зато появилась бы возможность закрепить универсальные положения для всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Почему принципы результативности и стратегической направленности, эффективности, пропорциональности, ответственности, недопустимости злоупотребления правом не распространяются на таможенный контроль или на контроль за обеспечением защиты государственной тайны?

3. Объекты государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. К указанным объектам законопроект относит деятельность и действия (бездействие) граждан и организаций, производственные объекты и

результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукцию (товары), работы и услуги.

В этом, казалось бы, чисто формальном определении объектов контроля (надзора), в действительности кроется не только теоретическое, но и довольно большое практическое значение. В субъект-объектной модели контроля (надзора) в роли субъекта выступает уполномоченный орган, а в роли объекта — гражданин или организация, чья деятельность проверяется. В контрольно-надзорном правоотношении субъект и объект становятся сторонами правоотношения. Если же в качестве объекта рассматривать деятельность или производственные объекты, с кем уполномоченный орган будет вступать в правоотношение? Это с теоретических позиций.

В практическом плане отнесение к объектам контроля (надзора) производственных объектов потребует включения в план проведения плановых проверок конкретных объектов, например, памятников истории и архитектуры, производственных площадок и т. д. В результате не может быть соблюдена периодичность проведения плановых проверок, ведь если в отношении одного объекта, принадлежащего юридическому лицу, проведена плановая проверка, в отношении другого объекта, принадлежащего тому же юридическому лицу, плановая проверка может быть проведена лишь через три года после первой. Если же объектом признается юридическое лицо, в ходе его плановой проверки могут быть проверены все или выборочно некоторые принадлежащие ему производственные или иные объекты.

Ещё один довод в пользу обозначенной позиции — если проверяется соблюдение обязательных требований, то очевидно, речь может идти только о соблюдении этих требований какими-то лицами — гражданами и организациями, но никак не производственными объектами, товарами, работами или услугами. И меры административного принуждения будут применяться к лицам, нарушающим обязательные требования, а не к производственным объектам.

Как видим, даже перечисленные выше, казалось бы, совсем незначительные недостатки законопроекта, могут стать причиной довольно существенных проблем в случае его принятия в представленном виде.

Жечева Е. Ф.^{*}

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В настоящее время в Российской Федерации, по словам М. Абызова, существуют 190 видов контрольно-надзорной деятельности федерального уровня, 30 видов деятельности реализуется на уровне регионов и муниципалитетов. Кроме того, единых стандартов и правил работы для надзорных органов не существовало, что приводило к тому, что каждое надзорное ведомство самостоятельно выработывало модель взаимоотношений с индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, которым, с свою очередь, тяжело ориентироваться в разных методологических подходах, в системах проведения проверок, в отчётности перед надзорными органами¹¹⁸.

Реализация риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности должна привести к снижению числа проверок на добросовестных участников рынка, деятельность которых не создаёт угрозы охраняемым законом ценностям. Дифференцированное планирование проверок повышает поиск потенциальных нарушителей, представляющих угрозу причинения вреда, и снижает нагрузку на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых не представляет угрозы причинения вреда.

^{*} Жечева Е. Ф., аспирант АНО ВО МГЭУ

¹¹⁸ Реформа контрольной и надзорной деятельности // URL: <http://контроль-надзор.рф>.

Риск-ориентированный подход по сути заключается в выборе интенсивности проведения мероприятий по контролю (надзору) в зависимости от используемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем производственных объектов, относящихся к определённой категории риска либо определённому классу (категории) опасности. В развитие данного института разработаны перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода, и правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности.

Уже в 2014 году Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека разработаны и внедрены Методические рекомендации по классификация видов деятельности и хозяйствующих субъектов по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий; с 1 июля 2015 г. создан Единый реестр проверок, ведёт который Генеральная прокуратура РФ; в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» включена статья 8.1. «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)».

Тем не менее, высказывается позиция, что введение риск-ориентированной модели повлечёт введение новой отчётности, что повлечёт рост административных издержек предприятий и бюджетных расходов¹¹⁹.

Кроме того, до сих пор обсуждается проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации», в котором выработаны общие положения

¹¹⁹ Левоненкова Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 140–149.

«национальной системы управления рисками»: приоритеты по снижению рисков в соответствующих сферах деятельности; ведомственные системы управления рисками; эффективное межведомственное взаимодействие.

На начало 2016 года системы управления рисками использовались в той или иной мере при осуществлении различных видов федерального государственного контроля и надзора. Апробация именно риск-ориентированного подхода была начата в пяти пилотных ведомствах: МЧС, Ростехнадзоре, Роструде, Роспотребнадзоре и ФНС.

К концу 2016 года наиболее эффективной реализацией риск-ориентированного подхода экспертами признаны федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России) и санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор). Так, помимо прочего в их системе оценки учитываются не только общие данные об опасности объектов или видов деятельности, но и степень «законопослушности» проверяемых лиц, которая определяется на основании сведений о назначенных наказаниях за выявленные нарушения и информации о некоторых случаях причинения вреда (например, фактах пожаров)¹²⁰.

В декабре 2016 г. утверждён Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» на 2016–2025 годы¹²¹. В марте 2017 года сформирована Базовая модель определения критериев и категорий риска, а также требования к обоснованию предлагаемых федеральными органами исполнительной власти — участниками приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» категорий риска (классов опасности) и критериев риска в отношении осуществляемых ими видов государственного контроля (надзора).

¹²⁰ Усманова Д.Р. О внедрении риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности // Деятельность органов внутренних дел по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите в современных условиях: вопросы теории и практики. 2016. № 3. С. 151–155.

¹²¹ Приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12.

Тем не менее, в аналитическом докладе о контрольно-надзорной деятельности уточняется, что многие виды государственного контроля (надзора) осуществляются в условиях правового вакуума; чётко не определены права и обязанности должностных лиц контрольных органов, виды мероприятий по контролю и их административные процедуры; что может приводить к возникновению дублирования полномочий между различными контрольными органами, проверке соблюдения одних и тех же обязательных требований в рамках различных видов государственного контроля, избирательному правоприменению. Кроме того, отсутствует закрытый перечень видов государственного контроля (надзора); новые контрольные функции устанавливаются ситуативно в разрозненных нормативных правовых актах; предметы контроля в рамках различных видов чётко не отмежёваны друг от друга; количество видов государственного контроля постоянно увеличивается¹²² (2015 г. — 203 вида контроля, 2016 г. — 212, 2017 г. — 216¹²³).

*Жечева Е.Ф.**

ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ В ФОРМИРОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Административную процедуру рассматривают как вид юридической процедуры, которая анализируется учёными в нескольких аспектах: 1) она представляет собой определённый порядок; 2) определённый вид деятельности субъекта (органа государственной власти, органа местного самоуправления;) 3) и представляет систему административно-

¹²² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации аналитический доклад по итогам 2016 года. М., 2016. С. 34.

¹²³ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации аналитический доклад по итогам 2017 года. М., 2017. С. 11.

* Жечева Е.Ф., аспирант АНО ВО МГЭУ

процессуальных норм, которыми определяются последовательность, срочность, вид и характер ряда типичных, взаимосвязанных действий и решений административных органов применению отдельных административно-правовых норм¹²⁴.

Проблемам правового регулирования административных процедур посвящены многочисленные научные публикации и монографические исследования, в которых отмечаются недостатки и пробелы в развитии теории и практики правового регулирования административных процедур. В тоже время ставится вопрос о необходимости разработки концепции об административных процедурах, обосновываются направления дальнейшего развития административных процедур, как одного и институтов административного процесса, его места в науке административного права, а также и в системе российского административного права и административного процесса, его сущности и предмете.

Речь идёт об организации такого административного института, который объективно будет служить утверждению и развитию демократии, Федеральный закон об административных процедурах должен стать тем самым документом, в котором будет юридически закреплён баланс интересов гражданина, общества и государства.

Административная процедура рассматривается в некоторых правовых исследованиях и применяется постоянно на практике во всех сферах именно позитивной деятельности органов государственной власти. Однако, как это часто происходит, в действующем законодательстве России до настоящего времени так и не принят закон об административных процедурах, а в работах учёных не выработано единого определения административной процедуры и её содержания, отсутствует комплексный анализ столь важного института административного права и процесса.

¹²⁴ Административные процедуры. //Отв. редакторы Л.Л.Попов, С.М.Зубарев. –М. Норма. Инфра-М. 2017. С.26

В настоящее время определяющим в процессе развития человеческого общества является создание и укрепление новых форм государственно-правовых институтов, направленных на поддержание устойчивой социально-управленческой системы, функционирующей на принципах равенства и справедливости. К таким институтам следует отнести и институт административных процедур, сложившийся в результате развития общества.

Общепризнано, что вопрос об административных процедурах является для России актуальной проблемой, на что неоднократно в своих Посланиях Федеральному Собранию РФ и в указах обращал внимание Президент Российской Федерации¹²⁵, которые должны способствовать укреплению доверия граждан к органам власти.

Необходимость административных процедур, их детальной разработки и закрепления в законодательном порядке диктуется целым рядом причин, среди которых, как нам представляется, на первом месте является задача их разработки в условиях строящегося в России правового государства, дальнейшего развития демократических начал в обществе, повышения эффективности и качества деятельности органов исполнительной власти, оптимизации их функционирования при проведении в стране административной и судебной реформ. Принятие Федерального закона об административных процедурах позволит решить проблему управляемости государственного аппарата, чиновников всех уровней и исполнения должностными лицами возложенных на них обязанностей.

Основная цель федерального закона об административных процедурах — формирование единых процессуальных принципов и правил построения взаимоотношений между государственными органами и гражданами на всех стадиях разрешения индивидуального административного дела бесспорного

¹²⁵ См.: Российская газета. 2002. 19 апреля; СЗ РФ. 2012. №18. Ст. 2338.

характера¹²⁶. Правовая регламентация взаимоотношений между государством и личностью посредством административных процедур представляет собой и один из важнейших признаков правового государства. Нельзя не согласиться с мнением учёных, что проблема правового обеспечения имеет едва ли не доминирующее значение в теории и практике правового государства.

В то же время, как подчёркивает швейцарский адвокат, доктор юридических наук Карл Экштайн, что в экономически развитых демократических государствах отношения между государством в лице государственных служащих и гражданами регулируются при помощи ряда общих принципов. Эти принципы базируются на конституционных гарантиях основных прав. Такие законы, как правило, называются «Об административных процедурах» и регулируют принципы публичного управления ((процедуры взаимоотношений между государственными служащими и гражданами)¹²⁷. Закрепление административных процедур именно в федеральном законе, поскольку он имеет высшую юридическую силу, должно способствовать повышению эффективности процесса практической реализации задач, стоящих перед государством в современных условиях, а также демократизации процессуальной деятельности, обеспечения процессуальных прав участников административных правоотношений.

Принятие федерального закона об административных процедурах позволит обеспечить должный правопорядок, упорядочить общественные отношения, не прибегая к властному воздействию на поведение участников правоотношений. Как отмечают некоторые учёные, в России механизм

¹²⁶ Административное право: учебник // под ред. Л.Л.Попова, М.С. Студеникиной. М. Изд. Норма. 2008. С. 738.

¹²⁷ Экштайн К.А. России нужен закон об административных процедурах // Журнал «Российская Федерация сегодня». 2000. № 16; Экштайн К.А. Административная процедура — основа административного процесса // КПВЕО. 2002. № 4. С. 148–149; Экштайн К.А. Правовое государство и административные процедуры // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. М., 2002.

принятия административных решений до сих пор овеян тайнами и не отработан на законодательном уровне.

В федеральном законе об административных процедурах должно получить дальнейшее развитие положение о взаимности прав и обязанностей граждан, органов публичной власти и государства в целом как субъектов публичных прав, равенства их прав и обязанностей, которые обеспечат баланс суверенных прав государства со встречными правами физических и юридических лиц, и наоборот.

Как нам представляется, в этом законе должна получить правовое оформление позиция о таких правоотношениях между гражданами и органами публичной власти, должностными лицами органов исполнительной власти, когда зафиксированные в нем права граждан корреспондировали бы обязанностям органов публичной власти, и наоборот. Как подчёркивает Б.С. Эбзеев, «индивид является не только обязанной стороной, но и обладает правами, которые соответствуют обязанностям государства в лице его органов и должностных лиц». Исследуя конституционное законодательство, он приходит к выводу, что, как следует из статьи 2 Конституции РФ, обязанностью государства является соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина¹²⁸.

В федеральном законе должны быть сформулированы и конкретизированы основные права и обязанности участников административных правоотношений и предусмотрена ответственность за их исполнение, установлены процедуры их осуществления. С принятием Федерального закона об административных процедурах можно будет вести речь об организации такого административного института, который будет служить утверждению и развитию демократии.

¹²⁸ Эбзеев Б.С. Личность и государство: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М. Норма. С. 77, 117.

Рассматривая с помощью федерального закона об административных процедурах позитивный характер разрешения административных дел, по нашему мнению, следует исходить из понятия позитивных прав, которыми в Российской Федерации наделены граждане и юридические лица. К этим правам относится прежде всего значительная группа основных социально-экономических и культурных прав.

Однако, как отмечается в экономической и юридической литературе, возможность пользования ими зависит от целого ряда социально-экономических и политических факторов, материальных возможностей государства. Но обязанности государства в отношении вышеназванных прав физических и юридических лиц свидетельствуют об отсутствии чёткости и определённости в этой области правоотношений. В то же время, в федеральном законе должны быть определены те позитивные права, которые предусматривают в современных условиях характер новых отношений между индивидом и государством, когда государство, его органы и должностные лица должны оказывать гражданам и юридическим лицам содействие, помощь, создавая условия для общения с публичной властью, атмосферу их доверия к государству, его органам, реализующим публичную власть¹²⁹.

До настоящего времени отсутствует и научная разработанность всего комплекса тех вопросов, которые имеют отношение к исследованию теории административных процедур, использование уже накопленного опыта в разработке концепции административной процедуры в зарубежных странах.

Как правильно отмечает С.Н. Махина, совокупность процедур позитивного управления должна образовать управленческий (административно-процедурный) процесс, т. е. совокупность правил реализации упорядочивающего воздействия органов исполнительной власти для достижения управленческих целей. Мировая практика подтверждает

¹²⁹ См.: Общественное доверие к органам государственной власти: выявление проблем и предложения по их решению: научно-практическое пособие. Нижний Новгород: Изд. Нижегородского госуниверситета, 2013.

необходимость формирования именно такого процедурно-процессуального элемента в системе государственного администрирования»¹³⁰.

В России административно-процедурные отношения неюрисдикционного характера регулируются с помощью отдельных нормативных актов, которые закрепляют тот или иной вид административной процедуры (их в Российской Федерации насчитывается большое количество, хотя подробный анализ проводится в основном в отношении процедур регистрации и лицензирования) и административно-процедурного производства (например, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»), но единого федерального закона об административных процедурах, который можно было бы применить ко всем видам процедур, в России до настоящего времени так и не существует. В то же время, в Российской Федерации к настоящему времени уже принята масса административных регламентов на федеральном и региональном уровнях по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг, а также Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и Типовой регламент организации федеральных органов исполнительной власти, утверждённые распоряжением Правительства РФ.

Мы разделяем мнение, высказанное А.И. Ковлером, который считает, что всякий поиск новых форм организации социума должен осуществляться с использованием всех позитивных ресурсов, чтобы гармонизировать отношение и обеспечивать безопасность этих отношений¹³¹. Интернационализация внутригосударственного регулирования требует

¹³⁰ Махина С.Н. Административный процесс и административное судопроизводство: влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете административной и судебной реформ // Научный журнал «Вестник Воронежского государственного университета. 2006. № 1 (1). С. 143. — (Право).

¹³¹ Ковлер А.И. Антропология права. М. 2002. С.6

пересмотра отечественной правовой доктрины устаревших представлений о взаимоотношениях государства и гражданина. Однако, как нам представляется, принятые административные регламенты не решают тех задач, которые должны получить отражение в законе об административных процедурах. Такой же точки зрения придерживается Ю.Н. Старилов, отмечая, что отсутствие в России нормативно-правового регулирования «самой глобальной и не заменимой никакими иными административно-правовыми инструментами (например, административными регламентами) области административного права, а именно административные процедуры»¹³².

Закон об административных процедурах, по мнению Д.А. Керимова, позволит обеспечить максимальный учёт обществом потребностей, интересов, целей и воли отдельного человека, полную гарантию прав и свобод, разумное сочетание и взаимодействие индивидуального и общественного, баланс которых обеспечивается продолжением одного в другом¹³³.

Формы реализации функций и полномочий государственных органов и должностных лиц не являются их личным усмотрением. Они должны быть определены и установлены законом, за рамки которого выход невозможен без риска искажения или извращения воли народа-суверена. Права и свободы человека накладывают на государство обязанность юридически гарантировать конституционный статус человека.

Важным элементом конституционализации прав человека — естественных, неотчуждаемых и принадлежащих человеку от рождения, международно-признанных — является возложение на государство обязанности соблюдения этих прав, которые в результате их

¹³² См.: Давыдов К.В. Старилов Ю.Н. Международная научно-практическая конференция «Административные процедуры: мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой анализ)» // Административное право и процесс. 2015. № 8. С.86.

¹³³ См.: Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства. Том 1. Социология права. М. 2001. С.107.

государственного признания обретают качество юридических прав граждан. Согласно позиции Конституционного Суда РФ личность, её взаимоотношения с государством рассматривается как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещёнными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов¹³⁴.

В настоящее время на практике возникает также множество проблем в связи с необходимостью юридической защиты не только граждан, но и субъектов экономической деятельности (СЭД).

Современная практика развитых стран показывает, что публично-властная деятельность реализуется на основе закона. Законодательная регламентация административных процедур уже признана бесспорной во многих странах мира (Япония, США, Германия, Голландия и др.). Законы об административных процедурах уже приняты и в ряде стран СНГ. При этом следует заметить, что законы об административных процедурах в мировой практике содержат различные модели и принципы административных процедур, но понимание процедуры связывается с понятием порядка, не вызывая в основном возражений по этому поводу.

При этом, порядок рассматривается как форма упрочения нужных обществу отношений. Они поддерживаются как стабильные, отвечающие интересам всего общества и регулируются многообразными социальными нормами, к которым относятся мораль, обычаи и право и др. Правопорядок рассматривается как часть системы общественных отношений, урегулированных нормами права.

Понятие и оценка административных процедур содержится в работах ведущих учёных — представителей науки административного права. Так, сущность процедурного производства была рассмотрена Ю.М. Козловым. В учебнике по административному праву он сформулировал понятие административной процедуры, под которой «следует понимать установленный

¹³⁴ СЗ РФ. 1995 № 19. Ст. 1764; 1998. № 28. Ст. 3393.

административно-процессуальными нормами порядок (правила) совершения повседневных управленческих действий позитивного характера».¹³⁵ Как мы ранее отмечали¹³⁶, к проблем рассмотрению административных процедур в своих работах обращались учёные-административисты — Д.Н. Бахрах, Б.М. Лазарев, Ю.Н. Старилов, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов и др.

Следует подчеркнуть, что определения административной процедуры даются с учетом того факта, что она является структурным элементом административного процесса, одним из видов которого является административно-процедурный процесс, представляющий деятельность уполномоченных на то органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел позитивного характера, не носящего характера спора. Такое производство называют административно-процедурным или правоприменительным.

В рамках административно-процедурного производства его участниками являются :1) лицо, которое заинтересовано в реализации своих субъективных прав и обязанностей (граждане, юридические лица, предприниматели); 2) орган исполнительной власти (должностное лицо), компетентные на принятие решения, которое позволяло бы реализовать эти права и обязанности.

В работах юристов обращается внимание на тот факт, что административная процедура представляет совокупность процессуальных отношений, обладающих определённой спецификой. Анализируя процесс реализации административной процедуры отмечается, что:

- целью рассмотрения дела является удовлетворение законных прав и интересов физических и юридических лиц, предпринимателей,

¹³⁵ Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М. 2007. Юрист. С. 451.

¹³⁶ Побежимова Н.И. Административная процедура и ее правовое регулирование в России. Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской конференции (Сорокинские чтения). СПб.: Изд-во СПб МВД России. 2017. С. 106–114.

обратившихся за разрешением какого-либо конкретного вопроса (получение лицензии, регистрации сделки с недвижимостью и др.)

- правовая оценка поведения вышеназванных участников административно-правового отношения, как правило, не даётся;
- меры государственного принуждения по результатам разрешения дела не применяются;
- большинство индивидуальных дел, которые разрешаются в форме административно-процедурного производства, возникают по инициативе самих обратившихся лиц;
- властной стороной в административно-процессуальном отношении всегда выступает орган исполнительной власти или должностное лицо¹³⁷.

Принятие федерального закона об административных процедурах вызвано необходимостью создания надлежащей модели российского административного правового регулирования и формирования прочной созидающей основы для эффективного государственного управления в стране. Как подчеркнул Ю.Н. Старилов, «административные процедуры — это основное направление в современном российском законотворчестве, от степени реализации которого по-настоящему зависит эффективность и качество государственной деятельности — управленческой, административной (исполнительно-распорядительной)»¹³⁸.

В юридической литературе отмечается также связь института административных процедур с законодательством об административном судопроизводстве с учетом принятого Кодекса административного судопроизводства РФ, а также взаимодействие норм об оспаривании ненормативных (индивидуальных) правовых актов, действий (бездействия)

¹³⁷ См.: Административное право. Учебник. //под ред.Л.Л Попова, М.С.Студеникиной. М. Изд.Норма. 2008. С.735.

¹³⁸ Старилов Ю.Н. Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 86.

органов публичной власти и их должностных лиц с порядком принятия административных актов, с совершением уполномоченными должностными лицами управленческих действий в рамках осуществления государственных и иных публичных полномочий. Обращается внимание на тот факт, что эффективная судебная защита субъективных публичных прав и свобод, законных интересов физических и юридических лиц находится в зависимости от нормативно-правового установления и практики применения и соблюдения административных процедур.

Необходимость принятия федерального закона об административных процедурах обусловлена целым рядом причин, среди которых Ю.Н. Старилов, например, называет:

- установление надлежащего порядка осуществления важнейших форм публичного управления;
- теоретический анализ понятия позитивной административной процедуры;
- сущности, признаков и места административных процедур в системе административного права;
- критический анализ существующего правового регулирования позитивных административных процедур с точки зрения их полноты, эффективности, соответствия современным общественным отношениям, которые эти процедуры призваны упорядочить;
- создание теоретической базы для новой нормативной основы административных процедур — Федерального закона;
- учёт широкой распространённости административных процедур в практике государственного управления, а также участие в них множества физических и юридических лиц...»¹³⁹.

¹³⁹ Старилов Ю.Н. Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 86.

При исследовании вопроса о необходимости нормативного урегулирования административной процедуры, являющейся одним из элементов (а, как считают некоторые авторы, сопутствующим элементом) реализации норм административного права, обращалось внимание на цели правового регулирования административной процедуры, к которым относят прежде всего обеспечение публичных и частных интересов участников административно-правовых отношений.

Административная процедура необходима для реализации функций по осуществлению субъективного права и исполнению юридической обязанности органами государственного и муниципального самоуправления, их должностными лицами, являющихся участниками правовых отношений при выполнении ими административной процедуры. При реализации административной процедуры речь идёт о правосубъектности всех участников административно-правовых отношений: 1) о деятельности компетентных субъектов публичного управления, применения ими предоставленных им субъективных прав и возложенных на них обязанностей; 2) о реализации подвластными субъектами принадлежащих им прав и обязанностей.

Административные процедуры должны способствовать совершенствованию организации управленческой деятельности, обеспечению бесперебойного функционирования государственных органов, оперативному принятию управленческих решений, соблюдению прав и свобод граждан и защите публичных интересов, недопущению использования государственными служащими должностных полномочий за рамками установленных пределов их деятельности.

Федеральный закон об административных процедурах должен закрепить единые требования к административным процедурам, исходя из приоритета прав и свобод граждан, создать с помощью административных процедур возможность реализации и защиты ими своих прав и законных

интересов. Немаловажное значение имеют также и те общественные отношения, которые обусловили переход России к рыночной экономике. Однако, этот процесс ещё не получил должной проработки в нормативных актах, в том числе в законодательстве об административных процедурах.

Принятие закона об административных процедурах наряду с другими законами позволит не только продолжить проводимые в стране реформы, в том числе реформу органов исполнительной власти, но и более чётко организовать их работу и контроль за деятельностью органов публичной власти, применять ограничения произвольного усмотрения, продолжить эффективную борьбу с коррупцией.

Следует заметить, что в России до настоящего времени отсутствует правовое регулирование целого ряда административно-процессуальных отношений, среди которых наиболее актуальным является обсуждение таких вопросов, как порядок принятия административно-правовых актов (проект федерального закона о нормативных правовых актах до сих пор находится в стадии доработки и обсуждения), порядок совершения распорядительных действий при реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных полномочий.

Государственная социально-экономическая деятельность находит своё выражение в административных процедурах, которые рассматриваются в качестве одного из институтов, составляя основу административно-правового регулирования в новой системе отношений, которые складываются при построении правового государства.

В научной литературе неоднократно ставился вопрос о необходимости принятия федерального закона «Об административных процедурах», решение которого озвучивалось в работах многих представителей административного права. Обсуждался также вопрос о необходимости рассмотрения административных процедур как единого комплекса норм,

регулирующих управленческую деятельность на основе единого базиса для всех разновидностей административных процедур.

Административная реформа и все вытекающие из неё изменения и перестройки в системе государственного управления, потребовали проведения широких по объёму законодательных работ, направленных на упорядочение действующих правовых норм, касающихся взаимоотношений государства и гражданина, которые уже не отвечали новым задачам дальнейшего развития России. Принятие закона об административных процедурах продиктовано необходимостью комплексного решения вопросов. Поэтому предлагается принятие закона, систематизирующего нормы о правовых и, в особенности об административных процедурах.

Важным этапом в развитии концепции административных процедур является институт государственных и муниципальных услуг, с помощью которого в настоящее время решаются вопросы, касающиеся деятельности органов публичного управления.

В одной из последних своих работ «Ренессанс государственного управления в России» Л.Л. Попов подчеркнул, что «административный процесс и административно-процессуальные нормы призваны обеспечить защиту прав более слабой стороны в конфликте, гарантировать равенство сторон, законность и справедливость принимаемых решений»¹⁴⁰.

В Российской Федерации, несмотря на довольно значительный массив нормативных актов, в которых содержатся нормы административно-процедурного характера, «в целом регулирование административно-процедурного производства все ещё фрагментарно, неполно, в нем отсутствуют единые процессуальные нормы-принципы, правила,

¹⁴⁰ Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. // Норма. Инфра-М. 2015. С. 111.

устанавливающие порядок разрешения и оформления индивидуальных административных дел бесспорного характера»¹⁴¹.

Закон об административных процедурах необходим для обеспечения прав и свобод граждан и других субъектов права для создания необходимого порядка управления, являясь средством ограничения административного усмотрения, предупреждения административного произвола и беззакония. Являясь процессуальной регламентацией административной деятельности, он формализует в некоторой степени процесс публичного управления, препятствует негативному произвольному, ничем не обусловленному усмотрению, ставит преграды произволу, выполняет охранительную, правозащитную функцию, защищая тем самым право от произвола, не допуская его злоупотребления, способствует обеспечению законности. Принятие закона об административных процедурах позволит установить общие процедурные правила принятия административно-правовых актов, совершения распорядительных действий по реализации контрольно-надзорных, регистрационных, координационных полномочий.

Установление чётких процедурных правил, которые охватили бы своим регулятивным воздействием юридические виды управленческой деятельности, имеет большое практическое значение, так как с принятием закона об административных процедурах появляется возможность обеспечить надлежащий ход и результат правоприменительного процесса, а также обеспечить соблюдение прав и законных интересов других участников правоприменительного процесса¹⁴².

Федеральный закон должен явиться важным инструментом повышения эффективности действий административных органов, борьбы с коррупцией, усиления доверия граждан к правовой и судебной системе в целом,

¹⁴¹ Административное право: учебник // под редакцией Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. — 2-е издание. — М.: Норма; Инфра-М, 2016. С. 586.

¹⁴² См.: Побежимова Н.И. Административная процедура и ее правовое регулирование в России. С. 112.

устанавливая для всех случаев детализированные и дифференцированные механизмы ответственности государства, его органов и должностных лиц.

Как подчёркивается в юридической литературе, что именно отсутствие должных процедур при осуществлении в сфере государственного управления правотворческой и правоприменительной деятельности, осуществляемой властными субъектами, ведёт фактически либо к их парализации, либо к произволу чиновников. Принятие именно такого нормативного акта как федеральный закон об административных процедурах будет способствовать урегулированию правовых споров, защищая права и свободы человека и гражданина.

Разработка административных процедур, а в юридической литературе отмечается множественность субъектов их реализации, необходима в связи с тем, что на практике в процессе осуществления государственной деятельности органы публичной власти не всегда надлежащим образом применяют принадлежащие им властные полномочия и возникает потребность не только в научной, но и в законодательной обоснованности предпринимаемых ими действий. В связи с этим, как считают многие учёные-административисты (а мы разделяем их мнение по данному вопросу), необходима не только качественная проработка административно-правовой доктрины административных процедур, но и закрепление в законе существующего как в России, так и в зарубежных странах опыта её правового регулирования.

Закрепление административных процедур в таком нормативном акте, как Федеральный закон, позволит существенно улучшить работу органов исполнительной власти и должностных лиц, повысить ответственность государства перед своими гражданами, юридическими лицами и предпринимателями, а чиновников — за выполняемую работу, устранить административные барьеры, снизить издержки по качеству предлагаемых услуг, повысить уровень взаимопонимания гражданина и государства.

Административные процедуры должны способствовать установлению определённого порядка действий, который также необходим и для осуществления государством своих функций, а для государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц — для реализации задач в сфере государственного управления, решения проблемы эффективности существующей в России системы публичного управления. Принятие закона об административных процедурах будет и в дальнейшем способствовать построению в России правового государства, формированию цивилизованного демократического общества, в котором публичное управление будет осуществляться на основании действующего законодательства в строгом соответствии с законом и на основе взаимного уважения и признания прав, свобод и законных интересов участников управленческих отношений.

Принятие закона об административных процедурах продиктовано также необходимостью решения и комплексного обоснования таких вопросов, как взаимосвязь и взаимодействие административных процедур (которые рассматриваются нами как институт административного права) с иными институтами административного права; развитость теории правовых актов, понятия административно-правового спора; административного усмотрения; разграничения административных процедур, регламентов и производств.

России срочно необходим федеральный закон об административных процедурах, который определил бы общие принципы административного процесса и положил конец практике принятия каждым ведомством своих процессуальных правил в ущерб гражданина. В этом вопросе мы солидарны с позицией А.Ф.Ноздрачева, который считает недопустимым отдавать на откуп ведомствам регламентацию столь важных вопросов, как процедуры принятия административных актов, заключение административных соглашений,

осуществление контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий; совершение иных юридически значимых действий...¹⁴³

Принятие такого закона определяется его значимостью на современном этапе развития России, так как он будет способствовать унификации правового регулирования отношений человека и гражданина с государственными органами и должностными лицами, уточнению правовых основ государственной политики в этой сфере, образованию правового инструментария при рассмотрении административных споров, уточнению базового для данного вида законодательства об административных процедурах. Как нам представляется, необходимо переходить к цивилизованной мотивации поведения субъектов права, к упорядочению, транспарентности механизма аппарата исполнительной власти и ставить должностных лиц в рамки закона, не позволяя им игнорировать права и свободы как граждан, так и юридических лиц, дать существенные гарантии правам граждан¹⁴⁴. Принятие федерального закона об административных процедурах позволит определить границы свободы и ответственности всех субъектов социальной деятельности, характер их взаимодействия и принципы их взаимоотношений. В тоже время нам представляется достаточно спорной и недостаточно аргументированной концепция П.И. Кононова и А.И. Стахова — разработчиков проекта Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации», ставящих под сомнение необходимость принятия федерального закона об административных процедурах¹⁴⁵.

¹⁴³ См.: Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Журнал Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41.

¹⁴⁴ Побежимова Н.И. К вопросу об административных процедурах // Право и практика. — М.: Изд. АНО, Научно-исследовательский институт истории, экономики и права. 2012. № 1. С. 71–77.

¹⁴⁵ См.: Кононов П.И., Стахов А.И. Об основных положениях проекта Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика Материалы Всероссийской научно-практической конференции. РАНХ и ГС. Институт права и национальной безопасности. — Челябинск. Цицеро. 2017. С. 109–118.

В тоже время, создание законодательной базы по административным процедурам будет также способствовать взаимодействию государств Евразийского Сообщества, расширению и совершенствованию международной научной кооперации, в особенности, при формировании единого правового пространства в рамках ЕврАзЭС и реализации инновационного развития права и экономики.

Именно всеми изложенными положениями и доводами определяется необходимость принятия столь важного законодательного акта – Федерального закона об административных процедурах и предлагается следующее определение понятия административной процедуры.

Административная процедура — это порядок деятельности административных органов (органов государственного управления) по рассмотрению и разрешению административных дел позитивного характера, определяющий основания, условия, принципы, стадии и последовательность действий, сроки, а также способы оформления этой деятельности.

*Зверев А. А.**

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ПРЕИМУЩЕСТВАХ: В ПОРЯДКЕ ДИСКУССИИ

Объективные закономерности развития системы государственного управления в Российской Федерации подталкивают учёное и профессиональное сообщество вновь обращаться к исследованию ключевых категорий административного права. «Административно-правовой режим», в данном случае, не исключение. Актуальность предпринимаемых попыток обусловлена динамично развивающимися общественными отношениями, регулирование которых без применение новых разновидностей режимов, становится весьма затруднительным.

* Зверев А. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

Существующие на сегодняшний день подходы к пониманию административно-правового режима позволяют заключить, что несмотря на немалое количество работ, посвящённых данной тематике, исследователям так и не удалось добиться единства взглядов. Одни авторы связывают существование административно-правовых режимов с необходимостью поддержания безопасности государства, обеспечением общественного порядка¹⁴⁶. К примеру, Н.Ф. Попова и Н.Н. Попова административно-правовой режим определяют в виде правил поведения (деятельности) субъектов права, порядка реализации их прав и законных интересов в определённых отраслях (областях) государственного управления с целью обеспечения безопасности личности, общества, государства¹⁴⁷.

Полагаем, что высказанная точка зрения в сущности верна, но несколько односторонне отражает содержание рассматриваемой универсальной категории. Действие административно-правового режима не может и должно ограничиваться такой, хотя и безусловно важной целью, как обеспечение безопасности личности, общества и государства. Думается, что его потенциал гораздо шире и направлен на обеспечение эффективности всех сфер государственного управления: экономика, социальная сфера, правоохранительная деятельность и пр.

Согласно другой точке зрения, поддерживаемой Ю.М. Козловым и Л.Л. Поповым, административно-правовой режим представляет собой основанный на нормах административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на преодоление негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления¹⁴⁸.

Приведённое мнение уважаемых учёных, полагаем все же может быть несколько скорректировано. Как нам видится, административно-правовые

¹⁴⁶ См., например: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 84–91.

¹⁴⁷ Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 14.

¹⁴⁸ Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С. 467.

режимы устанавливаются государством с целью предусмотрения особых исполнительно-распорядительных, контрольно-надзорных и иных мер на определённых территориях, в отношении специальных объектов, предметов и видов деятельности. Последние, к примеру, не всегда характеризуются отрицательно. Однако если не установить такие режимы как лицензирование, санитарно-эпидемиологического контроля и др., важные сферы государственного управления могут быть подвержены серьёзным угрозам.

Интересной выглядит позиция профессора Д.Н. Бахраха, который административно-правовой режим понимает через определённое сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредствованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия¹⁴⁹.

Безусловно, мнение авторитетного учёного обоснованно, хотя возможно, не совсем отвечает реалиям развития государства сегодня. К примеру, перечень средств обеспечения и реализации современных административно-правовых режимов уже не ограничивается установлением только лишь предписаний, запретов, ограничений, обязанностей и ответственности. Изменяющаяся система государственного управления все чаще связывается с разработкой открытых, прозрачных механизмов диспозитивного регулирования. Это, в том числе, проявляется в виде наметившейся в последние годы тенденции к стимулированию активной финансовой деятельности граждан и организаций. Одним из инструментов, способствующим развитию диспозитивного начала в административно-правовых режимах, является правовое преимущество.

Выступая комплексной, межотраслевой категорией, преимущество представляет собой правомерную возможность субъекта удовлетворить свои интересы наиболее полно и всесторонне и выражается как в предоставлении

¹⁴⁹ Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Норма, 2001. С. 412.

особых дополнительных прав, так и в неподверженности определённым нормам, обязанностям, запретам и ограничениям.

Законодатель, через систему таких преимуществ, как: иммунитеты, привилегии, льготы, особые юридические процедуры, успешно создаёт зоны опережающего экономического развития¹⁵⁰, территории рекреации (на примере «дальневосточного гектара»)¹⁵¹, инновационные центры («Сколково»¹⁵² и др.). Это позволяет в подобных правовых образованиях реализовывать полномочия по приоритетному получению юридическими лицами: бюджетных средств без учёта конкретных целевых показателей; налоговых и таможенных льгот; осуществлять свою деятельность, пользуясь иммунитетом от административного, бюджетного контроля. Названные конкурентные преимущества, в конечном итоге, определяют достижение ими высоких показателей экономического роста, обеспечивают развитие наукоемких технологий, поддержку культурных и просветительских сфер государства, сохранение природного наследия.

Экономические детерминанты на сегодня выступают одними из основных факторов законодательной деятельности по установлению административно-правовых режимов, основанных на преимуществах. Зачастую, они обусловлены неоднородностью социальной структуры, географическими особенностями нашей страны, освоение которых весьма затруднительно без применения мер поощрения для своевременного решения проблем экологии, проведения социальной политики, поддержания демографической устойчивости.

К примеру, система выделения отдельных географических точек, а зачастую и целых кластеров, с последующим предоставлением материальных

150 Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (в ред. от 05.12.2017) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26; Российская газета. 2017. 8 декабря.

151 Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017).

152 Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» (в ред. от 28.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).

выгод и правовых послаблений, появилась не так давно. Цели проекта объясняются, в первую очередь, финансовой составляющей за счёт повышения инвестиционной привлекательности и последующей интеграции региона в экономику страны. Богатые сырьевые ресурсы субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов позволяют государству предлагать предпринимательскому сообществу меры стимулирования и поддержки развития приоритетных отраслей через систему правовых преимуществ на определённый срок, как правило, до достижения прогнозируемых показателей. Так, до 2025 года предоставляется «преимущественное право заключения долгосрочных договоров лесопользования компаниям, обязующимся развивать наряду с лесозаготовкой переработку древесины и стимулировать использование недревесных ресурсов в границах природно-ресурсной зоны Байкало-Амурской магистрали, Ленско-Ангарской, Западно-Якутской и Южно-Якутской зон опережающего экономического развития»¹⁵³.

Вместе с тем, объективные закономерности государственного и экономического развития нашей страны, позволяют с большой долей вероятности прогнозировать элементы злоупотребления предоставленными «сверхправами» и возможностями на фоне желания некоторых субъектов обогатиться.

Однако не стоит думать, что корыстные мотивы отдельных наших современников, подтолкнул нас к преуменьшению значимости регулятивного потенциала административно-правовых режимов, основанных на преимуществах. Безусловно, отрицать присутствие коррупционных рисков при установлении в законодательстве иммунитетов, привилегий и льгот — бессмысленно. Как и напрасно опровергать их социальную, государственно-правовую, экономическую разумность и необходимость. Преимущества стимулируют здоровую бизнес-инициативу, конкурентоспособность,

¹⁵³ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года».

предприимчивость субъектов по поиску новых форм и методов деятельности для достижения результата, превышающего общепринятый.

Потенциальная возможность получения дополнительных прав, освобождения от обязанностей ориентирует любого человека на проявление своих лидерских качеств, способностей добиваться поставленной цели. Иными словами, правовое преимущество — мощный рычаг воздействия на людей, и важно, чтобы законодатель не разбрасывался этой возможностью, а применял его максимально выверено, последовательно. Полагаем в этом ключе, что одними из объективных механизмов снижения данных рисков, должны выступать: действенный социальный и государственный контроль; установление конкретных показателей деятельности, достижение которых определяет получение дополнительных преимуществ; экономически-просчитанное и социально-обоснованное установление новых преимуществ для обеспечения баланса интересов всех участников общественных отношений.

*Зверев А.А.**

О НЕКОТОРЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ «ОГОСУДАРСТВЛЕНИЯ» МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На протяжении всей советской истории власть на местном уровне была представлена советами народных депутатов и их исполнительно-распорядительными органами — исполкомами. В Конституции (Основном Законе) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятой Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г., раздел VII имел название «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР». В ст. 137 подчёркивалось, что «Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, посёлках, сельских населённых пунктах

* Зверев А. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

являются соответствующие Советы народных депутатов», а ст. 146 содержала указание на то, что «Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов непосредственно подотчётно как Совету, их избравшему, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу»¹⁵⁴.

Впервые за историю РСФСР в её Основной закон термин «местное самоуправление» был введён Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»¹⁵⁵, когда в название раздела VII Конституции РСФСР 1978 г. были добавлены слова «Местное самоуправление в РСФСР». В новой редакции ст. 138 местное самоуправление позиционировалось как осуществляемое населением в районах, городах, посёлках, сельских населённых пунктах через соответствующие местные Советы народных депутатов; соответствующие органы управления — местную администрацию. Одновременно была отменена ст. 151 Конституции РСФСР 1978 г., в соответствии с которой отделы и управления исполнительных комитетов подчинялись в своей деятельности как Советам и их исполнительным комитетам, так и соответствующим вышестоящим органам государственного управления.

Официальное исключение из Конституции положений о местном самоуправлении как разновидности органов государственной власти произошло в соответствии Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1. Согласно новой редакции ч. 1 ст. 85 Конституции Съезд и Верховный Совет Российской Федерации, представительные органы республик, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга «образуют систему представительных органов

¹⁵⁴ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята Верховным Советом РСФСР 12.04.1978) // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵⁵ Закон РСФСР от 24.05.1991 № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

государственной власти в Российской Федерации». Тем самым подчёркивалось, что только на двух уровнях — федеральном и субъектов Российской Федерации — существует государственная власть. В ст. 85 была включена ч. 2 следующего содержания: «Местные Советы народных депутатов — районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские — входят в систему местного самоуправления». Раздел VII стал именоваться «Местное самоуправление в Российской Федерации».

Таким образом, в России в 1992 г. на конституционном уровне состоялось разделение государственной власти и местного самоуправления. Фактическое их разделение было осуществлено после октябрьских событий 1993 г., когда практически ликвидирована советская модель управления на местах. Указами Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» была прекращена деятельность городских и районных Советов народных депутатов, их функции переданы соответствующей местной администрации. Кроме того, вторым Указом утверждено Положение «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»¹⁵⁶, в котором подчёркивалось: «... органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населённых пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления — собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т. п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т. п.)...».

Новая модель местного самоуправления получила своё развитие в Конституции Российской Федерации 1993 г., ст. 12 которой подчёркнуто, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий

¹⁵⁶ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

самостоятельно», органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Возникает вопрос хорошо это или плохо? Здесь уместно привести слова одного из авторитетнейших специалистов в области муниципального права профессора В.И. Васильева, сказанные им ещё в 2004 г.: «... местное самоуправление в последнее десятилетие, будучи утверждённым в качестве одной из основ конституционного строя, оказалось на обочине государственных забот. Несмотря на многочисленные программы государственной поддержки местного самоуправления, муниципалитеты, во всяком случае значительная их часть, хирели. Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления»¹⁵⁷. Справедливости ради я не могу сказать, что за последние годы ситуация в местном самоуправлении кардинально поменялась к лучшему.

Вместе с тем определённые изменения во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления становятся очевидными и связаны они в первую очередь с огосударствлением последнего. Мне представляется наличие в этом процессе как минимум двух тенденций: официальная передача полномочий от органов государственной власти к органам местного самоуправления и перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

¹⁵⁷ Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сборник научных трудов. М., 2004. С. 6.

Первый вариант реализуется достаточно часто, Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 132) прямо предусматривает возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. В этой части положения Конституции Российской Федерации детализированы в нормах гл. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ). Во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления передача полномочий допускается от федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления на основе соответственно федерального закона либо закона субъекта Российской Федерации (ст. 19). Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счёт предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом исключается такой способ передачи полномочий от органов исполнительной власти органам местного самоуправления, как соглашение.

На сегодняшний день сложилась устойчивая практика передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ) закрепляет 109 полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 26.3), при этом ч. 6 ст. 26.3 устанавливает, что из этого перечня органы местного самоуправления не могут наделяться лишь 23 полномочиями. К примеру, в Республике Коми органы местного самоуправления единым законом наделяются указанными полномочиями по девяти вопросам (предметам) ведения субъекта Российской Федерации, в Архангельской области — по четырнадцати вопросам

(предметам) ведения; в Кировской и Пермской областях такое наделение осуществляется в форме отдельных законов, но их количество в каждом регионе соизмеримо с вышеуказанными показателями¹⁵⁸. При этом обычно органы местного самоуправления больше беспокоит вопрос не о том, что они получили какие-то права и обязанности, а о том, как это сопровождается одновременной передачей им финансовых средств. Поэтому качество исполнения государственных полномочий оставляет желать лучшего.

Здесь уместно обратить внимание на то, что исполнение переданных полномочий остаётся под постоянным государственным контролем. Конституционный Суд в своём Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П указал, что Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль над законностью при решении ими вопросов местного значения, т. е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ч. 2 ст. 132, ч. 2 ст. 15). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей¹⁵⁹.

Таким образом, в этом случае речь идёт уже не о разграничении полномочий как таковом, а лишь о делегировании на нижестоящий уровень

¹⁵⁸ См.: Чалых И.С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации // Современное право. 2017. № 6. С. 10–15.

¹⁵⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области"» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

осуществления уже разграниченных и закреплённых за каждым уровнем публичной власти полномочий.

Вторая тенденция «огосударствления» связана с перераспределением полномочий от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и ещё не получила должного разрешения в юридической литературе. При этом уже существует несколько нормативных правовых моделей.

1. Статьёй 75 Закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией, при условии, что представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы. Решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

Иные основания временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления также связаны с особыми условиями, к которым относится принятие решений, совершение действий (бездействия) органов местного самоуправления, если при этом возникает просроченная задолженность муниципальных образований по

исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, а также если бюджетные средства используются нецелевым образом.

Названные основания имеют чрезвычайный характер и не могут быть использованы для разрешения вопроса о передаче полномочий от органов местного самоуправления органам исполнительной власти на постоянной основе.

2. Одним из кардинальных вариантов расширения полномочий субъектов Российской Федерации в социальной сфере может стать решение этой задачи федеральным законодателем. Вопросы здравоохранения, общего образования, как и другие отраслевые направления деятельности органов местного самоуправления могут быть исключены из числа вопросов местного значения и переданы в ведение субъектов Российской Федерации на основе федерального закона. Такое решение согласуется с пунктами ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, закрепляющими многие социальные функции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В качестве примера можно привести область здравоохранения, где соответствующие полномочия были повсеместно переданы субъектам Российской Федерации. Статья 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закрепила положение о том, что органы местного самоуправления обеспечивают организацию оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения только в случае передачи им соответствующих полномочий.

3. «Перспективным» вариантом расширения «огосударствления» местного самоуправления видится использование положений части 1.2 статьи 17 Закона № 131-ФЗ, согласно которым может проводиться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Данная и

аналогичная ей норма — часть 6.1 статьи 26.3 Закона № 184-Ф — были закреплены Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (далее — Закон № 136-ФЗ)¹⁶⁰.

Указанными нормами определено, что законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 (исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления) Закона № 131-ФЗ.

¹⁶⁰ См.: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // СПС КонсультантПлюс.

По наиболее актуальным данным Минюста России (по состоянию на 01.03.2017)¹⁶¹, законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации), принимаемые в рамках реализации регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставленных им Законом № 136-ФЗ, в 2016 году действовали в 38 субъектах Российской Федерации и затрагивали 5,2 тыс. муниципальных образований; в 2017 году — в 42 субъектах Российской Федерации и затрагивали 4,4 тыс. муниципальных образований.

С 2017 года вступили в силу законы о перераспределении полномочий в Республике Коми, Республике Северная Осетия — Алания, Белгородской, Калининградской и Тверской областях. Так, в настоящее время многие субъекты Российской Федерации приняли законы о возложении на себя полномочий органов местного самоуправления в следующих областях: градостроительство¹⁶²; транспорт и дорожная деятельность¹⁶³; электро-, газо- и водоснабжение и водоотведение¹⁶⁴; реклама¹⁶⁵.

¹⁶¹ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.). Мониторинг Минюста России. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx

¹⁶² См., например: Закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области»; Закон Ленинградской области от 07.07.2014 № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

¹⁶³ См.: Закон Чувашской Республики от 29.12.2015 № 84 "О перераспределении полномочий в области дорожной деятельности по проектированию, строительству, реконструкции автомобильных дорог общего пользования местного значения между органами местного самоуправления городских, сельских поселений и муниципальных районов Чувашской Республики и органами государственной власти Чувашской Республики".

¹⁶⁴ См.: Закон Камчатского края от 30.07.2015 № 660 "О перераспределении отдельных полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения между органами местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае и органами государственной власти Камчатского края".

¹⁶⁵ См.: Закон Свердловской области от 20.07.2015 № 85-ОЗ "О перераспределении отдельных полномочий в сфере рекламы между органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов,

Законы, предусматривающие повсеместное перераспределение значительного массива (от 11 и более) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения сразу в нескольких сферах деятельности, действуют в 4 субъектах Российской Федерации — Московской, Орловской и Ульяновской областях, а также Ненецком автономном округе. Наиболее распространённой практикой является перераспределение группы полномочий в одной или нескольких смежных сферах, затрагивающих все муниципальные образования определённого вида (типа).

Таким образом, огосударствление местного самоуправления в настоящее время происходит двумя способами: 1) посредством передачи государственных полномочий органам местного самоуправления; 2) путём перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

*Ионкина Е. В.**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ
КАК ОСОБОГО СУБЪЕКТА ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЁНКА**

В 2018 году исполняется 100 лет со дня образования комиссий по делам несовершеннолетних. Комиссии для несовершеннолетних были созданы Декретом Совета Народных Комиссаров от 14 января 1918 г. как орган, рассматривающий дела об административных правонарушениях, общественно-

расположенных на территории Свердловской области, и органами государственной власти Свердловской области".

* Ионкина Е. В., аспирант АНО ВО МГЭУ

опасных деяниях, совершенных несовершеннолетними¹⁶⁶. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» переименовал комиссии по делам несовершеннолетних в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, тем самым повысив их роль в области защиты прав детей.

В современном государстве комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДН и ЗП), являясь коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, играют большую роль в защите прав ребёнка.

Правовой основой деятельности КДН и ЗП являются различные нормативно-правовые акты. Такие как Конституция РФ и Постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав». Данное Постановление закрепляет, что Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав является координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Порядок образования данной комиссии указанным Постановлением отнесён к компетенции Правительства Российской Федерации. Из этого следует, что Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав может быть по правовому статусу отнесена к федеральному органу исполнительной власти.

Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» устанавливает, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений

¹⁶⁶ Декрет СНК РСФСР от 14.01.1918 «О комиссиях для несовершеннолетних» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. № 8. 14.01.1918.

несовершеннолетних, создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

Порядок создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими деятельности определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут наделяться органы местного самоуправления.

Данное Постановление закрепляет систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Многие субъекты Российской Федерации приняли законодательство, регулирующее деятельность КДН и ЗП в своих регионах. Например, правовой статус, порядок создания и деятельности комиссий на территории Рязанской области определяется Законом Рязанской области от 03.08.2010 № 81-ОЗ «О порядке создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими деятельности на территории Рязанской области». Данный закон закрепляет систему КДН и ЗП на территории Рязанской области. Она представлена следующим составом: 1) Рязанская областная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав; 2)

комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных районов и городских округов; 3) в городском округе с районным делением могут быть созданы несколько комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в соответствии с административно-территориальным делением города. При администрациях городских и сельских поселений могут создаваться общественные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Из этого следует, что в Рязанском регионе действует областная комиссия и муниципальная комиссия трёх видов: районная, городская, районные в городах.

В настоящее время в Рязанском регионе работают 34 комиссии, в состав которых входят 460 специалистов. По состоянию на начало 2018 года, на учёте в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных образований области состоит 389 несовершеннолетних и 342 семьи, находящихся в социально опасном положении¹⁶⁷.

Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», закрепляя субъектов системы профилактики, отдаёт приоритет КДН и ЗП, ставя комиссии на первое место в системе субъектов профилактики, а также наделяя координирующими и контролирующими полномочиями. Таким образом, закрепляя государственные полномочия КДН и ЗП в области административной юрисдикции, координации и контроля деятельности всех других органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, законодатель определил, что КДН и ЗП возглавляют систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в статье 23.2. закрепляет юрисдикционные полномочия комиссий по делам

¹⁶⁷ Аппарат комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации города Рязани // URL: <http://kdn.admrzn.ru/> (дата обращения 02.02.2018).

несовершеннолетних и защите их прав. В частности, определяя, что районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 6.23, 20.22 КоАП РФ. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 11.18 КоАП РФ, а также дела об административных правонарушениях в области дорожного движения рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передаёт его на рассмотрение указанной комиссии.

Следовательно, КоАП РФ закрепляет три вида КДН и ЗП местного уровня: районные, городские, районные в городах. Они функционируют соответственно при районных, городских, районных в городах администрациях, которые являются исполнительными органами местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав имеют трёхуровневую систему: федеральный, региональный, местный уровни. Однако, как показывает практика, КДН и ЗП действуют на региональном и на муниципальном уровнях.

В научной литературе долгое время ведётся спор о правовой природе КДН и ЗП. Однако до сих пор не существует единого государственного подхода к чёткому определению правового статуса комиссий¹⁶⁸. Некоторые говорят о том, что КДН и ЗП необходимо рассматривать как общественные объединения, другие — как орган государственной власти.

Тем не менее, полагаем, что возможно говорить о государственной природе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, их

¹⁶⁸ Павлова Л.В. Административно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов ребенка // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 41–44.

принадлежности к исполнительной ветви власти. Анализируя компетенцию КДН и ЗП, приходим к выводу, что комиссии, обеспечивая единый государственный подход к решению проблем профилактики и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов на всей территории РФ, оказывают управленческое воздействие на различные сферы государственного управления, осуществляя межотраслевую координацию, выступая субъектом управления. КДН и ЗП осуществляют и государственно-властные полномочия, а именно: координируют деятельность субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; организуют контроль за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также за обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; осуществляют меры по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, их родителей или законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. Решения, принимаемые Правительственной КДН и ЗП в соответствии с её компетенцией, являются обязательными для исполнения федеральными органами исполнительной власти, представители которых входят в её состав. Постановления, принятые КДН и ЗП регионального и муниципального уровней, обязательны для исполнения органами и учреждениями системы профилактики.

Соответственно, объектом управления выступает деятельность субъектов системы профилактики правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних.

Следовательно, можно говорить о принадлежности КДН и ЗП к органам исполнительной власти. Этот спорный вопрос мог бы решить Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», в котором следовало бы закрепить трёхуровневую систему комиссий (федеральный, региональный, местный), порядок их организации и деятельности.

Стоит согласиться с мнением О.Ю. Таиловой, что с определением правового статуса КДН и ЗП непосредственно связан вопрос об обеспечении этих комиссий финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для осуществления их полномочий.

Согласно статье 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ, образуя министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, утверждает положения об этих органах, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание. Если образуемые субъектами РФ и органами местного самоуправления КДН и ЗП являются федеральными территориальными органами исполнительной власти, то они должны финансироваться из федерального бюджета. Если же КДН и ЗП, образуемые субъектами РФ и органами местного самоуправления, законодатель не сочтёт необходимым определять как федеральные территориальные органы, то федеральным законом в соответствии со ст. 11, п. «ж» ст. 72 и ст. 132 Конституции Российской Федерации следует сформулировать общие принципы и разграничение предметов ведения в сфере защиты детства и прав несовершеннолетних между федеральными органами и органами субъектов РФ и местного самоуправления. В федеральном законе, безусловно, должен быть решён вопрос о финансировании и материальном обеспечении деятельности КДН и ЗП всех уровней¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Таилова О.Ю. Правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: проблемы и перспективы развития // Lex russica. 2015. № 1. С. 59–66.

Думается, что правовое регулирование организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, осуществляясь на федеральном уровне, будет способствовать более результативному обеспечению защиты прав и законных интересов детей, потому что позволит осуществить унифицированное осмысление места и роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

*Карапетян Т. В.**

О ВЕДОМСТВЕННОМ ПОДХОДЕ К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ИНЫХ ВИДОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, СВЯЗАННЫХ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В России исторически сложилось и сохраняется правовое регулирование прохождения государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью в государственных органах и учреждениях.

Подобный взгляд на нормативное правовое регулирование государственной службы в отдельных государственных органах был отражён в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации¹⁷⁰ 2001 года. Концепция предусматривала разработку и принятие федеральных законов, регламентирующих особенности прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, органах юстиции Российской Федерации, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (далее: УИС).

Сущность рассматриваемого правового регулирования заключается в том, что в учреждениях и органах ведомства, наделённого от имени государства управлять либо областью, главным образом в административно-

* Карапетян Т. В., аспирант АНО ВО МГЭУ

¹⁷⁰ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утв. Президентом Российской Федерации 15.08.2001 № пр-1496 // URL: <https://zakonbase.ru/content/base/59119>.

политической сфере (внутренние дела, юстиция и т. д.), законодательно предусматривается прохождение федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью. Правовое регулирование прохождения службы реализуется путём разработки и принятия соответствующего федерального закона и подзаконных правовых актов.

Рассматриваемый подход правового регулирования государственной службы в специальной литературе условно получил наименование «ведомственный»¹⁷¹.

В толковом словаре под ведомством(и), разъясняется система учреждений, обслуживающих какую-нибудь часть, отрасль государственного управления¹⁷².

Для примера, УИС в этом году исполнится 138-лет. 12 марта в России отмечается День работника уголовно-исполнительной системы¹⁷³. Дата приурочена к созданию в 1879 году Главного тюремного управления (далее: ГТУ) в составе Министерства внутренних дел¹⁷⁴. Образование ГТУ положило начало созданию в России единой централизованной государственной системы управления учреждениями, исполняющими наказания.

С момента образования УИС неоднократно в 1895, 1934, 1953, 1997 годах передавалась из ведения внутренних дел в юстицию и обратно¹⁷⁵. Изменения ведомственной принадлежности пенитенциарной системы, предопределяло принадлежность УИС к государственным органам, ведающими вопросами внутренних дел и юстицией, а также прохождение

¹⁷¹ Гришковец А.А. К вопросу о правоохранительной службе // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 59–63.

¹⁷² Толковый словарь Ушакова / Д.Н. Ушаков. 1935–1940 // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/754874>.

¹⁷³ указ Президента РФ от 16 нояб. 2010 г. № 1433 «О Дне работника уголовно-исполнительной системы» // СЗ РФ. 2010. № 47, ст. 6080.

¹⁷⁴ Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Епифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов / под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева. М., 2005. С. 72 // URL: http://gruppa206.narod.ru/olderfiles/1/Istoriya_OVD_Rossii_po_redakcciei_-49119.pdf.

¹⁷⁵ В 1895 г. ГТУ было передано в ведение Министерства юстиции и просуществовало в нем до 1922 г.; двадцать седьмого октября 1934 г. вышло постановление ЦИК и СНК «О передаче исправительно-трудовых учреждений НКЮ союзных республик в ведение НКВД СССР»; десятого марта 1953 г. принято решение о передаче исправительно-трудовых учреждений из МВД СССР в Минюст СССР и о широкомасштабной амнистии (в январе 1954 г. они были возвращены назад) // URL: http://www.фсин.рф/fsin/history/index.php?ELEMENT_ID=61462).

сотрудниками различных видов профессионально-служебной деятельности предусмотренных правовыми актами. Служба в УИС прошла долгий, сопровождаемый преобразованиями исторический путь. За многовековое существование службы в УИС сформировано множество традиций, передаваемых из поколения в поколение сотрудников, имеющих для них огромное моральное значение.

В целях определения числа видов федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью проведён анализ законодательства. Кроме этого принято во внимание признак «связь с правоохранительной деятельностью», наименование федерального государственного органа, находящиеся в его введение вопросы, введённые должности и установленные специальные звания и др.

Проведённый анализ позволил выделить пять видов федеральной государственной службы, с объединением их в одну группу, используемым в законодательстве единым термином «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью»:

- 1) служба в органах внутренних дел Российской Федерации¹⁷⁶;
- 2) служба в учреждениях и органах УИС¹⁷⁷;
- 3) служба в федеральной противопожарной службе¹⁷⁸;
- 4) служба в Следственном комитете Российской Федерации¹⁷⁹;
- 5) служба в таможенных органах¹⁸⁰.

¹⁷⁶ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

¹⁷⁷ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316.

¹⁷⁸ О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22, ст. 3089.

¹⁷⁹ О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28 декаб. 2010 г. № 403-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 15.

¹⁸⁰ О службе в таможенных органах Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3586.

Аналогичная правовая позиция причисления к видам федеральной государственной службы рассматриваемых разновидностей профессионально-служебной деятельности отражена в обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы сотрудниками органов внутренних дел, УИС, федеральной противопожарной службы, Следственного комитета Российской Федерации, таможенных органов¹⁸¹.

Все вышеизложенное позволило сделать следующий вывод. В настоящее время федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной законодательно предусмотрена в федеральных государственных органах, в ведении которых находятся вопросы уголовного судопроизводства, внутренних дел, исполнения наказаний, таможенного дела и пожарной безопасности.

*Карапетян Т.В.**

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

Одной из основных задач административного регулирования правоотношений, согласно ст. 1.2 Кодекса об административных правонарушениях РФ является защиты личности, охрана прав и свобод человека. Выполнение данной задачи невозможно без соразмерного и правильного выбора административного наказания за противоправные административные деяния.

Основания, положения правила назначения административных наказаний и обстоятельств при которых возможно назначение

¹⁸¹ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

* Карапетян Т.В., аспирант АНО ВО МГЭУ

административного наказания указаны в главе 4 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Однако, не смотря на всю полноту содержания данной главы, не перестают возникать проблемы, связанные с соблюдением принципов справедливости, индивидуализации и соразмерности наказания за административные правонарушения.

Основными критериями полноты и правильности назначения наказания за административные правонарушения являются¹⁸²:

- 1) Фактическое удовлетворение потерпевшей стороны вынесенным наказанием.
- 2) Профилактика и предотвращение совершения лицом последующих административных правонарушений.
- 3) Общая профилактика предотвращения совершения административных правонарушений, при помощи показательного наказания.

На наш взгляд, для того чтобы основные принципы назначения наказания были исполнены в полном объеме, необходимо определить «золотую середину» между критериями полноты и правильности.

Не смотря на схожесть отдельных категорий административных правонарушений каждое правонарушение, совершается при конкретных условиях и с индивидуальными особенностями. Данные особенности могут быть как психологические, так и материальные. Это в определенной мере осложняет соблюдение принципа справедливости. Именно поэтому в административном законодательстве нашей страны используется достаточно большое количество видов административного наказания за правонарушения.

Исходя из этого необходимо отметить существенный пробел, который допускает законодатель. Это проблема без альтернативности наказания по отдельным составам административных правонарушений¹⁸³. В качестве

¹⁸² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2008г.

¹⁸³ Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013.

примера рассмотрим административные правонарушения, фиксируемые автоматическими камерами фото-, видео- фиксации. По данным категориям административных правонарушений установлена конкретная мера ответственности и о какой-либо индивидуальности и справедливости наказания в данном случае говорить сложно. Невозможно оценить конкретные мотивы и причины данного поведения правонарушителя, смягчающие и отягчающие его вину факторы.

Также в отдельных случаях за схожие правонарушения общей группы может абсолютно разное наказание, которое в одном случае будет безальтернативным, а в другом варьирующимся.

Например правонарушение по ч.1 ст. 12.3 КоАП РФ, которое включает в себя управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе регистрационных документов на транспортное средство предусматривает возможность назначения административного наказания в виде предупреждения или наложения административного штрафа. Но в тот же момент за правонарушение по ч.3 ст.12.3 КоАП РФ (передача управления транспортным средством лицу, не имеющим при себе документов на право управления) предусмотрен безальтернативный вид наказания в виде административного штрафа в размере 3000 рублей. В данных случаях невозможно оценить все обстоятельства, которые подтолкнули лицо на совершение данных административных правонарушений, а также выбрать более мягкий вид наказания.

Также непонятна логика законодателя в момент выбора вида наказания за правонарушения предусмотренное ч.2 ст. 12.9 КоАП РФ (Превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час) и ст. 12.6 КоАП РФ (Управление транспортным средством водителем, не пристегнутым ремнем безопасности).

Первое правонарушение является более общественно опасным и несет опасность не только водителю и возможным пассажирам его транспортного

средства, а также пешеходам и другим транспортным средствам, а второе правонарушение несет опасность лишь для водителя и его пассажиров. Но при этом за первый вид правонарушения ответственность предусмотрена в виде административного штрафа в размере 500 рублей, а по второму в размере 1000 рублей.¹⁸⁴

Подобных примеров необоснованного установления вида и меры наказания законодателем можно привести множество.

Следует также принять во внимание проблему с возможностью назначения альтернативного наказания за одни и те же административные деяния. Например административный арест и административный штраф или лишение специального права (права на управление транспортным средством). Данная возможность явно была направлена на всестороннюю оценку определенных правонарушений, на полноту и максимальную правильность и справедливость принимаемых решений.

Но на наш взгляд, такой вид альтернативных видов наказаний несет в себе коррупционную составляющую. Для примера можно рассмотреть статью 12.27 Кодекса об административных правонарушениях РФ, а именно вторую часть данной статьи. Она гласит, что за оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения¹⁸⁵ места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он является, предусмотрено административное наказание в виде лишения специального права на управление транспортным средством на срок от года до полутора лет или административный арест на срок до 15 суток.

В данной ситуации у правонарушителя может возникнуть противозаконное желание с помощью коррупционных методов договориться с инспектором ГИБДД или с мировым судьей, в производство которого

¹⁸⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

¹⁸⁵ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»).

поступит дело об административном правонарушении. В таком случае судья может не только вынести решения о назначении любого из данных видов наказаний, но и определить наказание в размере одних, двух или трех суток административного ареста, что явно не соответствует тяжести административного правонарушения, которое к слову отнесено многими административистами в разряд особенно важных и тяжких.

Помимо этого существует и альтернативная подведомственность, например по ст. 12.21.1 КоАП РФ. Это приводит к еще большему увеличению коррупционной составляющей и нахождению все большего количества различных путей для коррупционных действий.¹⁸⁶

На наш взгляд в законе необходимо закрепить ряд определяющих критериев для правильности и справедливости принимаемого решения. Не смотря на закрепления указаний о необходимости при назначении административного наказания учитывать материальное положение лица, смягчающие и отягчающие факторы, обстоятельства совершения административного правонарушения, в законе отсутствуют положения о том, как именно должны учитываться данные указания и от какого именно обстоятельства будет зависеть размер того или иного административного наказания.

Также, на наш взгляд, необходима законодательно оформленная градация отягчающих и смягчающих факторов по степени их общественной важности. На данный момент судьи вправе сами решать насколько тот или иной отягчающий или смягчающий фактор является важным для вынесения судебного решения по делу об административном правонарушении. Это приводит к тому, что по одинаковым административным правонарушениям со схожими отягчающими и смягчающими обстоятельствами выносятся абсолютно разные судебные решения. Это также является почвой для коррупционных действий. Ведь одно и то же обстоятельство может быть

¹⁸⁶ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2008г.

трактовано судьями по-разному. Закрепление полноценной градации данных факторов позволит судьям выносить более справедливые и правомерные решения по делам об административных правонарушениях.

При дальнейшем внесении изменений в отечественное законодательство, на наш взгляд, следует обратить внимание на административное законодательство республики Казахстан и республики Беларусь. В данных странах, например, вполне обоснованно, по нашему мнению, установлена базовая величина административного штрафа, которая индексируется в зависимости от экономической ситуации в стране¹⁸⁷.

Указанные проблемы в административном законодательстве являются существенными, и не замечать их не возможно. Для полноценного соблюдения всех принципов, на которых строится законодательство об административных правонарушениях, необходимо обратить внимание на приведенные выше проблемы и приложить нормативные, законотворческие усилия для их скорейшего устранения.

Литература

1. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2008г.
2. Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013.
3. Шурухнова Д.Н. Административно-деликтное право в системе российского права / В книге: Обеспечение прав и свобод человека в современном мире. Материалы конференции: в 4 частях. 2017. с. 78-81.
4. Бондарь Е.О., Шурухнова Д.Н. Сравнительно-правовой анализ привлечения к ответственности за нарушение правил дорожного движения в России и Испании / В сборнике: Совершенствование деятельности

¹⁸⁷ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. №194-З.

правоохранительных органов с учетом современных реалий. Материалы международной научно-практической конференции. 2017. С. 66-69.

5. Административное право Российской Федерации. Бочаров С.Н., Власенков В.В., Зырянов С.М., Лисицына Е.В., Малахова Н.В., Сизов И.Ю., Стащенко С.П., Хадисов Г.Х., Василенко Г.Н. Курс лекций предназначен для курсантов и слушателей Московского университета МВД России / Москва, 2013. Часть 1.

*Кислицына Н. П.**

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧС ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, происходящие в том или ином государстве, зачастую не знают границ, например, трагедия на Чернобыльской АЭС, затронувшая и соседние государства. В подобных ситуациях, а также, когда ЧС не выходит за пределы государства, но превышает его возможности по защите населения и территории от них, возникает необходимость объединения сил и средств для её ликвидации, оказания помощи людям вне идеологических установок и политики. Подобные причины способствуют сотрудничеству государств в предупреждении и ликвидации ЧС посредством заключения различного уровня международных договоров, создания международных специализированных организаций и структур.

В основе международного обеспечения безопасности лежат общепризнанные принципы международного права, определяющие характер и средства функционирования международных и внутригосударственных правовых норм в их взаимосвязи друг с другом: территориальная целостность государств, неприменение силы или угрозы силой,

* Кислицына Н. П., аспирант АНО ВО МГЭУ

невмешательство во внутренние дела государств, мирное разрешение споров, сотрудничество государств, неделимости международной безопасности, ненанесения ущерба безопасности других государств.

Для России правовое обеспечение реализации международных договоров в сфере ЧС имеет особое значение в защите населения от них и обеспечении безопасности государства. В рамках международного сотрудничества МЧС России с другими странами действуют свыше 40 межправительственных соглашений в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера. Многосторонние международные договоры действуют в рамках СНГ, Совета Баренцева/Евроарктического региона, ШОС, Организации Черноморского экономического сотрудничества и др.

Международная деятельность в сфере противодействия ЧС осуществляется, преимущественно, на гуманитарной основе, поэтому эту деятельность называют гуманитарной. В 2017 г. силами российского национального корпуса чрезвычайного гуманитарного реагирования (РНКЧГР) на двусторонней и многосторонней основах проведено 36 гуманитарных операций. Реализовано и находится в стадии осуществления 19 новых проектов содействия международному развитию, подписано 2 стратегических документа по взаимодействию с международными организациями, 6 двусторонних планов по сотрудничеству в области предупреждения и ликвидации ЧС¹⁸⁸.

Большинство международных соглашений регулируют значительный блок отношений в сфере ЧС. Одним из международных соглашений является Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (Тампере, 18 июня 1998 г.). Государства-участники сотрудничают

¹⁸⁸ См.: Вопросы нормативной правовой и международной деятельности МЧС России обсудили в рамках Всероссийского сбора // МЧС России. URL: <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/news/item/33513249/> (дата обращения 11.02.18).

друг с другом и с негосударственными образованиями и межправительственными организациями в целях содействия использованию телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и оказания помощи. Взаимодействие осуществляется путём обмена информацией и её распространения среди населения, предоставления быстрой телекоммуникационной помощи для смягчения последствий бедствия, установки и эксплуатации гибких телекоммуникационных систем для использования организациями по оказанию гуманитарной и другой помощи.

Одним из основных многосторонних международных договоров в сфере защиты от ЧС является Соглашение об обмене информацией о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, об информационном взаимодействии при ликвидации последствий и оказании помощи пострадавшему населению от 18 сентября 2003 г. В соответствии с ним стороны через уполномоченные органы, а также национальные информационные агентства осуществляют всесторонний обмен информацией о ЧС, возникших на территориях их государств, о запросах и предложениях сторон о взаимной помощи, о помощи, предоставляемой международными организациями.

Отметим и Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о взаимодействии при оказании помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций от 26 октября 2005 г.¹⁸⁹, ратифицированной Россией ФЗ от 9 марта 2010 г. № 21¹⁹⁰. К Соглашению 5 декабря 2012 г. принят Протокол, утвердивший типовые формы документов по оказанию помощи при ЧС.

¹⁸⁹ См.: Соглашение между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о взаимодействии при оказании помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций от 26 октября 2005 // СПС «Консультант плюс».

¹⁹⁰ См.: Федеральный закон от 9 марта 2010 г. № 21-ФЗ «О ратификации Соглашения между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о взаимодействии при оказании помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «Консультант плюс».

Представляют интерес решения, принятые Советом коллективной безопасности Организации договора о коллективной безопасности: «О Положении о порядке реагирования государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности на чрезвычайные ситуации» от 20 декабря 2011 г. и «Об основных направлениях развития системы коллективного реагирования государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности на чрезвычайные ситуации»¹⁹¹.

Под эгидой Содружества Независимых Государств 16 октября 2015 г. подписано Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций¹⁹². Федеральным законом от 14 ноября 2017 г. № 314-ФЗ¹⁹³ указанное соглашение было ратифицировано. Основными формами сотрудничества выступают: взаимное оповещение о чрезвычайных ситуациях, прогнозирование и мониторинг ЧС, планирование и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС, обмен опытом по организации подготовки населения к действиям в ЧС; организация совместных конференций, семинаров, рабочих совещаний, учений, тренировок и специализированных выставок и др.

Координирующим органом выступает Межгосударственный совет по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, созданный в соответствии со ст. 9 Соглашения о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера от 22 января 1993 г.¹⁹⁴

¹⁹¹ См.: Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности // Техэксперт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902379431> (дата обращения 11.02.18).

¹⁹² См.: Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций от 16 октября 2015 г. // официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 26.01.2018, № 0001201801260017.

¹⁹³ См.: Федеральный закон от 14 ноября 2017 г. № 314 «О ратификации соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

¹⁹⁴ См.: Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера от 22 января 1993 г. // Бюллетень международных договоров № 7. Сентябрь 1993 г.

В настоящее время расширение международного сотрудничества государств привело к увеличению количества двусторонних международных договоров.

Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве и взаимной помощи по предупреждению крупных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий от 18 декабря 1993 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий от 28 марта 1994 г, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия о взаимной помощи при стихийных бедствиях или крупных авариях от 16 декабря 1992 г, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в области гражданской защиты, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций от 7 февраля 1992 г. и др.

Заметим, что большинство международных договоров Российской Федерации схожи по структуре и содержанию, поскольку они разработаны на основе типового соглашения, утверждённого постановлением Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 516 «О проекте типового соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительствами иностранных государств о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹⁹⁵.

Назовём и международные документы рекомендательного характера, такие как: резолюции ГА ООН, резолюции и итоговые документы

¹⁹⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 516 «О проекте типового соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительствами иностранных государств о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 19.05.1997. № 20. Ст. 2314.

Международной организации гражданской обороны, Международной федерации Красного Креста.

Кроме того, в рассматриваемой сфере отношений развитие получило сотрудничество государств посредством проведения международных конференций, выраженное в итоговых документах международных конференций в сфере снижения бедствий.

Первая Всемирная конференция по уменьшению стихийных бедствий состоялась в 1994 г., результатом которой стало принятие документов, являющихся основой Международного десятилетия по уменьшению опасностей стихийных бедствий и новой сферы деятельности ООН — Йогогамская стратегия и План действий для безопасности мира: руководство по защите от природных бедствий, готовность и смягчение. В указанных документах получили отражение основополагающие принципы нормального существования государств с учетом риска бедствий.

Следующим документом стала Хиогская рамочная программа действий на 2005-2015 годы «Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин» принятая на II Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, определившая направление дальнейшего развития системы принципов и направлений деятельности международного сообщества.

Результаты реализации Хиогской рамочной программы действий в России были представлены в Национальном докладе III всемирной конференции по снижению риска бедствий в 2015 г. в г. Сендае. Основным документом, принятым конференцией, стала «Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы».

В настоящее время существующая международно-правовая база позволяет исследователям говорить о выделении самостоятельной отрасли международного права — международного права чрезвычайных ситуаций, регламентирующей межгосударственные отношения по предупреждению,

ликвидации и оказании помощи при ЧС природного и техногенного характера¹⁹⁶.

Однако на сегодняшний день нуждается в совершенствовании как универсальная международно-правовая база, принимаемая под эгидой ООН, так и региональная, созданная в рамках межгосударственных объединений и международных организаций. Кроме того, отсутствует многосторонний договор, охватывающий все направления сотрудничества в сфере защиты от ЧС.

Восполнить подобный пробел на уровне универсального международно-правового регулирования предлагается принятием универсальной конвенции ООН по предупреждению и ликвидации последствий техногенных и природных катастроф, регламентирующей принципы сотрудничества государств, взаимодействие компетентных органов, обмен информацией, осуществление сотрудничества в случае возникновения ЧС, права и обязанности принимающего и направляющего государства и др.¹⁹⁷

Разработанный проект Конвенции ООН предусматривает базовый международно-правовой подход к национальному регулированию вопросов оказания помощи в случаях предупреждения и ликвидации техногенных и природных катастроф, при котором каждое государство-участник принимает в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы необходимые законодательные и административные меры для обеспечения осуществления своих обязательств¹⁹⁸.

Таким образом, стабильность современных государств зависит не только от собственных сил и средств обеспечения безопасности, но и от

¹⁹⁶ Лисаускайте В.В. Международное право чрезвычайных ситуаций (бедствий): монография. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2014. — 182 с.

¹⁹⁷ См.: Лафитский В.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Проект конвенции Организации Объединенных наций по предупреждению и ликвидации последствий техногенных и природных катастроф // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5. С. 876–883.

¹⁹⁸ См.: Каширкина А.А. Новые форматы в международно-правовом регулировании предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций С. 257.

эффективного использования международных механизмов, от построения национальных политико-правовых систем как частей глобальной системы, способных взаимодействовать друг с другом и с системой международных отношений.

*Кислицына Н.П.**

К ВОПРОСУ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

В современной России вопросы государственного администрирования в различных сферах жизнедеятельности имеют приоритетное значение. Однако следует отметить, что после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., не все радикальные, коренные изменения правовой системы России получили должную теоретико-правовую оценку и реализацию. Потребности дальнейшего развития административного и финансового права обуславливают проведение новых исследований направленных на выработку положений по модернизации и наполнению актуальным содержанием их концепций с учетом современных реалий развития российской государственности.

Положение о том, что цели и задачи публичного администрирования должны, как минимум, соответствовать целям и задачам демократического, социального, правового государства, неизбежно приводит к выводу о необходимости коренного реформирования не столько базисных институтов административного и налогового права, сколько, в первую очередь, — общих институтов государства. В их круг включены новые современные социально-интегрированные институты: государственного администрирования, налогового администрирования, таможенного администрирования и др., которые имеют административно-правовую природу, являются идентичными по сущности, но различными по содержанию.

* Кислицына Н. П., аспирант АНО ВО МГЭУ

Страна встала на путь построения демократического, правового государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, интересы государства отходят на второй план. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, институтов гражданского общества являются обязанностью государства. Россия сменила общественно-экономическую формацию, доставшуюся от советской власти и в настоящее время строит правовое, демократическое, социальное государство политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Соответствующим образом модернизируются доктринальные основы правовой науки. В стране проводится административная реформа, направленная в частности на совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти, а точнее государственной администрации, модернизацию форм и методов государственного администрирования. Однако здесь уместно отметить, что не все радикальные, коренные изменения правовой доктрины России претерпели должную теоретико-правовую оценку. Так, в частности, многие представители административно-правовой науки не смогли абстрагироваться от сложившихся ранее советских парадигм и пересмотреть свои научные позиции с учетом фундаментальных конституционных изменений, произошедших в современном российском государстве и существенным образом повлиявших на правовые и социальные процессы в стране. В силу чего все подзаконное государственно-правовое воздействие, имеющее исполнительно-распорядительный характер они позиционируют как государственное управление. С этой позицией сложно согласиться ввиду её дискуссионности.

Совокупность изложенного ранее, а также определённая фрагментарность разработки концептуальных и методологических аспектов государственного администрирования существенно актуализируют необходимость статуйирования нового для современной России правового

института «государственное администрирование», уникального и универсального для любой сферы жизнедеятельности нашего общества.

Таким образом, рассматриваемая в настоящей статье проблема непосредственным образом сопряжена с одним из ключевых направлений современной административно-правовой доктрины, без глубокой проработки которой сложно ожидать серьёзных позитивных изменений в развитии Российской государственности.

Современный уровень научной разработанности административно-правового регулирования государственного администрирования не отвечает требованиям системного подхода в связи с тем, что вопросы правового обеспечения деятельности всех ветвей государственной власти Российской Федерации по реализации своих властных полномочий стали предметом научного изучения лишь в конце 1990-х годов прошлого столетия. Анализ различных источников, посвящённых вопросам правового регулирования государственного администрирования в различных сферах жизнедеятельности позволяет констатировать, что данной проблематике посвящены работы, прежде всего представителей финансового, налогового, информационного, таможенного и др. отраслей права, а также экономистов и политологов.

При этом установлено, что с позиций административного права, теории государственного управления вопросы административно-правового регулирования деятельности государственных администраций всех ветвей власти по осуществлению государственного администрирования практически не были предметом системных монографических исследований учёных-административистов.

По существу, достижения мировой общественной мысли в области государственного администрирования в России до сих пор малоизвестны, поскольку работы ведущих западных учёных все ещё не переведены на русский язык. Поэтому так важно сегодня исследовать и обобщить опыт

развития мировой науки в исследуемой сфере и на его основе выстроить отечественную научную школу государственного администрирования.

На наш взгляд, наука административного права сегодня находится в состоянии системной трансформации. Учёными-административистами современности пересматриваются представления о предмете административного права, его формах и методах. Среди прочих уместно назвать научные публикации профессоров: Воронова А.М.¹⁹⁹, Денисенко В.В.²⁰⁰, Кононова П.И.²⁰¹, монографии Понкина И.В.²⁰², Кобзарь-Фроловой М.Н.²⁰³ и др. авторов.

Следует согласиться с позицией учёных, что в настоящее время административное право регулирует не только отношения в сфере государственного управления и обеспечения безопасности нашего государства, но и реординарные (сервисные) отношения, возникающие по инициативе простого обывателя либо институтов гражданского общества. Это сервисные отношения по оказанию государственных услуг населению.

При таком подходе под государственным администрированием нами понимается органически увязанная триада, сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задач и функций государства: во-первых, по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и гражданского общества; во-вторых, по реализации управленческих функций государственного администрирования, в-третьих, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административными

¹⁹⁹ Воронов А.М. К предмету административного права современной России // Административное право и процесс. М. № 8. 2017; Воронов А.М., Гоголев А.М. Развитие теории и совершенствование практики публичного администрирования в сфере обеспечения безопасности гражданского общества. М., ОТ и ДО. 2017.

²⁰⁰ Денисенко В.В. Публичное администрирование как правовая категория // Вестник Краснодарского университета МВД России. № 3. 2016.

²⁰¹ Кононов П.И. О предмете современного административного права // Административное право и процесс. М. № 3. 2011.

²⁰² Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. М.: Буки-Веди, 2016.

²⁰³ Кобзарь-Фролова М.Н. Проблемы теории и практики привлечения к ответственности за административные деликты в области таможенного дела. М., 2017.

правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства.

Как показало исследование, термин «государственное администрирование» гораздо шире термина «государственное управление», т.к. охватывает своим содержанием не только исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию государственно-властных предписаний, а также и правотворческую деятельность законодательной власти, предусматривающую их выработку, и, кроме того, — правоприменительную деятельность судебной власти, связанную с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод человека и гражданина, привлечением к ответственности лиц, совершивших противоправные деяния. При этом организационно-правовые основы деятельности по осуществлению государственного администрирования как законодательной, так и судебной ветвей власти составляют самостоятельные предметы исследования, прописанные в паспорте научных специальностей, находящихся за рамками настоящей работы.

На наш взгляд следует более подробно аргументировать данное умозаключение, имеющее существенное методологическое значение.

История изобилует примерами различных форм управляющих социальных подсистем, получивших название «государство», «stat», при этом в рамках заявленной проблематики на их подробном анализе останавливаться нецелесообразно. Однако один момент действительно следует рассмотреть детально. Речь идет как о принципе, так и о реальном механизме разделения властей в демократическом государстве.

Разделение властей — это один из краеугольных камней современного государства. Ст. 10 Конституции Российской Федерации лаконично устанавливает следующее: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения: на законодательную, исполнительную

и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Но при этом не стоит забывать, что государственная власть должна быть единой, так как ее источником является в демократическом государстве народ, который не может формировать сразу несколько властей. Поэтому следует говорить об относительной самостоятельности каждой из ветвей государственной власти — исполнительной, судебной и законодательной.

Развивая данные умозаключения, следует отметить, что вопрос о разделении властей — это, прежде всего, вопрос об объеме властных полномочий законодательной и исполнительной властей. При этом законодательная власть на основании делегированных ей народом полномочий прописывает правоустановления, а исполнительная их реализует в практическую плоскость (осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность).

В теории права под правоустановлением понимается форма, а также и направление государственной деятельности, связанные с официальным выражением и закреплением норм права, которые составляют нормативно-правовое содержание всех действующих источников позитивного права. На наш взгляд, понятие «правоустановление» точнее выражает смысл и содержание той специфической деятельности, которая обычно именуется «правотворчеством».

Одной из важных форм правоустановления (т. е. «правотворчества», понимаемого как установление норм действующих источников позитивного права) является прямое государственное нормотворчество — издание соответствующими государственными органами нормативных правовых актов (законов и подзаконных нормативных актов).

Понятие «правоустановление» включает в себя различные виды правоустановительной деятельности, которые отражают особенности процесса выражения и закрепления нормативно-правового характера и

содержания разных источников действующего права — нормативных правовых актов, судебного прецедента, нормативно-правового договора, обычного права, юридической доктрины и т. д. Специфика этих различных видов деятельности, а также форм правоустановления, обусловлена своеобразием соответствующих источников позитивного права, особенностями самого источника, его нормативно-правовой природы, характера и содержания.

При таком подходе законодатели не вправе непосредственно вмешиваться в деятельность исполнительной власти, в некоторых случаях они могут инициировать процедуру парламентского контроля, как органа законодательной власти за деятельностью исполнительной власти, прежде всего, правительства.

Контрольные функции парламента, по мнению ряда исследователей, «могут проявляться уже непосредственно в его законотворческой деятельности: депутаты и комитеты в ходе разработки и принятия законов обсуждают сложившееся положение, существующие проблемы и дают оценку работе ответственных органов государственной власти»²⁰⁴. Однако в целях осуществления парламентского контроля законодательный орган, как правило, наделяется рядом особых полномочий и использует специальные процедуры. Обязанность отчитываться перед парламентом также может быть конституционно закреплена за правительством и иными государственными учреждениями.

Формы и методы парламентского контроля также различаются, в зависимости от формы правления, государственного устройства. К основным способам парламентского контроля относятся письменные и устные вопросы правительству, для которых предусмотрена специальная процедура на заседании парламента (в России носит название

²⁰⁴ Иванец Г.И., Калининский И.В., Червонюк В.И. Парламентский контроль // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. С. 224–225.

«Правительственный час») и особая форма документа: парламентский запрос, направляемый в соответствующий орган всей палатой, или депутатский запрос отдельного её члена; интерпелляция, постановка вопроса о доверии, парламентское расследование, резолюция порицания.

При этом исполнительная власть не вправе навязывать свою волю законодательной власти, а может лишь инициировать законопроекты.

Третья ветвь власти, судебная, осуществляет правосудие, то есть, по большому счету, разрешает различные социальные конфликты, а также правовые споры, на основании норм материального права и посредством норм процессуального права. При этом судебная власть также осуществляет привлечение к ответственности за нарушение буквы закона, в то же время и восстановление нарушенных прав и свобод — как физических, так и юридических лиц.

Резюмируя, следует кратко отметить, что все три ветви государственной власти тесно взаимосвязаны друг с другом, так как решают задачи по достижению общей цели, прописанной в Конституции, а именно — реализации законных прав, свобод и интересов человека и гражданина во всех сферах жизнедеятельности. Однако их деятельность реализуется строго в пределах отведённых им правомочий, а точнее — компетенции.

При таком подходе, как представляется автору, термин «государственное администрирование» гораздо шире термина «государственное управление», т.к. охватывает своим содержанием не только исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию государственно-властных предписаний, а также и правотворческую деятельность законодательной власти, предусматривающую их выработку, и, кроме того, — правоприменительную деятельность судебной власти, связанную с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод человека и гражданина, привлечением к ответственности лиц, совершивших противоправные деяния.

Как следует из вышеизложенного, содержание понятия «государственное администрирование» довольно многогранно. Данная деятельность осуществляется всеми тремя ветвями власти Российской Федерации и направлена на реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства в целом.

Анализируя предмет науки современного административного права, под которым во многих источниках понимается совокупность общественных отношений, возникающих в сфере осуществления исполнительной власти, реализуемой посредством государственного управления, следует обратить внимание, что по-прежнему подавляющее большинство современных российских учёных-административистов полагают, что административное право регулирует только отношения, возникающие в ходе организации и осуществления государственного управления. Однако данные положения являются не вполне корректны.

К сожалению многие исследователи, да и ученые-административисты констатируют, что нет легального определения термина «государственное управление». А оно есть и закреплено в п.2 ст.3 Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁰⁵ — государственное управление — деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Даже экспресс анализ его содержания позволяет утверждать, что это деятельность именно всех ветвей власти, а не прерогатива только исполнительной власти.

В современной России именно управление (социальное, государственное), в большей степени предопределяет сущность

²⁰⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

государственного администрирования, в том числе и в области налогов и сборов. Сегодня приоритеты государственного администрирования смещаются в сторону сервисного управления, направленного на обслуживание интересов личности и гражданского общества. Однако управленческий аспект государственного администрирования является определяющим практически во всех ключевых сферах жизнедеятельности личности, общества и государства в целом, т. к. он регулирует властную деятельность государственной администрации в социально-культурной, финансово-экономической, административно-политической, обороны и иных сферах.

На наш взгляд изучение форм и методов государственного администрирования следует проводить в контексте рассмотрения ключевых сущностных характеристик такой юридической категории как государственное управление. Представляется категория «государственное управление» является ныне межотраслевой. Ей оперируют не только науки административного и конституционного права, но и политические, и социологические науки. При этом весьма странным является то, что данное понятие до сих пор не стало предметом ни одной специальности научных работников, хотя еще десять лет назад оно входило в специальность 12.00.02 «Конституционное право; административное право; государственное управление».

Здесь уместно обратить внимание на то, что, как ни парадоксально, но большинство ученых-административистов, казалось бы, активно использующих в своих трудах категорию «управление», уклоняются от трактовки ее понятия. Поэтому для раскрытия сущностных характеристик данного феномена обратимся к работе, посвященной собственно теории государственного управления. Ее автор, Г.В. Атаманчук, полагает, что «Государственное управление — это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на

общественную и частную жизнедеятельность людей для ее упорядочения, сохранения и преобразования, опирающееся на его властную силу.

Конечно, любое определение сложного общественного явления всегда условно и ограничено, ибо неизбежно оставляет за пределами характеристики какие-то важные элементы и взаимосвязи. Достоинство предложенного определения государственного управления усматривается в том, что оно объединяет в логическую целостность, по крайней мере, три момента: государство как системно организованный субъект управления; общественную жизнедеятельность людей, воспринимающую управляющее воздействие и реагирующую на них; сами управляющие воздействия, образующие активные взаимосвязи между государством и обществом»²⁰⁶.

Вопрос о сущности понятия правовой категории государственного управления и в настоящее время остаётся в известной мере дискуссионным. В ряде работ, в том числе и по юридической тематике, — учебниках, монографиях и научных статьях, — понятие «государственное управление» рассматривается, прежде всего, не с позиции права и юридической науки, а с точки зрения кибернетики, социологии, теории управления, менеджмента, политологии, экономики и ряда других наук. Наличие таких различных подходов привело к тому, что в юридической науке, законотворческой и правоприменительной деятельности значение терминов «государственное управление», «государственное администрирование», «управление», «исполнительная власть», «государственная администрация» понимается учёными и практическими юристами по-разному, а порой они подменяют друг друга.

Вместе с тем решение проблемы понятия и сущности государственного управления как юридической категории — вопрос принципиальный. Думается каждый учёный и практический юрист для себя должен её решить — то или иное понимание термина «государственное управление» оказывает

²⁰⁶ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М. 2004. С. 62.

определяющее влияние на методологию юридического исследования данной проблемы, преподавания вопросов государственного управления в рамках юридических дисциплин, построения учебных программ и изложения этой проблематики в рамках научных исследований. Точное понимание категории «государственное управление», на наш взгляд, важно также для нормотворческой и правоприменительной деятельности, поскольку от этого зависит точность его употребления в нормативных правовых актах, их правильное понимание и применение.

На основании вышеизложенного можно сделать некоторые умозаключения. Под государственным администрированием следует понимать органически увязанная триада, сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задач и функций государства: во-первых, по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и гражданского общества; во-вторых, по реализации управленческих функций государственного администрирования, в-третьих, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства.

Как показало исследование, термин «государственное администрирование» гораздо шире термина «государственное управление», т.к. охватывает своим содержанием не только исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию государственно-властных предписаний, а также и правотворческую деятельность законодательной власти, предусматривающую их выработку, и, кроме того, — правоприменительную деятельность судебной власти, связанную с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод человека и гражданина, привлечением к ответственности лиц, совершивших противоправные деяния.

*Кичатов К.К.**

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ОБОРОТУ МАТЕРИАЛОВ ИЛИ ПРЕДМЕТОВ, СОДЕРЖАЩИХ ПОРНОГРАФИЧЕСКИЕ ИЗОБРАЖЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вопросы правовой охраны общественной нравственности традиционно входят в сферу интересов ученых-юристов самых различных отраслей права. Представители науки административного права также не обошли своим вниманием такой сложный объект противоправных посягательства как общественная нравственность. Большинство научных исследований касаются отдельных составов правонарушений, сосредоточенных законодателем в рамках 6 главы КРФоАП.

Антисоциальные деяния такого рода имеют место во все времена и на территориях всех государств, они неизменно несут значительную угрозу стабильности общества.

Под правонарушениями в сфере нравственности в Российской Федерации возможно понимать виновные, противоправные деяния, непосредственно причиняющие вред общественной нравственности, за совершение которых предусмотрена административная ответственность.

Обращаясь к зарубежному опыту, например, Уголовному кодексу США, преступные действия с порнографией образуют мисдиминор — деяние, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок до одного года. Однако в федеральных законах о защите детей и подростков предусматривается наказание в виде лишения свободы до 2, 5 и 20 лет или пожизненное заключение. Допускается дифференциация штрафа, который составляет от 100000 до 250000 долларов США, в зависимости от совершения преступления (в первый раз или повторно).

* Кичатов К.К., аспирант АНО ВО МГЭУ

Основу уголовного законодательства Германии составляет Уголовный кодекс, принятый в 1871 г., в новой редакции от 10 марта 1987 г. Так, Германское уложение 1871 г. содержало норму об ответственности за возмездное предложение или передачу бесстыдного произведения только в случае, если это имело место в отношении несовершеннолетних не достигших шестнадцати лет. Закон Германии 1900 г. дополнил наказуемые действия также и безвозмездной передачей или предложением несовершеннолетним до шестнадцати лет произведений и изображений такого рода. Закон ФРГ от 9 июня 1953 г. «О распространении опасных для юношества сочинений» (в редакции 1961 года) к сочинениям, угрожающим нравственному развитию детей и подростков относил «прежде всего безнравственные, разлагающие сочинения, побуждающие к насилию, преступлениям и расовой ненависти, а также сочинения, превозносящие войну»

Рассматривая административные правонарушения, посягающих на общественную нравственность в контексте статьи 6.20 КРФоАП (Изготовление юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборот таких материалов или предметов) обратимся к диспозиции статьи, в которой говорится о изготовлении, приобретении, хранении, перевозке, распространении, публичной демонстрации либо рекламировании юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних.

В примечаниях к данной статье также указывается:

1. За административное правонарушение, предусмотренное настоящей статьей, юридическое лицо несет ответственность в случае, если это правонарушение совершено от имени или в интересах юридического лица лицом, выполняющим управленческие функции в данной организации.

Примечание 2 к данной статье конкретизирует, что «под лицом, выполняющим управленческие функции в организации, понимается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в данной организации».

С нашей точки зрения, правовой статус указанного лица сформулирован не конкретно, что затрудняет квалификацию в части выявления субъекта состава правонарушения. На наш взгляд, имеет смысл привлекать к ответственности только юридическое лицо, без привлечения к административной ответственности лица, выполняющего организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в данной организации. Такой подход к ответственности представляется нам более эффективным, так как создание системы внутреннего контроля позволит юридическому лицу быть заинтересованным в соблюдении норм права и минимизировать свои риски, понесенные в результате нарушения норм КРФоАП управленческим лицом данной организации.

Рассматриваемое правонарушение выражается в изготовлении, приобретении, хранении, перевозке, распространении, публичной демонстрации или рекламировании (в том числе в сети Интернет) материалов или предметов, содержащих порнографические изображения несовершеннолетних. Отметим, что статьей 15.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрено создание Единого реестра доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено. В том числе к ним относятся материалы с порнографическими

изображениями несовершеннолетних и (или) объявления о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера.

В соответствии с положениями Приказа от 11.09.2013 Роскомнадзора № 1022, Роспотребнадзора № 666, к таким материалам относятся, в частности, любое изображение какими бы то ни было средствами ребенка, совершающего реальные или смоделированные откровенно сексуальные действия, или любое изображение половых органов ребенка в сексуальных целях, фото-, видео-, аудио- и (или) текстовая информация, направленная на возбуждение сексуальных чувств по отношению к несовершеннолетним либо оправдывающая сексуальное поведение в отношении несовершеннолетних. В случае привлечения юридического лица к ответственности материалы или предметы с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборудование, использованное для изготовления таких материалов или предметов, подлежит конфискации.

Говоря об административно-правовом противодействии средствами статьи 6.20 КРФоАП нельзя не сказать и о смежных составах в уголовном законе. Например, такие статьи как 242.1 УК РФ и 242.2 УК РФ. Отличительной чертой смежных составов является прописанный в диспозиции статьи 6.20 КРФоАП специальный субъект – юридическое лицо. Проанализировав данные статьи, можно прийти к выводу о том, что хранение порнографических материалов как одно из действий в объективной стороне вообще не формирует состав правонарушения или уголовно наказуемого деяния, так как отсутствует указание на цель хранения.

Из этого следует необходимость изменения редакции статьи 6.20 КРФоАП, в том числе, ее названия на «Изготовление и оборот юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних лиц».

Кроме того, считаем целесообразным внести в статью 6.20 КРФоАП квалифицирующий признак – те же действия, совершенные юридическим лицом с целью сбыта.

В юридической науке под порнографическим материалам принято понимать живописные, графические, литературные и иные издания, в которых крайне непристойно, цинично, вульгарно-натуралистически изображаются половые отношения, анатомические и (или) физиологические подробности полового акта, акцентируется внимание на физическом контакте половых органов в целях возбуждения половых инстинктов. Под порнографическими предметами понимаются предметы, грубо натуралистически детально изображающие половые органы человека.

Не являются материалами и предметами с порнографическими изображениями несовершеннолетних материалы и предметы, содержащие изображение или описание половых органов несовершеннолетнего, если такие материалы и предметы имеют историческую, художественную или культурную ценность либо предназначены для использования в научных или медицинских целях либо в образовательной деятельности в установленном федеральным законом порядке.

Изготовление может состоять как в создании оригинала или копии порнографического произведения независимо от способа копирования, так и в переделке, дополнении изобразительного, литературного и иного материала. Незаконным распространением, рекламированием является доведение до сведения других лиц содержания материалов или предметов порнографического характера. К распространению относится и торговля такими изделиями и предметами. Публичной демонстрацией является показ порнографических материалов или предметов среди широкого круга лиц. Хранением является фактическое владение материалов или предметов порнографического характера с изображениями несовершеннолетних.

На сегодняшний день растет число случаев хранения в телефонах, компьютерах и других электронных устройствах материалов из сети Интернет, пропагандирующих культ насилия или жестокости.

С целью блокировки распространения запрещенной информации в Интернете создаются организации для противодействия интернет-угрозам. Например, такая организация как «Лига безопасного Интернета», которая была создана в 2011 году с целью блокирования запрещенной информации, в том числе, детской порнографии.

В июле 2012 года в России вступил в силу ФЗ №139 «О внесении изменений в ФЗ «О защите детей от информации, причиняющий вред их здоровью и развитию»». Закон был разработан при экспертной поддержке Лиги безопасного интернета.

Функционирование «единого реестра запрещенных сайтов» предполагает систему последовательных стадий: подача жалобы в Роскомнадзор (детская порнография); принятие решения о признании информации запрещенной; внесение Роскомнадзором URL в реестр; направление уведомления хостинг-провайдеру; проверка (через 3 суток) удаления запрещенной информации; в случае удаления информации – исключение URL из реестра (в случае не удаления информации – включение IP в реестр); исключение IP из реестра по обращению хостинг-провайдера, владельца сайта, оператора связи.

Относительно профильной судебной практики следует констатировать слабую правоприменительную активность в данной сфере. Среди наиболее показательных примеров случай, когда прокурор Апастовского района Республики Татарстан обратился в суд с заявлением в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц о признании информации, размещенной на интернет-странице, информацией, распространение которой запрещено. Прокурор также выступил с требованием заблокировать более 130 сайтов с порнографическими материалами. Отметим, что прокурор

Вестник МГЭИ № 1, 2017 (on line)

помимо выше перечисленных законов также сослался на международные правовые источники. А именно на Международную Конвенцию о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими (Женева, 12 сентября 1923 г.), которая была подписана СССР 08.07.1935 года.

Суд постановил заблокировать предложенный перечень сайтов, путем внесения их в реестр. Как мы можем наблюдать, механизм борьбы с распространением порнографических материалов существует, но он недостаточно развит. Судебная практика, касающаяся борьбы с порнографией в сети «интернет» практически отсутствует. Блокировка сайта в сети интернет является единственным и весьма «сомнительным» способом борьбы с распространением порнографических материалов в интернете, так как действующий механизм привлечения лиц к юридической ответственности отсутствует.

Общественные отношения в сети Интернет носят динамичный характер, к сожалению, законодатель не всегда успевает своевременно реагировать на все изменения. В связи с чем в КРФоАП отсутствует статья о привлечении юридических лиц за распространение порнографического контента.

Контéнт (англ. content — содержимое) — любое информационно значимое наполнение информационного ресурса (например, веб-сайта) — тексты, графика, мультимедиа — вся информация, которую пользователь может загрузить на диск компьютера с соблюдением соответствующих законностей, как правило, только для личного пользования.

Этот пробел в праве существует в связи с глобальной интернетизацией общества и большой скоростью развития сетевых сообществ.

Существует не урегулированные законодательно вопросы, касающиеся противодействия вещанию порнографических видео чатов в сети. Система видео-чатов согласно условиям соглашения, на сайте в сети Интернет представляет собой договор оказания услуг. При заключении таких

договоров, поставщик услуг получает существенный доход. Данные действия можно расценивать как предпринимательскую деятельность. Встает вопрос, насколько законен такой вид предпринимательской деятельности. Со стороны законодательства видео-чаты не подпадают под ответственность за распространение порнографических материалов, так как нет распространения никаких материалов или предметов – в данном случае оказываются услуги. Под понятие проституция оказание этих услуг также не подпадает, так как под проституцией традиционно понимают вступление в половую связь из корыстных побуждений.

Порнографические видео-чаты негативно воздействуют на нравственную систему ценностей, а их создание и содержание в сети интернет является правонарушением, которое в зависимости от тяжести наступивших последствий необходимо отнести к административным или уголовным деликтам. Свободный доступ к подобным ресурсам угрожает психическому здоровью несовершеннолетних лиц, формируя у них неправильное представление о человеческом общении в интимной сфере, а также низкую правовую культуру и инфантильное правосознание.

Литература

1. Бондарь Е.О. Перспективы развития административно-деликтного законодательства в сфере общественной нравственности / В сборнике: Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. V всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. 2016. с. 290-294.
2. Бондарь Е.О. Особенности квалификации отдельных видов административных правонарушений, посягающих на общественную нравственность в условиях формирования правового государства и его

правового пространства в России // Вестник Московской гуманитарно-технической академии. 2014. № 1. с. 102-108.

3. Шурухнова Д.Н. Административно-деликтное право в системе российского права / В книге: Обеспечение прав и свобод человека в современном мире. Материалы конференции: в 4 частях. 2017. с. 78-81.

*Клюева М. С.**

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА НА ОБЪЕКТАХ МЕТРОПОЛИТЕНА

В 7 субъектах Российской Федерации функционируют такие объекты транспорта, как метрополитен. С учетом того, что административно-правовой режим на объектах метрополитена обеспечивается широким кругом субъектов, то для качественного выполнения данной функции требуется квалифицированная организация взаимодействия.

В спектре рассмотрения административно-правового режима, складывающегося на метрополитенах, стоит отметить, что во всех известных дефинициях понятия «режим» раскрывается через понятие «порядок» или как совокупность правил. Правила пользования метрополитенами разработаны в каждом отдельно взятом субъекте Российской Федерации, где есть метрополитен. Обозначенные правила утверждены на уровне субъекта различными распорядительными актами. Данные нормативные акты в целом по себе схожи и содержат в себе дефиницию метрополитена, обозначение территорий метрополитена, время работы метрополитена, порядок оплаты проезда и провоза багажа, правила нахождения на самих объектах метрополитена, запрещённые к провозу предметы, не только тех, которые способствуют совершению акта незаконного вмешательства, отсылки к

* **Клюева М. С.**, аспирант АНО ВО МГЭУ

действующему законодательству, в больше части законодательству субъекта Российской Федерации, предусматривающему ответственность за невыполнение требований правил пользования.

21 июля 2014 года вступил в законную силу Федеральный закон № 247-ФЗ «О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

В связи с чем, должностные лица системы Министерства внутренних дел Российской Федерации не имеют правовых оснований для составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации до заключения соответствующего соглашения между Министерством внутренних дел России и Правительствами соответствующих субъектов. Соответственно для обеспечения административно-правового режима на метрополитенах выполняют немаловажную роль органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В городе федерального значения Москве В соответствии с распоряжением Правительства Москвы № 397-РП от 17 мая 2011 года «О Государственном казённом учреждении города Москвы «Организатор перевозок»» в городе федерального значения Москве учреждён орган

исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому в соответствии с пунктом 6.1. делегированы полномочия по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.3, 10.1-10.9, 11.10 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях". (в редакции Распоряжения Правительства Москвы № 693-РП от 13 ноября 2012 года «О внесении изменений в распоряжение Правительства Москвы от 17 мая 2011 г. № 397-РП»). В соответствии с пунктом 2.4.12 Устава ГКУ «Организатор перевозок» г. Москвы на указанную организацию возложено проведение проверок соблюдения пассажирами правил пользования пассажирским транспортом в городе Москве, включая контроль оплаты проезда и перевозки багажа, в случаях и порядке, предусмотренном законодательством РФ и г. Москвы.

В городе федерального значения Санкт-Петербурге, в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» контроль за выполнением правил пользования метрополитеном и право на составление протоколов за их предоставлены должностным лицам Санкт-Петербургского государственного унитарного предприятия, осуществляющего перевозки пассажиров на метрополитене: начальнику станции Службы движения, заместителю начальника станции Службы движения, дежурному по станции Службы движения, дежурному поста телеуправления, начальнику участка дистанции обеспечения контроля Службы контроля на метрополитене, инспектору по станциям дистанции обеспечения контроля Службы контроля на метрополитене, начальнику сектора контроля и анализа Службы контроля на метрополитене, старшему инспектору по станциям сектора контроля и анализа Службы контроля на метрополитене, инспектору по станциям сектора контроля и анализа Службы контроля на метрополитене, старшему контролёру участка контроля Службы контроля на метрополитене, начальнику отдела контроля Службы управления

имуществом, старшему инспектору отдела контроля Службы управления имуществом, инспектору отдела контроля Службы управления имуществом, начальнику сектора по контролю сбора доходов отдела внутреннего аудита Управления метрополитена, старшему инспектору сектора по контролю сбора доходов отдела внутреннего аудита Управления метрополитена, старшим менеджерам Службы сбора доходов, менеджерам Службы сбора доходов, старшему инспектору отдела ведомственной пожарной охраны Службы контроля на метрополитене, старшему инструктору по противопожарной профилактике отдела ведомственной пожарной охраны Службы контроля на метрополитене.

Нижегородский закон от 20 мая 2003 года № 34-З «Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях» предусматривает, что за нарушение правил пользования метрополитеном, совершенных на территории соответствующего муниципального образования, вправе составлять протоколы должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований области.

Вопрос контроля выполнения правил пользования Казанским метрополитеном уже затрагивался на страницах исследования, тем не менее стоит ещё раз упомянуть, что нарушение правил пользования Казанским метрополитеном, как конкретной нормы не рассматривается в законодательстве республики Татарстан, ответственность за нарушение правил пользования метрополитеном, не зависимо от характера и тяжести нарушения предусмотрена статьёй 2.6 Кодекса республики Татарстан об административных правонарушениях «Неисполнение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления, принятых ими в пределах их полномочий». Право составления протоколов по указанной статье предоставлено данным законом следующим субъектам органов исполнительной власти: министру юстиции Республики Татарстан, его заместителям; специалистам структурных подразделений Министерства

юстиции Республики Татарстан; и непосредственно в отношении муниципальных перевозок, осуществляемых на территориях соответствующих муниципальных образований составляют должностные лица органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов.

В Новосибирске законом от 14 февраля 2003 года № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» предусмотрен спектр ответственности за нарушения правил пользования метрополитеном, правом на составление протоколов за нарушения в данной сфере наделены: должностные лица областного исполнительного органа государственной власти Новосибирской области, уполномоченного в сфере организации транспортного обслуживания населения, в части касающейся оплаты проезда, и административные комиссии округов по районам города Новосибирска и районов города Новосибирска, не входящих в состав округов по районам города Новосибирска.

В Самаре, Законом Самарской области от 23 октября 2007 года № 307 «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» не предусмотрена прямая ответственность за нарушение правил пользования метрополитеном, поэтому вопрос об обеспечении административно-правового режима на уровне органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в данного городе остаётся открытым.

Законом Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области», статья, предусматривавшая ответственность за нарушения правил пользования Екатеринбургским метрополитеном утратила силу, поэтому вопрос об обеспечении административно-правового режима на уровне органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в Екатеринбурге остаётся так же открытым, как и в Самаре. Тем не менее в указанном нормативно-правовом акте субъекта Российской Федерации содержится норма

предусматривающая ответственность только за несанкционированную торговлю на объектах метрополитена, правом составления протоколов за указанное нарушение наделены органы местного самоуправления которого наделяются государственным полномочием Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных названным Законом Свердловской области, составляются должностными лицами, перечень которых определяется нормативным правовым актом органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

На основании изложенного можно сделать вывод о необходимости организации обеспечения административно-правового режима на метрополитенах не только за счёт органов внутренних дел и самого субъекта транспортной инфраструктуры, но и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При таковой организации следует учитывать необходимость координации сил и средств органов внутренних дел, транспортной безопасности и вышеперечисленных уполномоченных органов, определить порядок их взаимодействия, передачи информации и т. д. Для объектов транспортной инфраструктуры метрополитена стоит разработать регламент взаимодействия конкретных должностных лиц, играющих ключевую роль в решении экстремально и единомоментно возникающих проблем, при обеспечении административно-правового режима рассматриваемых объектов.

Клюева М. С.*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

Переходя к рассмотрению сущности термина «администрирование» (государственное администрирование, налоговое администрирование, таможенное администрирование, бюджетное администрирование, правовое администрирование в сфере экономики, публичное администрирование и проч.), следует отметить, что мы будем рассматривать данное правовое явление с позиции науки административного права, а также теории государственного управления, т.к. данный феномен имеет административно-правовую природу.

Бесспорно, административное право — важнейшая отрасль российской правовой системы, поскольку она регулирует общественные отношения, возникающие в процессе реализации одной из ветвей системы государственной власти — исполнительной. В широком смысле слова руководство чем-то или кем-то и есть управление. Однако такое упрощённое понимание управления не раскрывает его содержания.

При этом можно вполне однозначно утверждать, что государственное управление, то есть управляющее воздействие органов государственной власти на деятельность иных субъектов правоотношений (граждан и организаций), осуществляется всеми органами государственной власти в пределах, определённых для них, прежде всего, Конституцией Российской Федерации. Поэтому, как нами отмечалось ранее, государственное управление не может восприниматься как синоним организационно-распорядительной деятельности, характерной для органов государственной власти, организующих реализацию своей политики в определённых сферах.

* **Клюева М. С.**, аспирант АНО ВО МГЭУ

Для понимания сущности государственного управления и определения субъектов, его осуществляющих, особое значение имеет проблема соотношения этой категории с категорией «исполнительная власть», которая закреплена в Конституции Российской Федерации. Говоря об исполнительной власти в Российской Федерации, необходимо отметить, что в соответствии со ст. 110 Конституции исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Согласно ст. 77 Конституции в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Сущность исполнительной власти состоит в её организующем и распорядительном характере. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах, созидательной и охранительной деятельности. Таким образом, основное предназначение исполнительной власти и её основная функция состоят в организации исполнения законодательных актов, осуществлении исполнительной, организационной деятельности.

Природа исполнительной власти, как и любого проявления властных полномочий, состоит в способности и возможности оказывать воздействие на деятельность и поведение других, подчинять их своей воле. Вместе с тем исполнительная власть не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности — не сама власть, а лишь форма её практической реализации. Следовательно, исполнительную власть нельзя рассматривать как исполнительную деятельность. Власть — сущностное выражение такой деятельности. По этой причине исполнительная власть не тождественна государственному управлению,

которое всегда характеризовалось как определённый вид государственно-властной деятельности, связанный с реализацией исполнительной власти.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что исполнительная власть в значительной мере является политико-правовой категорией, в то время как государственное управление — организационно-правовой. Поэтому государственное управление по своему назначению и природе можно рассматривать как организационно-правовую форму осуществления исполнительной власти, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

При этом следует согласиться с позицией М. Рейснера в том, что «в государстве управление или администрирование отличается от других сфер деятельности — законодательной и судебной. Такое отличие обуславливается материальными различиями отдельных функций государственной власти и характеризует управление как одну из форм государственной деятельности.

В этом смысле законотворчество представляет собой «нормативную» функцию власти, которая выражается в создании правовых норм. Суд осуществляет «декларативную» функцию и декларирует в отдельном случае спорное право или правовые состояния и интересы. Управление разрешает конкретные задачи согласно установленным нормам при помощи, с одной стороны, юридических актов (повелений), а с другой — непосредственного производства той или иной деятельности.

По мнению автора, государственное управление включает заведование административным аппаратом, ведение общего хозяйства страны, управление социальными вопросами, полицейское управление, военное управление, а также управление в других сферах государственной жизни».

При таком подходе категорию «государственное управление» следует признать общесистемной, характерной для всей системы государственной власти, но не исполнительной как обособленного её элемента.

На наш взгляд, выход из этой сложной научно-терминологической ситуации заключается в следующем. Государство через одну из ветвей своей власти или через государственный орган посылает обществу, управляющий импульс в виде нормы права — что-то обязывает или воспрещает делать. Это новое правило необходимо реализовать, то есть обеспечить исполнение всеми субъектами таких отношений данного правила. Например, создать контрольные органы, обеспечить их функционирование, законность в их деятельности и т. п. Эта деятельность является организационной, но не управляющей. Поэтому можно достаточно объективно утверждать, что деятельность исполнительной власти в Российской Федерации является организационно-реализующей.

Однако терминологически организационно-реализующая властная деятельность как категория выглядит довольно громоздко. Поэтому достаточно давно в зарубежных источниках, да и в современной России, для данного вида государственной деятельности стал употребляться термин «администрирование», производный от латинского «administration», что в буквальном смысле означает и распоряжение, и управление.

Вполне вероятно, что распоряжение (точнее, по-русски — распорядительство) и управление у античных народов являлись синонимами, однако, на наш взгляд, применительно к деятельности органов государства это далеко не одно и то же.

Категория «организационно-реализующая властная деятельность» вполне корректно может быть охвачена более краткой категорией «распорядительство» или «администрирование». С учетом того, что распорядительство может осуществляться в разных сферах: государственной, публичного самоуправления или частной, будет уместной акцентирующая добавка в виде, например, государственного распорядительства. Но такое выражение, правильное по своей сути, в литературном русском языке выглядит не совсем привычно. Поэтому замена синонима и представление категории в лингвистическом виде как

«государственное администрирование» делает её более корректной с позиций юридической техники и соответствующей современным реалиям.

Далее обращаясь к рассмотрению правовой природы изучаемого нами правового института следует отметить, что юридическая характеристика государственного администрирования, выражающая его специфику, место и функции среди других правовых явлений находятся в рамках административного права современной России.

Как нами отмечалось ранее, административное право не стоит ограничивать лишь двумя сферами — «управленческой» и «полицейской», хотя они, несомненно, занимают важнейшее положение в системе административного права. Административное право неизмеримо шире: оно нормативно определяет публичное администрирование во всех сферах жизнедеятельности, а именно: социально-культурной, финансово-экономической, административно-политической и иных сферах; устанавливает административный порядок и соответствующий правовой режим, за нарушение которого и предусматривается ответственность; оно исследует все, что происходит в сфере государственного администрирования. Административное право в определённых пределах и в конкретном объёме регламентирует в правовых установлениях порядок и процедуру администрирования.

Сущность государственного администрирования выражается в деятельности государственной администрации по защите посредством правовых норм интересов личности, гражданского общества и всего государства в целом.

При этом установлено, что с позиций административного права, теории государственного управления вопросы административно-правового регулирования деятельности государственных администраций всех ветвей власти по осуществлению государственного администрирования практически не были предметом системных монографических исследований учёных-административистов.

Содержание государственного администрирования заключается, прежде всего, в реализации правовых норм, установленных или санкционированных государством по обслуживанию интересов личности и гражданского общества в сфере сервисных отношений посредством диспозитивного метода, который предполагает установление юридического равенства участников правоотношений, свободу осуществления их волеизъявления. Данный метод характеризуется отношениями реординации и проявляется в вертикальном упорядочении снизу-вверх (управляемый предпринимает организационные действия, на которые обязан реагировать управляющий, например, вносит предложение, подаёт жалобу, отказывается выполнять распоряжение ввиду его незаконности и т. д.).

Также содержание государственного администрирования заключается в реализации правовых норм, установленных или санкционированных государством по регулированию управленческих функций государственного администрирования посредством императивного метода правового регулирования, т. е. метода властных предписаний, характерного прежде всего для административного права. Данный метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации сверху вниз (подчинённости), установлением соответствующего правового статуса субъектов права.

При этом уместно отметить, что содержание государственного администрирования также выражается в реализации правовых норм, установленных или санкционированных государством по защите интересов личности и государства, а также охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности также посредством императивного метода правового регулирования.

При таком подходе не стоит забывать об административно-юрисдикционной деятельности должностных лиц государственной администрации по привлечению к ответственности в пределах своей

компетенции как физических, так и юридических лиц за нарушения административных деликтов на основания КоАП РФ, а также процессуальной деятельности судебных органов по решению правовых споров как физических, так и юридических лиц и восстановлению незаконно нарушенных прав и свобод граждан, на основании КАС РФ.

Раскрывая содержание государственного администрирования представляется целесообразным также обратиться к вопросам народной законодательной инициативы, которая, как справедливо отмечает Д.А. Афиногенов «является одной из форм прямой (непосредственной) демократии, наряду с референдумом и др. В отличие от представительной демократии, при которой власть народа осуществляется через представляющие его государственные органы, прямая демократия предполагает принятие государственных решений самими гражданами.

Народная законодательная инициатива представляет собой право определённой группы избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению парламентом. При этом парламент, как правило, может принять любое решение: согласиться с проектом, внести в него поправки или отклонить его.

Уместно заметить, что для любой науки весьма важным представляется определение её методологических оснований. Прежде всего — определения объекта и предмета.

Объектом исследования всегда считается система управления. Однако в методологическом смысле весьма значимым представляется понимание того, что в правовых исследованиях это всегда социальное управление. То есть основополагающим компонентом считается человек, его деятельность. Любая система управления основывается на его действиях. Механизмы социального взаимодействия, благодаря которым существует система управления, возникающие при этом общественные отношения — все это может быть отнесено к объекту исследования.

При таком подходе объектом теории государственного администрирования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности государственной администрации по осуществлению государственного администрирования во всех сферах жизнедеятельности человека, общества, да и государства в целом. Именно общественные отношения, возникающие в процессе осуществления административной деятельности, сущность которой, заключается в её распорядительном характере и выражается в государственно властных предписаниях всех ветвей государственной власти, составляют объект исследования.

Считается, что предметом любого исследования должна являться проблема, решение которой снимает реальное противоречие. В самой идее социального управления, как механизме конфликтного сотрудничества заложены сплошные противоречия и проблемы. Решение одних порождает новые. При таком подходе предметом теории государственного администрирования является проблема научного обоснования процесса достижения оптимального государственного администрирования путём совершенствования организации такой деятельности.

Общеизвестно в кругах учёных, что серьёзным прорывом в понимании природы права явилось применение в юридических исследованиях системного подхода и системного анализа и прежде всего вытекающий из общей теории систем вывод, согласно которому право, правовое регулирование — это не механизм, не конгломерат отдельных структур, не агрегат рационально соединённых элементов, приводимый в движение конструктором или инженером (законодателем или правоприменителем), но открытая динамическая система, обладающая качествами единства и целостности, активно взаимодействующая со средой, социальной и природной²⁰⁷. Системная методология нацеливает на описание состояний,

²⁰⁷ Мальцев Г.В. Право и «смена вех» в научной методологии // История государства и права. 2009. № 22. С. 44–47.

обеспечивая содержательность анализа, при этом приравнивая качество состояний к целостности в её рамках и отдельные элементы системы, и существование её в целом понимаются исключительно с точки зрения их целесообразности, т. е. данная методология содержит телеологические установки²⁰⁸.

При этом уместно отметить, что участие граждан в управлении делами государства (публичном администрировании) во всех сферах жизнедеятельности личности и гражданского общества — особый вид деятельности граждан, который предполагает их включенность и задействованность в выполнении различных делегированных Основным закон полномочий. При этом деятельность — системный феномен, включающий в себя множество взаимосвязанных элементов, объединённых системообразующими целями²⁰⁹. Системный подход, предполагающий, в частности, системно-функциональный аспект, который необходим, прежде всего, для комплексного исследования института публичного администрирования во всех сферах жизнедеятельности личности и гражданского общества как формы народовластия и особого вида деятельности граждан и институтов гражданского общества в целом. В связи с чем исследование данного правового института вызывает необходимость обращения к нормам не только конституционного, административного, международного, финансового, но и других отраслей права, что подчёркивает его комплексный характер.

Таким образом, системная методология является необходимой основой для комплексного исследования института как государственного, так и публичном администрировании в целом; посредством её данный правовой институт может быть понят в его целостности и совершенствоваться на единой, научно определённой основе.

²⁰⁸ Мамонтов А.Г. Возможности системной методологии исследования судебно-правовой сферы // История государства и права. 2010. № 4. С. 19–22.

²⁰⁹ См. Мамонтов А.Г. Указ. работа. С. 23.

Здесь следует обратить на очень существенный методологический посыл, который заключается в том, что целью правового регулирования является не достижение внешних по отношению к праву утилитарных целей, а наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Многие учёные считают, что с позиций подобного подхода должны быть соответствующим образом пересмотрены основные теоретические ориентиры отечественной юриспруденции, в том числе положения теории эффективности законодательства. С данными суждениями трудно не согласиться.

Таким образом, следует констатировать, что методология является не столько упорядоченным набором средств (методов) познания, сколько средством постановки познавательной проблемы. Поэтому выбор методологии (или их сочетания) зависит в первую очередь от характера и масштабности формулируемой или заданной познавательной проблемы²¹⁰. Бесспорно, комплексное применение различных методов и подходов способствует установлению и обобщению особенностей любого правового института, решению проблем его правового регулирования на общефедеральном и региональном уровнях.

На основе проведённого исследования нами определяется и выстраивается организационно-правовой механизм государственного администрирования, при этом автор отграничивает предметную область правоотношений в сфере государственного управления и государственного администрирования, да бы исключить вопросы некоторых оппонентов о подмене термина «государственное управление» на более модный, современный термин «государственное администрирование», не видя при этом в них разницу и практически отождествляя их.

²¹⁰ Малахов В.П. Многообразие методологий современной теории государства и права // История государства и права. 2010. № 6. С. 2.

Как следует из вышеизложенного, оказание государственных услуг — одна из характерных предметных областей (компенсационная функция) государственного администрирования, отграничивающая его от госуправления. Следующей предметной областью государственного администрирования, отграничивающей его от госуправления является сфера публичного администрирования, которая уже давно не исчерпывается деятельностью только органов публичной власти (регулятивная функция).

Также характерной предметной областью государственного администрирования, отграничивающей его от госуправления является восстановление (восстановительная функция) незаконно нарушенных представителями государственных органов и их должностных лицами прав как юридических, так и физических лиц на основании кодекса административного судопроизводства.

Также уместно отметить отношения в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности, прежде всего, юридическими средствами (компенсационная функция), при этом также уместно обратить внимание на такие сферы отношений как превенция и выявление преступлений и административных правонарушений, а также раскрытие правонарушений (охранительная функция) и привлечение виновных к ответственности (ограничительная функция) и др.

Таким образом, помимо управленческих функций государственного администрирования, таких как формирование государственной социально-экономической политики и её разработка на перспективу; сбор и анализ информации; мониторинг состояния дел; планирование и прогнозирование; правовое регулирование; контроль, надзор и т. д.) предметную область государственного администрирования составляет целый спектр правоотношений, присущих только ему.

При этом механизм государственного администрирования представляет собой совокупность правовых мер и организационных мероприятий, проводимых государственной администрацией, направленных на достижение целей и решение социально-экономических задач государства, а также обеспечение национальной безопасности. При таком подходе к основным элементам механизма государственного администрирования нами отнесены следующие:

- формирование государственной социально-экономической политики и её разработка на перспективу;
- сбор и анализ информации;
- мониторинг состояния дел;
- планирование и прогнозирование;
- правовое регулирование;
- оказание государственных услуг;
- контроль и надзор;
- превенция и выявление правонарушений;
- обеспечение национальной безопасности;
- восстановление незаконно нарушенных прав и свобод человека и гражданина;
- осуществление административно-юрисдикционной деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечение к ответственности за их совершение.

На наш взгляд, каждый элемент организационно-правового механизма концепции государственного администрирования нуждается в самостоятельном изучении и развитии правовых основ его реализации, однако автор ограничен объёмом и наименованием настоящей публикации, а именно статуйрованием правового института «государственное

администрирование», как нового междисциплинарного научного направления в теории права.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения.

Помимо управленческих функций государственного администрирования, таких как формирование государственной политики и её разработка на перспективу; сбор и анализ информации; мониторинг состояния дел; налоговое планирование и прогнозирование; правовое регулирование; контроль; мониторинг и т. д. предметную область государственного администрирования составляет целый спектр правоотношений, присущий только ему.

При таком подходе правовая категория «государственное администрирование» охватывает своим содержанием категорию «государственное управление» и значительно расширяет предмет современного административного права

Представляется приоритетным направлением развития науки административного права является статуйрование правового института «государственное администрирование» нового, перспективного научного направления в теории административного права и практики социального управления.

На основании изложенного нами предлагается следующая трактовка данного понятия. Государственное администрирование в контексте административно-правового регулирования представляет собой интегрированную систему административно-правовых мер и организационных мероприятий осуществляемых государственной администрацией по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и гражданского общества, оказанию по инициативе граждан государственных услуг, восстановлению их незаконно нарушенных прав и свобод, а также по реализации управленческих функций государственного администрирования во всех сферах

жизнедеятельности, в том числе охране общественного порядка и обеспечении безопасности гражданского общества.

Вышеизложенные аргументы, на наш взгляд, свидетельствуют о целесообразности разработки и принятия ФЗ «О государственном администрировании». Принятие данного закона будет способствовать развитию гражданского общества, защите прав и свобод человека и гражданина, а также гармонизации и унификации действующего законодательства.

*Коклин А. О.**

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОЙ (ГРАЖДАНСКОЙ) СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XVIII В

Вопросы взаимоотношений человека и общества, человека и государства всегда заслуживали особого внимания, не зависимо от длительности исторического процесса их выстраивания. Доминирование государства над обществом очевидно, и имперский период не стал исключением. Выполнение властных распоряжений возлагается на определённую категорию лиц, находящихся в подчинении и в полной зависимости от государства, и их называли государственными служащими. Правовой статус государственных служащих для любого исторического периода обусловлен системой правовых актов и неписанным кодексом правил и норм, регулирующих отношения общества и представителей государственного аппарата²¹¹.

Основные законы империи устанавливали, что «власть управления во всем её пространстве принадлежит государю. В управлении верховном власть его действует непосредственно», оговаривали, что «в делах ... управления подчинённого определённая степень власти вверяется от него

* Коклин А. О., аспирант АНО ВО МГЭУ

²¹¹ Шатохин И.Т. Особенности и структура государственной службы Российской империи во второй половине XIX века // Современные наукоемкие технологии. 2006. № 1. С. 56

местам и лицам, действующим от имени и по его повелениям». Государственная служба Российской империи была представлена совокупностью государственных должностей, образывавших систему учреждений, чья деятельность и являлась государственной службой. Российское законодательство с начала XVIII в. выделяло самостоятельные роды службы: военную и гражданскую, для регулирования каждой из которых существовали свои правовые нормы²¹².

Особенностями гражданской службы, отличающих её от других видов государственной службы являются её цели, принципы, особенности прохождения, то есть её содержание. Охрана прав, законных интересов государства, общества и личности являются важнейшими задачами государственной (гражданской) службы.

Интерес к гражданской службе обусловлен тем, что законодательство Российской империи создавалось, чтобы предоставить государству возможность выполнить свои функции. Нормы русского права выделяли гражданскую службу в самостоятельный институт государственного права, представленный совокупностью должностей, формировавших систему государственных учреждений, и лицами, занимавшими эти должности, государственными служащими²¹³.

При многовековой истории российской государственности, новейшие подходы в регулировании вопросов труда государственных служащих связаны с реформами, реализуемыми в период правления Петра I.

Понимание властью роли законодательства и законности в политике государства и его управленческой деятельности наступает только после Петровских преобразований государственно-правовой сферы.

На расширение использования в социальном управлении закона играл и идеологический фактор, который был связан необходимостью обоснования

²¹² Столярова Е.Е. Законодательство Российской империи второй половины XIX — начала XX вв. о гражданской государственной службе: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: Екатеринбург, 1998. — 176 с.

²¹³ Столярова Е.Е. Указ. соч. С. 22.

и легитимации в обществе организации государственной власти и правительственного курса, должен был обеспечить внедрение в него особо значимых для власти идей и политических ориентиров.

Становясь основным средством трансляции в общество идеологических установок и воли носителя верховной государственной власти, закон в условиях укрепления абсолютизма рассматривался как связующее звено между главой государства и его подданными, как находящимися на государственной службе, так и не находящимися вне служебных отношений²¹⁴.

Исторически характер государственной службы меняется в зависимости от изменений положения служащего. Меняется правовой статус дворянства, устанавливаются личностные, профессиональные требования к служащим и как следствие, законодательное закрепление основ государственной службы позволило придать ей профессиональную направленность. Выполнение публичных обязанностей от имени государства невозможно без соответствующего государственного сопровождения.

Среди принятых в XVIII веке правовых актов, отражающих основные вехи становления и развития государственной службы, стоит обозначить следующие: Указы Петра I «О фискалах и о их должностях»²¹⁵ (17 марта 1714 г.), «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» (24 декабря 1714 г.), «О присяге на верность службе (19 июня 1719 г.); «Генеральный регламент»²¹⁶ (28 февраля 1720 г.); «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных»²¹⁷ (24 января 1722 г.); Манифест императрицы Анны Ивановны «О порядке приёма в службу шляхетских детей и увольнения от оной»²¹⁸ (31 декабря 1736 г.); Манифест Петра III «О даровании вольности и

²¹⁴ Кодан С.В. Система законодательства в России: формирование, развитие, становление (IX — начало XX вв.) // URL: http://e-notabene.ru/pr/article_436.html (дата обращения 15.02.2017 г.).

²¹⁵ ПСЗ РИ Собр. 1. Т. V. № 2786.

²¹⁶ Там же. Т. VI. №3534.

²¹⁷ Там же. Т. VI. № 3890.

²¹⁸ Там же. Т. IX. №7142.

свободы всему российскому дворянству»²¹⁹ (18 февраля 1762 г.); Манифест Екатерины II «О наполнении судебных мест достойными и честными людьми, о мерах к прекращению лихоимства и взяток»²²⁰; «О взимании с 1 января 1764 года по приложенному реестру положенных по новым штатам на жалованье разных сборов и об отсылке оных в Штатс-канцелярию», «О разделении Сената на департаменты и установлении штатов различным присутственным местам»²²¹ (15 декабря 1763 г.); высочайше утверждённый доклад Сената «О пенсиях статских чиновников»²²² (7 июня 1764 г.); Доклад Сената «О порядке производства нижних канцелярских служителей в чины и определения на классные места; о приёме малолетних дворян в службу, и о производстве в судейские звания, а военных отставных в статские чины»²²³ (5 сентября 1765 г.); Указ Екатерины II «О распространении во всем Государстве об учинённых наказаниях за взятки и за лихоимство»²²⁴ (11 ноября 1766 г.); Указ Сената «О неувольнении Присутственным местам собою канцелярских служителей»²²⁵ (31 мая 1768 г.); Указ Сената «О неопределении податных людей в статскую службу»²²⁶ (13 апреля 1771 г.); Указа Екатерины II Сенату «О правилах производства в статские чины»²²⁷ (16 декабря 1790 г.); Указ Павла I «О правилах производства пенсiona служащим и неслужащим военным и гражданским чиновникам»²²⁸ (28 апреля 1798 г.); Сенатский Указ «О исключении приказного звания людей из подушного оклада и о неопределении в статскую службу из купеческого, мещанского и другого подушные подати несущего звания без представления Сенату о надобности в оных»²²⁹ (14 августа 1798 г.) и т. д. Это лишь малая часть правовых актов, принятых в Российской

²¹⁹ Там же. Т. XV. № 11444.

²²⁰ Там же. Т. XVI. № 12077.

²²¹ Там же. Т. XVI. № 11988.

²²² Там же. Т. XVI. № 12175.

²²³ Там же. Т. XVII. № 12465.

²²⁴ Там же. Т. XVII. № 12781.

²²⁵ Там же. Т. XIX. № 13613.

²²⁶ Там же. Т. XIX. № 13596.

²²⁷ Там же. Т. XXIII. № 161930.

²²⁸ ПСЗ РИ Собр. 1. Т. XXV. № 18502.

²²⁹ Там же. Т. XXV. № 18622.

империи XVIII века определяющих важное значение государственной службы при реализации государственной власти.

Как справедливо отмечает С.Е. Байкеева, развитие законодательства о кадровом обеспечении государственной службы в этот период было направлено на реформирование местного управления, создание эффективного механизма взаимодействия между центром и территориями, совершенствование чиновничества, обеспечение слаженной работы государственного аппарата²³⁰.

За много вековую историю России сложно найти период, при котором был бы остановлен процесс реформирования государственной службы, не менее пристальное внимание уделяется этому вопросу и в XXI веке.

В настоящее время продолжается реформирование системы государственной службы России, при этом, как положительный, так и негативный опыт имперского периода не позволяет забыть о новых задачах, стоящих перед государственной службой. О чем свидетельствует один из последних Указов Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года В.В. Путиным «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы».

*Коклин А.О.**

К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ

В настоящее время одним из основных средств поддержания работоспособности и функционирования государственного органа является закупка. Каждый государственный орган, осуществляя свои функции, нуждается в материальных средствах, разного рода услугах, работах, которые

²³⁰ Байкеева С.Е. Эволюция законодательства о кадровом обеспечении государственной службы в Российской империи во второй половине XVIII века // История государства и права, 2008, №12. С. 23.

* Коклин А.О., аспирант АНО ВО МГЭУ

поддерживают его жизнедеятельность. Механизм приобретения такой продукции и называется закупка.

Как известно, законодательство, регулирующее институт государственного заказа, появилось еще в Царской России. Одним из первых из известных нормативных актов, в котором закладывались первые попытки организации закупок являлся Указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654. Также важным нормативным актами, регулирующими данные отношения в дореволюционное время, являлись: Указ «О вызове подрядчиков для делания пороха» (1714 г.), «Правила, по коим должны поступать Казенные палаты, до издания устава оным, при заключении контрактов по подрядам, поставкам и откупам» (1800 г.), Указ «Об отдаче по всем местам, торги производящим, подрядов в разные руки по частям» (1815 г.) Положение о подрядах и поставках (1900 г.) и т.д.

После революции, когда была установлена советская власть, публичные торги были ликвидированы. В указанное время продукция для государственных нужд распределялась в централизованном порядке.

Примером такой политики служит Декрет СНК РСФСР от 23.03.1920 «Об обязательной поставке скота на мясо».

Командно-административное ведение экономики продолжалось вплоть до возникновения рыночных отношений. С воцарением буржуазной идеологии все сферы жизни подверглись изменениям, госзаказ в том числе.

Основными правовыми актами в данное время являлись: Указ Президента РФ от 08.04.97 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при госзакупках», которым утверждалось «Положение об организации закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд; Федеральный Закон №97-ФЗ от 06.06.1999 г. «О конкурсах на размещение госзаказов»; Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных

нужд», но указанных нормативных актов было недостаточно для эффективного регулирования института государственного заказа. В связи с этим 05.04.2013 г. был принят Федеральный закон №44-ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о закупках). Данный Закон в качестве основного способа закупки определил контрактную систему закупок.

Здесь необходимо добавить, что органы внутренних дел Российской Федерации (далее - ОВД РФ), являясь государственными органами, тоже выступают субъектом административных правоотношений в сфере закупок.

Говоря об органах внутренних дел как субъекте правоотношений стоит отметить, что его основным атрибутом является правосубъектность.

В сфере закупок, правосубъектность ОВД РФ определяется Указом Президента Российской Федерации, а на районном уровне Приказом МВД России.

ОВД РФ в рамках закупочной процедуры играет роль заказчика. В подразделении ОВД РФ в зависимости от годового объема закупок создается контрактная служба или контрактный управляющий, которые осуществляют взаимодействие с другими немало важными субъектами: поставщиком (подрядчиком, исполнителем), оператором площадки единой информационной системы (далее – ЕИС), контрольные органы (Федеральная антимонопольная служба (далее ФАС РФ) Счётная палата Российской Федерации и т.д. Данные участники играют определяющую роль при организации и осуществлении закупок.

Указанные субъекты взаимодействуют между собой в рамках закупочной процедуры. О том насколько эффективно их взаимодействие, соблюдены ли требования, предъявляемые к субъектам, законность принятия ими тех или иных решений и т.д., ответы на все эти вопросы нам даёт контроль. В рамках его осуществления необходимо выработать критерии

эффективности закупок, которые позволяли бы получать объективные ответы на поставленные вопросы. Только с получением объективной информации можно оценить состояние госзаказа, выявить недостатки и принять меры по их устранению.

Контроль и мониторинг - главные инструменты, с помощью которых можно увидеть и определить текущее положение вещей, выявить недостатки и барьеры, не позволяющие достигнуть задуманного результата.

Для получения более объективной информации и выявления причин, тормозящих и препятствующих нормальному функционированию установленной системы осуществления закупок, необходимо совершенствование контроля. С совершенствованием системы контроля и мониторинга, совершенствуется и методика оценки.

Как уже указано выше, основными показателями эффективности являются критерии. Критерии эффективности закупок – основные оценочные показатели, исходные данные, относительно которых можно сделать вывод об эффективности или неэффективности закупки. В связи с чем необходимо перейти к непосредственному определению критериев.

Итак, Закон о закупках устанавливает в качестве главного аргумента эффективности - экономию денежных средств. И это справедливо, так как денежных средств на закупки расходуется немало.

К примеру, МВД России в 2014 г. затратило на закупку автоматических систем контроля нарушений дорожного движения (камер) составило 181 млн. рублей²³¹, в 2016 г. им закуплено 120 реактивных огнеметов шмель на сумму 8,149 млн. рублей²³² и много других товаров, работ и услуг.

Это, безусловно, важный и нужный критерий. Он позволяет снизить расходы бюджетных средств на требуемую продукцию для подразделений и

²³¹ Электронный ресурс. Камеры ГИБДД объезжают кризис. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/auto/2015/08/14_a_7688014.shtml. (Дата обращения: 31.01.2017).

²³² Электронный ресурс. Камеры ГИБДД объезжают кризис. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/auto/2015/08/14_a_7688014.shtml (Дата обращения 31.01.2017).

служб органов внутренних дел. Но такой подход не позволяет определить эффективность.

Например, орган внутренних дел закупил автомобили по низкой цене и значительно сэкономил денежные средства. На первый взгляд данную закупку хочется признать эффективной. Но разве бывает, чтобы низкая цена соответствовала качеству? Конечно, нет. Как оказалось, что закупленные автомобили из-за некачественной сборки, постоянно ломаются, в связи с чем приходится тратить деньги на их ремонт. Находясь в ремонте, они препятствуют должностным лицам нормально осуществлять свои служебные обязанности, что приводит к ослаблению правоохранительной функции государства. В связи с этим возникает вопрос, а разве потраченные денежные средства на некачественный товар можно признать экономными?

Поэтому, при оценке эффективности закупки необходимо выделять критерий - качество товара, работ, услуг, обеспечивающих нужды государственных органов.

Доминирование критерия экономии денежных средств, позволяет также государственным заказчикам, в лице их должных лиц, осуществлять различные злоупотребления.

Так, при закупке МВД России бронежилетов из аукционной (конкурсной) документации оказались исключенными требования к качеству продукции (товара) о том, что оно должно соответствовать не только стандартам МВД России, но и нормативно-правовым актам Правительства РФ. Причем, что это за критерии качества, которым должны соответствовать бронежилеты, также не указывалось. Совершенно очевидно, когда требования так невнятно обозначены, намного проще подобрать поставщика, который будет за такой заказ признателен.

Из числа требований к поставщику исчезла необходимость предоставления исполнителем копий документов о том, что он имеет право предлагать полиции не только, к примеру, кальсоны, но и бронежилеты. То

есть, продукцию военного назначения, изготовление которой требует строго регламентированной технологии и соблюдения строжайших параметров по качеству.

Таки образом, при осуществлении контроля контролирующим органам необходимо обращать пристальное внимание на правильность совершения закупки на каждом её этапе, и такие ситуации не возникнут.

Исходя из вышесказанного, и в целях совершенствования методики оценки эффективности закупок товаров, работ, услуг для нужд ОВД выделим необходимые составляющие, маркеры на которые необходимо обращать внимание при анализе:

1. Процедура закупок должна оцениваться на каждом её этапе: планирование, осуществление закупок, исполнение контрактов и прием результатов.

2. Цена продукции, указанная в контракте, должна быть сопоставлена с её средней рыночной стоимостью.

3. Закупаемая продукция должна быть сертифицирована и изготовлена в соответствии с установленными стандартами качества. Данное требование должно определено во всех извещениях. При этом заказчика нужно обязать сохранять и хранить все заявки, присылаемые для участия в выборе способе определения поставщика, чтобы в случае выявления закупки некачественной продукции, контрольный орган мог проверить эти заявки и узнать, был ли поставщик, предлагавший качественную продукцию.

3. Целесообразность использования того или иного способа определения поставщика с точки зрения экономии средств.

4. Соблюдение предъявляемых требований к субъектам и организации закупочной процедуры, установленных действующим законодательством.

*Кузнецов А. П.**

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРАХ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ, МОДЕРНИЗАЦИИ И ГАРМОНИЗАЦИИ

Разграничение административного и административно-процессуального законодательства, проведённое в ч. к) ст. 72 Конституции Российской Федерации, обуславливает необходимость поиска новых научно-практических подходов к разделению административного права и административно-процессуального права в современной системе отраслей права Российской Федерации.

Для решения поставленной задачи предлагается отойти от деления права на отрасли в зависимости от предмета и метода регулирования и поддержать мнение В. Д. Сорокина о том что «признаками отрасли российского права являются не традиционные «предмет и метод», а три системных признака: а) наличие своего предмета регулирования; б) наличие соответствующей степени внутренней организации, позволяющей данной группе норм выступать элементом системы права в целом; в) способность взаимодействовать с иными отраслями как системами одного и того же уровня»²³³.

*В таком ключе предлагаю выделить и раскрыть особенности административно-процессуального права, сформировавшиеся под воздействием норм Конституции Российской Федерации, используя инструментальный подход, известного теории государства и права*²³⁴.

С позиции инструментального подхода важно отметить, что в соответствии со ст. 2 и 18 Конституции РФ смысл и содержание

* Кузнецов А. П., аспирант АНО ВО МГЭУ

²³³ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 563.

²³⁴ См., например, Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2000. С. 722

общественных отношений, регулируемых современным административно-процессуальным правом, определяются, исходя из соотношения прав и законных интересов физических лиц и организаций (частные права и законные интересы) с правами и законными интересами публичных образований — Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (публичные права и законные интересы).

Поскольку административно-процессуальное законодательство согласно ч. к) ст. 72 Конституции РФ отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, то можно сделать вывод о том, что частные и публичные права, законные интересы, опосредуемые административно-процессуальным правом, закрепляются в федеральных законах и иных правовых актах Российской Федерации, а также законах и иных правовых актах субъектов РФ.

Необходимо также отметить, что статья 10 Конституции РФ признает самостоятельность органов исполнительной власти от органов судебной власти, которые на основании ст. 118 Конституции РФ призваны осуществлять правосудие в специальном процессуальном порядке, в том числе в порядке административного судопроизводства. Данный процессуальный порядок, по сути, регламентирован законодательством об административном судопроизводстве²³⁵, АПК РФ и КоАП РФ. Соответственно задачами административного судопроизводства согласно ст. 3 КАС РФ являются: 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; 4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных

²³⁵ См. ст. 2 КАС РФ.

правоотношений., целью которого является в целях защиты публичных и частных прав, законных интересов. Задачами административного судопроизводства следует также считать задачи производства по делам об административных правонарушениях, установленные ст. 24.1. КоАП РФ, а также задачи производства в арбитражных судах, предусмотренные ст. 2 АПК РФ.

Системный анализ положений статей 10, 72 Конституции РФ, статей 1, 4 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а также положений Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в которых детализированы и конкретизированы данные конституционные установления, позволяет высказать суждение, что органы исполнительной власти в рамках предоставленной самостоятельности от органов судебной власти призваны в досудебном (внесудебном) административно-процессуальном порядке осуществлять деятельность по обеспечению исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов в целях достижения баланса (равновесия) публичных и частных прав, законных интересов.

Важно подчеркнуть, что ст. 12 Конституции РФ признает самостоятельность органов местного самоуправления, выделяя данные органы из системы органов государственной власти. При этом ч. 2 ст. 132 Конституции РФ предоставляет, а Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизирует возможности Российской Федерации и субъектов РФ наделять органы местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями, в том числе, полномочиями по обеспечению исполнения федерального законодательства и законодательства

субъектов РФ, реализуемыми на территориях муниципальных образований под контролем государства. Очевидно, что в условиях действия обозначенных конституционных положений перед органами исполнительной власти возникает необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления, их должностными лицами в рамках передаваемых органам местного самоуправления полномочий по обеспечению исполнения норм федерального законодательства, а также законодательства субъектов РФ и поэтому реализуемых на территориях муниципальных образований в порядке, установленном административно-процессуальным законодательством. При описанном приёме нормативного правового регулирования органы местного самоуправления, по сути, выступают представителями исполнительной власти и поэтому осуществляют деятельность по обеспечению исполнения федерального законодательства или законодательства субъектов РФ на территориях муниципальных образований в административно-процессуальном порядке²³⁶. Подчёркивая взаимосвязь деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению исполнения законодательства Российской Федерации и необходимость осуществления данной деятельности в административно-процессуальном порядке, предлагается данные органы в обобщённом виде называть публичной администрацией.

С соответствием с федеральным законодательством отдельные полномочия органов исполнительной власти, реализуемые в досудебном (внесудебном) административно-процессуальном порядке, также передаются организациям (например, административным комиссиям, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, избирательным комиссиям, Счётной палате Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации и

²³⁶ См., например, положения КоАП РФ или ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

др.), которые в обобщённом виде предлагается называть иными административно-публичными органами.

В рамках досудебного (внесудебного) и судебного административно-процессуальных порядков, по сути, происходит трансформация наиболее существенных комплексов вопросов обеспечения баланса (интеграции и защищённости) публичных и частных прав, законных интересов в специальные юридические дела — административные дела, разрешаемые по существу уполномоченными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами, а также в судебно-административные дела, разрешаемые судом. Следует подчеркнуть, что судья, разрешая судебно-административное дело, проводит оценку определённых федеральным законом результатов соответствующей данному делу деятельности административно-публичных органов в установленной сфере административных и иных публичных правоотношений.

В этой связи административное дело предлагается понимать как возникший в сфере правоприменительной деятельности административно-публичных органов на основе материальных норм административного или других отраслей законодательства индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), правовое разрешение которого в интересах публичного образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования), физического лица или организации требует применения административно-публичным органом, его должностным лицом соответствующих административно-процессуальных мер, реализуемых посредством последовательного совершения (издания) в рамках замкнутого цикла взаимосвязанных, документально оформляемых и ограниченных по времени административно-процессуальных действий и актов. Такими административно-процессуальными мерами являются предусмотренные административно-процессуальными нормами способы и приёмы обеспечения полного и объективного разрешения административного

дела, применяемые административно-публичными органом и его должным лицом в отношении участников административного производства, а также иных лиц. Например, контрольная закупка²³⁷, меры принудительного исполнения²³⁸, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях²³⁹ и др.

Судебно-административное дело предлагается рассматривать как совокупность документально оформляемых вопросов, связанных с возникающей в сфере административных и иных публичных правоотношений конкретной фактической ситуацией, в соответствии с которой реализуется замкнутый цикл последовательных, документально оформляемых действий и решений суда по оценке результатов деятельности административно-публичных органов в целях защиты и охраны судом частных и публичных прав, законных интересов. В соответствии с процедурами административного судопроизводства судья применяет предусмотренные федеральным законом специальные административно-правовые меры, которые в обобщённом виде можно назвать судебно-административными мерами. Например, судебно-административными мерами являются: признание недействительным ненормативного правового акта, незаконным иного решения органа исполнительной власти или должностного лица данного органа, иного административно-публичного органа; признание незаконным действия (бездействия) административно-публичного органа; отмена постановления (решения) административно-публичного органа по делу об административном правонарушении; назначение физическому или юридическому лицу административного наказания или применение меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, из числа тех, которые могут применяться только судом и др.

²³⁷ См. ст. 16.1 ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

²³⁸ См. ст. 68 ФЗ от 2.10.2007 N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

²³⁹ См. ст. 27.1 КоАП РФ.

Выделяемые досудебный (внесудебный) и судебный административно-процессуальные порядки разрешения административных и судебно-административных дел, по сути, являются итогом административно-процессуального регулирования.

Таким образом, обобщая изложенное, предлагается определить *административно-процессуальное регулирование в Российской Федерации* как *целенаправленное воздействие специальных правовых средств на общественные отношения в целях трансформации наиболее существенных комплексов вопросов обеспечения баланса (установления равновесия) публичных и частных прав, законных интересов в административные дела, разрешаемые по существу уполномоченными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами, их должностными лицами, а также в судебно-административные дела, разрешаемые уполномоченными судами (судьями), регламентации досудебного (внесудебного) и судебного разрешения данных юридических дел.*

С позиции предложенного подхода **целью административно-процессуального регулирования** является трансформация наиболее существенных комплексов вопросов обеспечения баланса (установления равновесия) публичных и частных прав, законных интересов в административные и судебно-административные дела, регламентация досудебного (внесудебного) и судебного порядка разрешения данных дел.

В качестве **основных задач административно-процессуального регулирования** (*задач, наиболее существенных для достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов*) предлагается считать:

- определение целенаправленности, характера и последовательности действий и решений органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных

органов, их должностных лиц, а также судов в рамках административных и судебно-административных дел;

- определение срочности действий и решений органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов, их должностных лиц, а также судов в рамках административных и судебно-административных дел;

- определение цикличности действий и решений органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов, их должностных лиц, а также судов в рамках административных и судебно-административных дел;

- определение порядка документального оформления действий и решений органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов, их должностных лиц, а также судов в рамках административных и судебно-административных дел;

- определение процессуального положения административно-публичных органов, судов, физических лиц и организаций в рамках административного или судебно-административного дела.

Исходя из сформулированных выше дефиниции, цели, задач административно-процессуального регулирования и основываясь на анализе сформировавшегося массива административно-процессуального законодательства, вполне возможно определить основные, наиболее существенные для достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов направления досудебного (внесудебного) и судебного административно-процессуального регулирования.

В качестве основных направлений досудебного (внесудебного) административно-процессуального регулирования в Российской Федерации предлагается считать:

1) предоставление и обеспечение реализации прав физических лиц и организаций на материальные и нематериальные блага, имеющие публичное значение (т. е. в равной степени значимые как для частных, так и публичных прав, законных интересов) — *административное предоставление*;

2) возложению и обеспечению исполнения публичных обязанностей физических лиц и организаций (*административное обязывание*);

3) побуждение физических лиц и организаций к совершению публично значимых правомерных действий (т. е. действий, которые затрагивают в равной степени частные и публичные права, законные интересы) — *административное стимулирование*;

4) разрешение, одобрение, признание правильными, верными отдельных видов правомерных действий или деятельности физических лиц и организаций, которые представляют публично значимую угрозу (создают опасность, способны нанести ущерб, причинить вред как частным, так и публичным правам, законным интересам) — *административное санкционирование*;

5) предупреждение, выявление, пресечение правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных правонарушений, но влекущих возникновение административных правоотношений и восстановление нарушенного правового положения (к примеру, налоговых правонарушений, нарушений банковского законодательства, нарушений антимонопольного законодательства, иных нарушений обязательных требований) — *государственный контроль и надзор за физическими лицами и организациями*;

6) предупреждение, выявление, пресечение административных правонарушений, привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения;

7) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (досудебное (внесудебное) разрешение административных споров по обращениям граждан и организаций);

8) предупреждение, выявление, пресечение и нейтрализация общественно опасных ситуаций (казусов) техногенного, природного, иного рода, складывающихся с участием физических лиц и организаций (аварий, пожаров, дорожно-транспортных происшествий и пр.);

9) принудительное исполнение обязанностей, возложенных судебным или индивидуальным административно-правовым актом.

В качестве основных направлений судебного административно-процессуального регулирования в Российской Федерации предлагается считать:

1) судебное разрешение административных споров — защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений;

2) судебное административное принуждение — применение судом мер административного принуждения, в том числе, например, назначение административного наказания, аннулирование лицензии и др.;

3) судебное административное ограничение, в том числе, например, установление административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы; санкционирование госпитализации граждан в недобровольном порядке и т. п.

Выделенные направления досудебного (внесудебного) и судебного административно-процессуального регулирования представляется целесообразным формировать, модернизировать и развивать во взаимосвязи.

В этих целях относительно досудебного (внесудебного) административно-процессуального регулирования предлагается разработать и принять комплекс системообразующих федеральных законов: Федеральный закон «Об основах административно-процессуального регулирования в Российской Федерации», Федеральный закон «Об административном производстве в Российской Федерации», федеральные законы, регламентирующие отдельные, в большей степени сформировавшиеся административные производства (Федеральный закон «Об административном контрольно-надзорном производстве», Федеральный закон «О лицензионно-разрешительном производстве» и др.).

Обозначенные направления судебного административно-процессуального регулирования предлагается систематизировать посредством разработки Единого кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Разработка и реализация предложенных мер будет способствовать формированию административно-процессуального права и административного права в качестве самостоятельных отраслей системы права Российской Федерации.

*Курбанов Г. М.**

МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО — ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Миграционное законодательство включает в себя значительное количество нормативных правовых актов. Только, например, Федеральных законов, регулирующих отношения в сфере миграции более десятка. Это Федеральные законы «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц

* Курбанов Г. М., аспирант АНО ВО МГЭУ

без гражданства в Российской Федерации»²⁴⁰, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁴¹, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²⁴², «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»²⁴³. Но есть ещё подзаконные нормативные правовые акты, которых в сфере регулирования миграции великое множество.

Очевидно, что не только миграционное законодательство, но и законодательство об административной ответственности в сфере миграции нуждается в совершенствовании²⁴⁴. На решение этой и, конечно, многих других задач в сфере законодательства об административных правонарушениях были направлены подготовленные группой учёных и практиков проекты кодексов об административной ответственности и об административных правонарушениях, внесённых осенью 2016 года в Государственную Думу Российской Федерации (внесены депутатами А.А. Агеевым и В.Н. Плигиным).

Спустя два года эти проекты вновь приобрели актуальность и возможно новый состав ГД РФ, переработав и улучшив оба этих проекта, сможет подготовить более совершенный единый законопроект. Наша задача рассмотреть недостатки законодательства об административных правонарушениях в сфере миграции, которые присутствуют в проекте,

²⁴⁰ Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

²⁴¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

²⁴² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

²⁴³ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 января 2007 г. № 1 (часть I). Ст. 18.

²⁴⁴ Старостин С.А. О концептуальных основах законодательства об административной ответственности. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 18-25.

подготовленном группой В.Н. Плигина (далее законопроект)²⁴⁵. Возможно это помочь новым разработчикам законопроекта в их работе.

Глава 36 законопроекта, посвящённая административным правонарушениям в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, не определяет составы детально и точно, как того требует нынешняя миграционная политика, а её правовое регулирование не является достаточным по следующим основаниям.

Наименование указанной главы сформулировано слишком узко и указывает непосредственно на реализацию режима пребывания (места нахождения) иностранных граждан, оставляя за пределами регулирования важный вопрос — защиту интересов и соблюдение баланса в государстве, между гражданами РФ и иностранными гражданами при реализации последними права на осуществление трудовой деятельности.

Более удачным, на наш взгляд, было бы принять главу с названием, указывающим на административные правонарушения в сфере миграции, которое сможет отразить всю многоаспектность данного процесса с участием иностранных граждан. В частности, это позволит объединить составы административных правонарушений в области внутренней и внешней миграции, легальной и нелегальной, трудовой миграции и учебной.

Статья 36.2 законопроекта, посвящённая нарушениям правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, исключает по тексту состав административного правонарушения из действующего КоАП РФ, который устанавливает ответственность за неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учёта, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. Под такими обязанностями, в частности, подразумевается

²⁴⁵ Законопроект № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Внесен 18.12.15.

соблюдение принимающей стороной сроков представления уведомления в орган миграционного учёта о прибытии иностранного гражданина в место пребывания (ч. 3 ст. 20 ФЗ «О миграционном учёте иностранных лиц и лиц без гражданства»).

Отсутствует ответственность принимающей стороны за непринятие мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашённого иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации.

Статью 36.5 законопроекта, устанавливающую административную ответственность за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации, следовало бы дополнить положениями, касающимися не применения административной ответственности в случае осуществления иностранными гражданами деятельности вне пределов субъекта, указанного в разрешительной документации²⁴⁶.

Исключение из общих правил установлено для иностранных граждан, имеющих разъездной характер работы, и осуществляющих деятельность на основании разрешения на работу по профессиям, закреплённым в перечне согласно Приказу Минздравсоцразвития РФ от 28.07.2010 № 564н «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)».

К таким профессиям относятся, в частности, асфальтобетонщик, боцман, водитель автомобиля, дорожный рабочий, костюмер, артист. Работая в рамках установленных законом сроков, иностранные работники вправе

²⁴⁶ Проблемы правового регулирования в сфере предупреждения преступлений. Российский следователь. 2004. № 8. С. 33.

осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, указанного в разрешении на работу, несмотря на императивную норму, установленную в законопроекте.

Законопроект не отвечает действующему законодательству в сфере миграции и не соответствуют критерию новизны в части указанной главы. Так, следует учитывать, что за последние годы миграционное законодательство претерпело достаточно изменений, которые влияют прямо пропорционально и на количество составов административных правонарушений.

К примеру, одним из таких нововведений является обязанность иностранного работника предоставить в территориальный орган исполнительной власти в сфере миграции копию трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в течение двух месяцев со дня выдачи патента для иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность у определённых категорий работодателей (п. 7 ст. 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»).

Однако, законопроект не устанавливает административную ответственность за нарушение вышеуказанной обязанности иностранным гражданином.

При составлении главы в отношении режима пребывания иностранных граждан следовало бы учитывать, что действующий КоАП РФ не систематизирует все правонарушения в данной области в одну самостоятельную главу.

Данное явление присутствует и в представленном законопроекте, так как за пределами главы остаётся состав правонарушения о представлении при осуществлении миграционного учёта заведомо ложных сведений либо подложных документов иностранным гражданином или лицом без гражданства, в случае, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (в настоящий момент ст. 19.27 КоАП РФ).

Последние несколько лет правовое регулирование миграции стремительно меняется, а высококачественная реализация миграционной политики в стране приобретает глобальное значение. Это вызвано прежде всего значительным притоком трудовых мигрантов в Россию, большая часть которых составляет нелегальную иностранную рабочую силу и представляет угрозу для интересов трудящихся граждан РФ; уклонением работодателей от должного оформления данной категории работников; отсутствием разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности у иностранных граждан и сложностью процедуры их получения; внедрением электронных ресурсов при миграционном учёте. Указанные факторы влияют на развитие административно-правового регулирования в сфере миграции, в том числе и на совершенствование действующего института административной ответственности. Однако законопроект лишь копирует составы нынешнего КоАП РФ, не отражая действительно необходимые изменения в данной сфере.

Таким образом, представленная глава подлежит переименованию и дополнению новыми составами административных правонарушений в сфере миграции.

*Курбанов Г.М.**

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ТАРИФНЫХ ЛЬГОТ И ПРЕФЕРЕНЦИЙ В УСЛОВИЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА

Актуальность темы заключается в том, что предоставление тарифных преференций и льготы отражается в увеличении объемов ввозимых товаров, претендующих на предоставление преференций, расширение географии ввоза.

* Курбанов Г.М., аспирант АНО ВО МГЭУ

Но при этом предоставление тарифных преференций должно сопровождаться строгим контролем, а также оговорками о защитных мерах, чтобы избежать возможности нанесения слишком значительного ущерба стране со стороны конкурирующих стран третьего мира, поставляющих дешевые товары, из-за крайне низкого в этих странах уровня заработной платы.

Развитие тарифных преференций как части таможенно-тарифного регулирования на современном этапе необходимо, что подтверждено Законом Российской Федерации «О Таможенном тарифе», и следовательно данный механизм должен работать в Российской Федерации, в частности для насыщения рынка, с одной стороны, и с другой – оказания экономической помощи странам, которым предоставляются тарифные преференции.

Объектом исследования являются тарифные льготы и преференции. Предметом исследования служат общественные отношения, возникающие в процессе предоставления тарифных льгот и преференций и их влияние на качественную организацию таможенного дела.

Цель состояла в анализе предоставления таможенных льгот и преференций в соответствии с действующим законодательством.

Достижение поставленной цели обусловило постановку и решение следующих основных задач:

- исследована экономическая сущность тарифных льгот и преференций;
- изучен порядок применения тарифных льгот;
- изучен порядок применения тарифных преференций;
- проанализирована статистика применения тарифных льгот;
- проанализирована статистика применения тарифных преференций;
- проанализированы факторы, влияющие на применение тарифных льгот и преференций;

- рассмотрены пути развития системы применения тарифных льгот и преференций в условиях Таможенного союза и вхождения Российской Федерации во Всемирную торговую организацию.

Теоретической и методологической базой исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых в области таможенно-тарифного регулирования. Информационную базу исследования составили нормативные документы Комиссии Таможенного союза, законодательных и исполнительных органов власти Российской Федерации, официальные материалы службы государственной статистики, данные российских рейтинговых агентств.

Тарифную льготу, определение которой содержится в ст. 34 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе», следует отличать от таможенной льготы. Под таможенной льготой понимается любая льгота, касающаяся правил, установленных таможенным законодательством (льготы по таможенному оформлению, таможенному контролю и т.д.), в том числе и льготы по уплате таможенных платежей, к которым помимо таможенной пошлины отнесены НДС, акцизы, таможенные сборы и другие обязательные платежи, взимаемые в связи с перемещением товара через таможенную границу.

Тарифные льготы можно подразделить по основаниям их применения на преференциальные (в зависимости от страны происхождения товара) и собственно тарифные (предоставляются в зависимости от категории товара либо от целей их ввоза/вывоза).

Тарифные льготы – льгота, предоставляемая на взаимных условиях или в одностороннем порядке в отношении товара, перемещаемого через таможенную границу, в виде возврата ранее уплаченной пошлины, освобождения от оплаты пошлины, снижения ставки пошлины.

Основные характеристики тарифных льгот представлены на рис. 1.

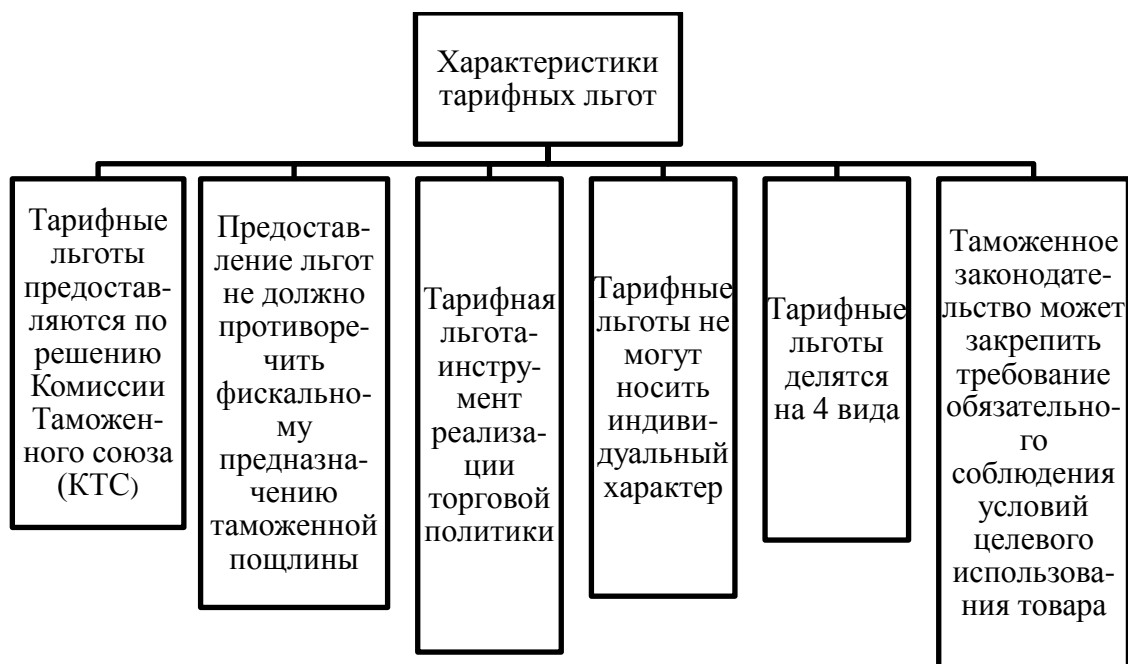


Рис. 1. Основные характеристики тарифных льгот

В Законе Российской Федерации от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном тарифе» закреплены основные виды тарифных льгот (рис. 2):

а) возврат ранее уплаченной пошлины (предусматривается отдельными таможенными процедурами, например, при реимпорте товаров, при помещении на таможенный склад российских товаров, предназначенных для вывоза с таможенной территории Таможенного союза в соответствии с таможенной процедурой экспорта);

б) освобождение от уплаты пошлины (предоставляется, если такое освобождение предусмотрено при фактическом вывозе указанных товаров с таможенной территории Таможенного союза в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах);

в) снижение ставки пошлины (может предоставляться в отношении товаров, происходящих из развивающихся стран, пользующихся национальной системой преференций Российской Федерации);

г) установление тарифных квот на преференциальный ввоз (вывоз) товара (установление пониженных, по сравнению со ставками ввозных таможенных пошлин, применяемых в соответствии с таможенным тарифом Таможенного союза ставок ввозных таможенных пошлин на определенное количество товара, ввозимого на таможенную территорию Российской Федерации в течение определенного периода).

- Тарифные льготы предоставляются по решению Правительства Российской Федерации;
- предоставление льгот не должно противоречить фискальному предназначению таможенной пошлины;
- тарифная льгота-инструмент реализации торговой политики;
- тарифные льготы не могут носить индивидуальный характер;
- тарифные льготы делятся на 4 вида (рис. 2).

Преференция – преимущество в области уплаты таможенных платежей, предоставляемое субъектам внешнеэкономической деятельности. При перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации такие привилегии могут касаться не только размера таможенных платежей, но и способа их уплаты (например, предоставления отсрочки или рассрочки).

Тарифные преференции могут быть предоставлены на территории Российской Федерации:

- 1) товарам, происходящим из развивающихся стран, пользователей национальной системой преференций Российской Федерации; товары облагаются ввозными таможенными пошлинами по ставкам в размере 75% действующих ставок таможенного тарифа;

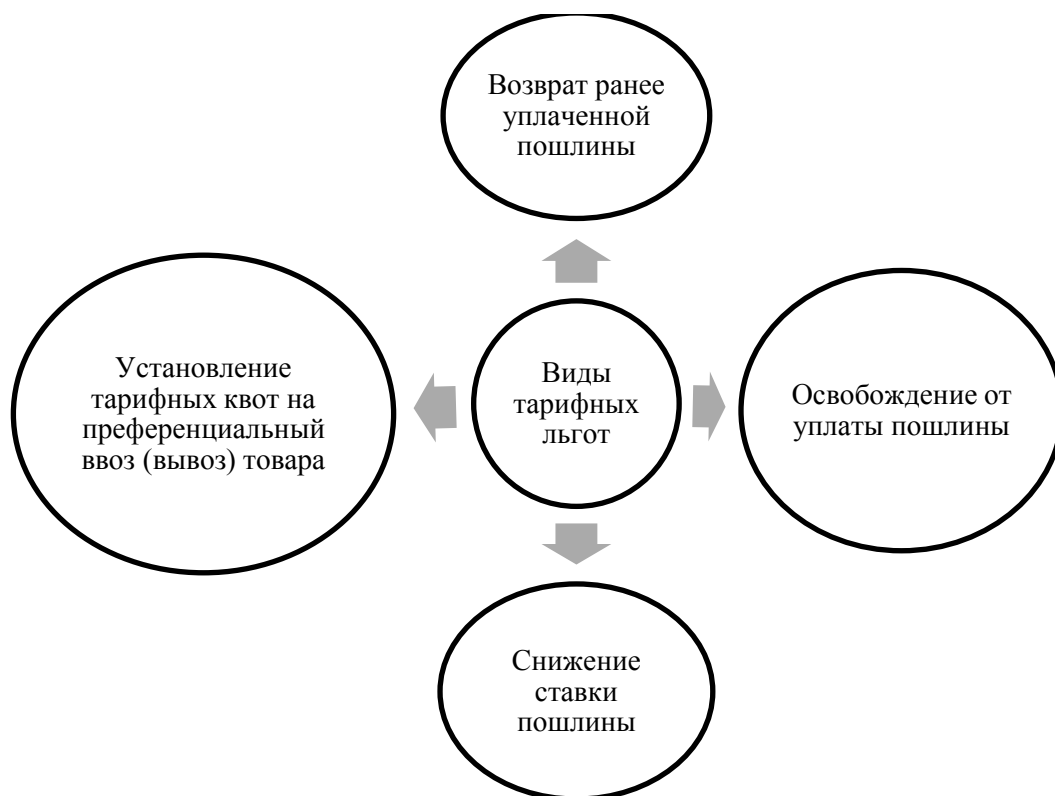


Рис. 2. Виды тарифных льгот

2) товарам, происходящим из наименее развитых стран, пользователей схемой преференций Российской Федерации, в виде беспошлинного ввоза;

3) товарам, происходящим из государств, образующих с Российской Федерацией зону свободной торговли или Таможенный союз, либо подписавших соглашения, имеющие целью создание такой зоны или союза.

За последние годы национальная система преференций весьма расширилась и усложнилась. Появление законодательной базы позволило четко устанавливать порядок формирования и применения таможенно-тарифного регулирования.

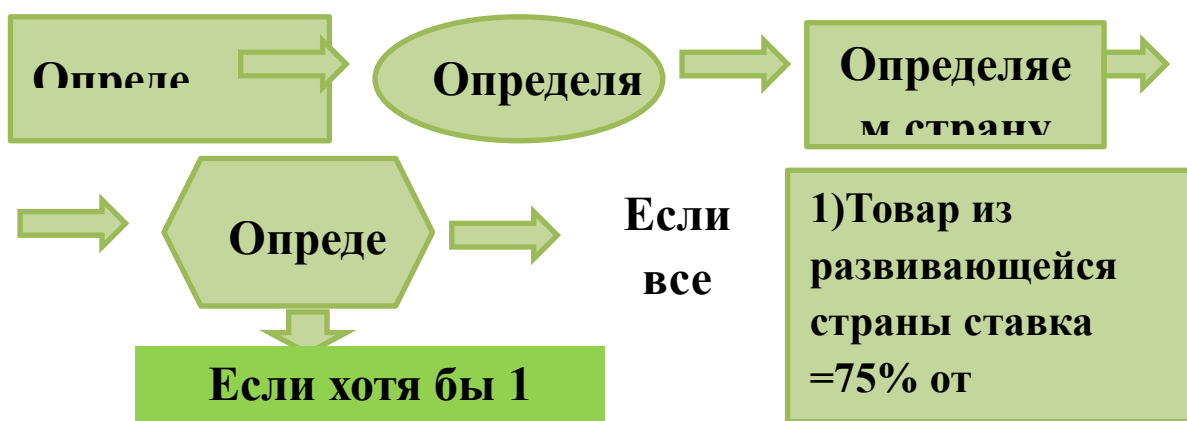
Национальная схема преференций включает в себя три основных элемента:

перечень развивающихся стран – пользователей схемой преференций Российской Федерации;

1) перечень наименее развитых стран – пользователей схемой преференций Российской Федерации;

2) список товаров, на которые преференциальный режим не распространяется.

Алгоритм действий при определении ставки ввозных таможенных пошлин:



Тарифные преференции предоставляются при выполнении 4-х основных условий:

1) при осуществлении непосредственной закупки. Правилом «непосредственной закупки» предусматривается, что товар должен быть закуплен непосредственно у фирмы, зарегистрированной в стране, на которую распространяется таможенный преференциальный режим;

2) прямая отгрузка в Россию минуя их выпуск в свободное обращение на территорию третьих стран. Правило «прямой отгрузки» считается выполненным также в отношении товаров, которые:

а) транспортируются в Российскую Федерацию транзитом через территорию третьих стран вследствие географических, транспортных, технических, экономических причин;

б) находятся под процедурой временного складирования под таможенным контролем на территории третьих стран;

в) приобретены в третьей стране во время или после проведения выставки или ярмарки. Тарифные преференции предоставляются при условии, когда импортер закупил этот товар в том виде, в каком он поступил на выставку или ярмарку, когда товар удовлетворяет требованиям, правилам достаточной переработки и когда он не использовался для других целей, кроме выставочных. При этом в сертификате происхождения указывается наименование и продолжительность выставочного мероприятия;

3) предоставление сертификата происхождения товаров по форме «А»;

4) ввозимый товар не должен входить в перечень товаров, на которые не распространяются тарифные преференции.

Существующая национальная система преференций находится на этапе становления и развития, что естественным образом сопряжено с проблемными вопросами, которые требуют углубленного исследования.

Во-первых, необходимо юридически закрепить термин «национальная система преференций» России в основных законодательных актах, таких, как Таможенный кодекс и Закон «О таможенном тарифе». Обобщающее понятие тарифных преференций в таможенном деле можно сформулировать следующим образом – это льготные пошлины, устанавливаемые государством для некоторых товаров из развивающихся стран или стран, образующих вместе с Россией зону свободной торговли или Таможенный союз. Таким образом, понятие «национальная система преференций» имеет довольно емкое и сложное обозначение. Наиболее важным является выявление основных элементов этой системы. На сегодняшний момент она включает в себя три элемента:

1) перечень наименее развитых стран-пользователей схемой преференций Российской Федерации;

2) перечень развивающихся стран-пользователей схемой преференций Российской Федерации;

3) список товаров, на которые преференциальный режим не распространяется.

Во-вторых, до сих пор нет современного единого законодательно-правового документа, показывающего, в чем состоит сущность этой системы, ее целей, принципов управления и организации. В перспективе перед Россией стоит вопрос о разработке единой национальной системы преференций, охватывающей как развивающиеся страны, так и государства СНГ.

В-третьих, отсутствует единая нормативно-методологическая база формирования и управления этой системой. Многие вопросы остаются неразъясненными, например, какие элементы системы национальных преференций пересматриваются каждый год, какие чаще, или наоборот? Какой орган государственной власти или комитет при Правительстве Российской Федерации возглавляет политику и практику национальной преференциальной системы Российской Федерации?

В-четвертых. Анализ нынешней ситуации выявляет такой парадокс, когда некоторые из развивающихся стран, такие, как Гонконг, Республика Корея, Сингапур, Чили и другие, которым Россия предоставляет льготы, по удельным показателям далеко опережают ее по основным экономическим показателям. Таким образом, не понятно, по каким критериям, расчетным показателям и по каким процедурам должна периодически пересматриваться национальная система преференций Российской Федерации.

В заключение следует отметить, что в настоящее время национальная система преференций Российской Федерации является более широким понятием, чем несколько лет назад. Важное значение приобретает проблема определения страны происхождения товара (как базовой задачи национальной системы преференций Российской Федерации), отражается в существенном недоборе таможенных платежей и тем самым оказывает значительное влияние на доходную часть федерального бюджета. Процесс

вхождения России во Всемирную торговую организацию также требует пересмотра национальной системы преференций в сторону ее унификации и гармонизации с общей системой преференций и практикой международных торгово-политических отношений.

*Миронов А. Н.**

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Железнодорожный транспорт на современном этапе как помогает решению хозяйственных, экономических и стратегических задач страны, так и воздействует на иные стороны общественной жизни РФ, активно участвует в межрегиональных связях в сфере культуры, социальных изменений, в международном сотрудничестве и т.д. В этом аспекте при рассмотрении значения железнодорожной инфраструктуры в глобальном размере нужно сказать, что в её функционировании задействовано большое число органов государства, должностных и юридических лиц, множество людей. Работа данного вида транспорта происходит непрерывно, в ней применяются различные дорогостоящие материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, обширная информация.

В связи с особой значимостью железнодорожного комплекса для развития государства, управление им осуществляется преимущественно в административно-правовом порядке²⁴⁷.

Действующее отечественное законодательство, регулирующее функционирование железнодорожного комплекса основывается на Конституции РФ и Гражданском кодексе РФ. Оно состоит из Федерального закона от

* **Миронов А. Н.**, аспирант АНО ВО МГЭУ

²⁴⁷ См.: Беккалиев Д.Х. Административно-правовая характеристика системы государственного управления железнодорожным транспортом в России // Юридическая наука. Рязань, 2012, № 4. С. 65–68

10.01.2003 № 17-ФЗ²⁴⁸, которым, помимо прочего, устанавливаются организационные, экономические и правовые условия функционирования железнодорожного транспорта необщего и общего пользования, основы взаимодействия организаций железнодорожного транспорта и исполняющих работы (услуги) на железнодорожном транспорте индивидуальных предпринимателей с органами власти и организациями иных видов транспорта (действие указанного Закона не распространяется на технологический железнодорожный транспорт); Федерального закона от 10.01.2003 № 18-ФЗ²⁴⁹, регулирующим отношения, которые возникают между перевозчиками, грузоотправителями (отправителями), пассажирами, грузополучателями (получателями), владельцами инфраструктур железнодорожного транспорта необщего и общего пользования, иными лицами при пользовании услугами железнодорожного комплекса, устанавливаются их обязанности, права и ответственность. Наряду с этим, Уставом определены основные условия осуществления и организации перевозок пассажиров, багажа, грузов, грузобагажа, оказания услуг по пользованию инфраструктуры железнодорожного транспорта и иных услуг, связанных с перевозками.

Деятельность в сфере железнодорожного транспорта регулируется также иными федеральными законами²⁵⁰, актами Президента РФ, актами Правительства РФ²⁵¹, актами федеральных органов исполнительной власти²⁵².

²⁴⁸ См.: Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // РГ. № 8, 18.01.2003.

²⁴⁹ См.: Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // РГ, № 8, 18.01.2003.

²⁵⁰ См., например: Федеральный закон от 27.02.2003 № 29-ФЗ (ред. от 30.09.2017) «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // РГ. № 42, 05.03.2003; Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О транспортной безопасности» // РГ. № 31, 14.02.2007 и др.

²⁵¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 27.06.2009 № 540 (ред. От 10.09.2016) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта»; Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 № 611 (ред. от 04.04.2011) «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» и др.

²⁵² См., например: Приказ Росжелдора от 29.03.2016 № 130 «Об утверждении порядка использования средств аудио- и видеотекстовой фиксации при проведении проверок в целях аттестации сил обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте и метрополитене и требований к ним» и др.

Государственное управление имеет определяющее значение для железнодорожного транспорта и является базой для работы правовых отношений в этой сфере, а также выступает главным регулятором всего процесса пассажироперевозок и грузоперевозок.

По отношению к железнодорожному транспорту необходимо сказать, что система государственного управления в этой области в общем имеет свои существенные специфики.

Первая специфика, которая в большой мере устанавливает особенность государственного управления железнодорожным транспортом, связана с отнесением его к категории естественных монополий.

Другой важной спецификой системы государственного управления железнодорожным транспортом является существование в ней единого хозяйствующего субъекта — открытого акционерного общества «Российские железные дороги».

Определение целей управления железнодорожным транспортом является начальным и главным этапом управления в этой области. Субъекты управления заранее выдвигают конкретные цели и потом сознательно стремятся к их достижению, проводят контроль за соответствием своих действий данным целям. Управление транспортом не может рассчитывать на успех, если оно не имеет перед собой осознанной и аргументированной цели. Именно в осознании, при вынашивании и обосновании целей проявляются творческие возможности социального управления перевозками.

По своей значимости цели управления железнодорожным транспортом делятся на общие, высшего и низшего уровня, глобальные, генеральные и частные, стратегические и оперативные, конечные и промежуточные. Все виды целей дополняют друг друга и находятся в отношениях субординации. Например, частные цели Федерального агентства железнодорожного

транспорта²⁵³ не могут быть установлены раньше, чем будут определены общие цели работы Министерства транспорта РФ²⁵⁴. Значит, цели вышестоящих звеньев в системе управления железнодорожной инфраструктурой являются основными, потому что на их основе выдвигаются цели и подцели для нижестоящих звеньев.

Вызывает конкретный интерес точка зрения Е.М. Ульяницкого, в соответствии с которой научно разработанный метод «древа целей» находит своё обоснование на основании законов логики только в теории. Но, к современной системе управления железнодорожным транспортом полностью использовать его на практике нельзя, потому что непредсказуемое изменение государственного аппарата вносит незапланированные коррективы в устоявшуюся субординацию, а также формы и методы управленческой деятельности. Данный процесс, как правило, быстро производит перестановку и переориентацию целей, отчего в результате в невыгодном положении могут оказаться как субъекты, так и объекты системы управления.

Очередным элементом, который тесно связан с целями управления железнодорожным транспортом, являются задачи.

Прямые задачи железнодорожного вида транспорта следуют из многочисленных норм Основного Закона РФ.

Его анализ, а также изучение специальной литературы дают возможность отнести к задачам железнодорожного транспорта такие: поднятие результативности государственного управления инфраструктурой железнодорожного транспорта; устойчивость работы технологического комплекса; доступность, безопасность и качество услуг, которые оказываются; формирование многофункциональной государственно-

²⁵³ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3344.

²⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274 «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2429.

общественной системы контроля работы железнодорожных предприятий — перевозчиков; развитие программно-целевого механизма управления и финансирования перевозок по железнодорожным путям общего и необщего пользования; проведение активной интеграции инновационных технологий; развитие социально-экономического партнерства и т. д.

Довольно необычный подход показывает В.Г. Баукин, разделяя данные задачи на социального, экономического и юридического значения. Последние обозначены в нормативных актах и предназначены для идеального обеспечения равновесия интересов всех граждан, которые проживают в РФ. При этом В.Г. Баукин говорит, что на практике чётко классифицировать их довольно трудно. Неизменный принцип работы железнодорожного транспорта состоит в платности перевозочных услуг. ОАО «РЖД» несмотря на особое положение, которое оно имеет в государстве, является коммерческой организацией, которая направлена на получение прибыли от своей прямой деятельности. Несмотря на стимулирование государством поездок социально незащищенных слоёв населения при помощи осуществления дотационной политики, «Российские железные дороги» как организация- монополист действует на рынке исходя из своих экономических интересов, которые становятся главными, основными и стратегическими задачами. Как мы полагаем, оспорить такое суждение довольно трудно.

Назовём следующую законодательную несогласованность задач. Так, Федеральный закон о железнодорожном транспорте в числе главных задач, на достижения которых направлено управление в железнодорожной системе, указывает на развитие конкуренции и становление развитого рынка услуг железнодорожного транспорта, а также на согласованность работы единой транспортной системы РФ. В несколько расширенном виде эти задачи показаны в ст. 6 Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», которая

посвящена основам работы единого хозяйствующего субъекта ОАО «РЖД». Но, в Уставе данного ОАО они не нашли своего закрепления.

Рассмотрим её очередной элемент — функции. Необходимо сказать, что в правовой системе РФ нет определения функций государственного управления железнодорожным транспортом и определённого их списка. Однако, несмотря на это, выделить главные функции все же представляется возможным опираясь на преамбулу к Федеральному закону о железнодорожном транспорте. К ним можно отнести установление правовых, организационных и экономических условий деятельности железнодорожного транспорта общего пользования; создание основ взаимодействия организаций железнодорожного транспорта и выполняющих работы (услуги) на железнодорожном транспорте индивидуальных предпринимателей с органами государственной власти и организациями иных видов транспорта; определение основ государственного регламентирования в сфере железнодорожного транспорта необщего пользования. Данные функции находят своё определённое отражение в полномочиях субъектов государственного управления железнодорожным транспортом — Министерства транспорта РФ, Федерального агентства железнодорожного транспорта и его территориальных подразделений.

Рассмотрим следующий важный элемент системы — координацию и близкое по значению к ней понятие «взаимодействие». Координация является самой важной составляющей процесса управления инфраструктурой, без которой исполнить договорные обязательства по перевозке пассажиров и грузов просто нельзя. В условиях ограниченной пропускной способности путей сообщения исключительно координация отправки и приёма железнодорожных составов и строгое согласование времени их формирования, прибытия делают возможным бесперебойный транзит, создаёт позитивное отношение к железнодорожным перевозкам в общем. В этом аспекте В.Г. Баукин говорит о том, что особенность данного

вида транспорта обязывает субъектов и объектов управления координировать свои действия.

В Стратегии развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 г.²⁵⁵ показано, что основным принципом координации развития железнодорожного транспорта общего и необщего пользования является разработка и введение логистических технологий с применением системного подхода, задача которого заключается в обеспечении оптимизации взаимной технологии.

В сфере железнодорожного транспорта планирование и прогнозирование в самой большой степени связаны с координацией. Однако вместе с этим, они являются отдельной областью работы органов исполнительной власти. Этим вопросам посвящено значительное количество нормативных актов.

В то же время Д. Верхотуров довольно критически оценивает возможность проведения ряда запланированных в Стратегии проектов и считает, что до 2030 г. качественного изменения в техническом уровне перевозок не произойдёт.

Мы полагаем, решение этой и многих иных проблем работы российского железнодорожного транспорта будет зависеть от результативности государственного управления в этой области, принятия и осуществления в краткосрочной и среднесрочной перспективе оптимальных управленческих решений при условии их соответствующего финансового обеспечения.

Обязательным элементом организационных начал управления отраслью железнодорожного транспорта является контроль. В. ч. 4 ст. 1 Закона о железнодорожном транспорте отражено, что РФ обеспечивает решение задач, которые стоят перед железнодорожным транспортом, при помощи

²⁵⁵ Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р.

результативного регламентирования и контроля в сфере железнодорожного транспорта, а также при помощи участия в развитии железнодорожного транспорта. Контроль ценообразования на транспортные услуги является исключительной прерогативой государства и зафиксирован в Постановлении Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 г. № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок». Министерство транспорта России проводит контроль за работой Федерального агентства железнодорожного транспорта и на основании анализа полученных в результате контрольных мероприятий данных устраняет существующие в данной системе недостатки. Работа компетентных органов и должностных лиц в этом направлении довольно многогранна и с учетом существующих проблем нуждается в более подробном изучении.

*Миронов А. Н.**

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ НАВЯСТВЕННОСТИ

В различных исторических условиях общественная нравственность всегда выступала как регулятивный инструмент, действующий в контексте реальных социальных и человеческих отношений. В.С. Соловьев писал, что «...человек который пренебрегает нравственными интересами и действует только из-за выгоды или из самолюбия, заслуживает всякого осуждения ... нравственные интересы отдельных людей порождают общий нравственный интерес народа, относящийся уже не к отдельным единицам, а к народной совокупности»²⁵⁶.

Слова известного российского философа приобретают в современный период особое значение, поскольку на сегодняшний день вопросы защиты

* **Миронов А. Н.**, аспирант АНО ВО МГЭУ

²⁵⁶ Соловьев В.С. Философская публицистика. М., 1989. Т. 1.

общественной нравственности выходят на первый план и вызывают озабоченность руководства страны. Игнорирование вопросов защиты общественной нравственности может спровоцировать утрату духовных скреп российского общества и повлечь в свою очередь поражение в борьбе за умы и потенциал подрастающего поколения, являющихся главным достоянием современной и будущей России.

Следует отметить, что подобная позиция относительно задач государства по защите общественной нравственности существовала в рамках полицейского права. Более того она была институализирована и была предметом изучения в рамках указанной науки. Известный российский полицейист И.Е. Андреевский полагал, что «меры, принимаемые государством для обеспечения условий безопасности, только тогда могут достигать надлежащего осуществления, если рядом с ними будут принимаемы меры и для обеспечения условий благосостояния. Как сами условия безопасности и благосостояния находятся в неразрывной связи, то и меры, предпринимаемые для их обеспечения, связываются одна с другой органически. Благосостояние человека, представляя согласно двойственности человеческой природы, два вида, духовное и материальное, сливающиеся в общем родовом понятии человеческого благополучия, требует и различных обеспечивающих условий. Из мер, принимаемых для обеспечения таких условий, одни принимаются непосредственно к обеспечению условий духовного благосостояния, другие имеют целью непосредственное развитие материального благосостояния, а третьи одинаково обеспечивают условия как материального, так и духовного благосостояния»²⁵⁷. Под духовным благосостоянием человека полицейисты понимали возможно полное развитие его человеческих способностей. Духовное благосостояние, по их мнению, составляли нравственное, религиозное, эстетическое и умственное образования.

²⁵⁷ Андреевский И.Е. Полицейское право. СПб., 1876. Т. 2.

Выявление закономерностей генезиса, формирования и развития института административно-правовой защиты общественной нравственности является важным шагом на пути повышения эффективности защиты прав и свобод граждан в рассматриваемой области и необходимым условием повышения эффективности и совершенствования деятельности органов публичной власти в рассматриваемой области.

В связи с изложенным, становится все более очевидной необходимость концептуального осмысления современной деятельности органов публичной власти по защите общественной нравственности, которая бы позволила учесть комплексный, синтетический характер последней. Применительно к исследованиям по рассматриваемой проблематике можно также говорить о важности расширения общетеоретической основы, позволяющей объяснить возникновение, становление и развитие концепции административно-правовой защиты общественной нравственности.

Следует отметить, что исторически именно с момента зарождения науки полицейского права произошло научное обоснование и закрепление тех задач государственной деятельности по защите общественной нравственности в рамках обеспечения условий духовного благосостояния, которые сейчас дают нам право выделить их в отдельную функцию органов публичной власти.

Формирование современной концепции административно-правовой защиты общественной нравственности должно происходить с учетом наследия полицейстов, полагавших, что приоритет в рассматриваемой сфере должен отдаваться мерам, направленным на обеспечение условий духовного благополучия граждан над репрессивными и карательными.

Для формирования современной парадигмы административно-правовой защиты общественной нравственности имеют значение базовые теоретико-методологические положения относительно рассматриваемого концепта. С одной стороны, общественная нравственность наряду с другими частями

является элементом общественного порядка, который в свою очередь является сегментом явления более высокого порядка — общественной безопасности. Содержание общественной нравственности как части указанных сфер образуют составы правонарушений за безнравственные (антисоциальные) деяния и за которые предусматривается административная или уголовная ответственность. С другой стороны, защита общественной нравственности является одной из главных функций органов публичной власти государства, которые с помощью мер различной направленности (медицинских, правовых, социальных, педагогических т. д.) реализуют одну из главных задач государства — обеспечений условий нравственного благосостояния общества в целом и конкретного индивидуума в частности. По нашему мнению, приоритет в вопросах защиты принадлежит указанному направлению, поскольку его реализация в рамках государственного управления может быть достигнута с помощью надлежащей деятельности органов публичной власти государства. Эта деятельность должна быть направлена на устранение причин и условий существования безнравственных (антисоциальных) явлений и к их искоренению в будущем. Подобный подход должен способствовать обеспечению условий нравственного благосостояния общества в целом и конкретных граждан.

*Мурзинов В.А.**

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

На сегодняшний день инновации – средство технологического развития предприятий, обеспечения прочных рыночных позиций, основанных на значительных конкурентных преимуществах. Такие понятия, как «инновация», «инновационная деятельность», «инновационные процессы» и т.д. прочно закрепились в лексиконе специалистов различного уровня. В

* Мурзинов В.А., аспирант АНО ВО МГЭУ

настоящее время все большее количество предприятий применяют инновации в успешной организации своей деятельности, завоевывая новые рынки, усиливая свою конкурентоспособность. Предприятия обновляют основные фонды, внедряя новые технологии в производство, выпускают новые виды продукции, расширяют перечень предоставляемых услуг, повышая их качество. Государственные органы признают важность инновационной деятельности как фактора ускорения экономического роста в России. Проблема инновационного развития находится в сфере внимания как органов законодательной, так и исполнительной власти, которая разрабатывает стратегии инновационного развития всей страны и отдельных ее регионов.

Инновационное развитие современной мировой экономики происходит в основном за счет небольших фирм, основанных на высоких технологиях. Малый бизнес объективно является естественной средой для функционирования и развития инновационных процессов.

В современных условиях реформирования экономики и становления цивилизованных рыночных отношений, роста конкуренции на внутреннем и международном рынках особую роль приобретает развитие малого и среднего предпринимательства. Следует отметить, что в развитых странах именно стабильное финансовое положение среднего класса является залогом процветания всех жителей города. Ставка на усиление роли малого и среднего предпринимательства сделана сегодня и в Нижнем Новгороде.

В рыночной экономике малый бизнес – это сектор, определяющий темпы экономического роста, без него рыночная экономика не может ни функционировать, ни развиваться. Малый бизнес обеспечивает налоговые поступления в бюджет, создание новых рабочих мест, расширение спектра услуг и товаров как для населения, так и для сторонних предприятий.

Малые и средние инновационные предприятия (МСИП) представляют собой уникальный ресурс, который в совокупности с достаточно сильным

научным и образовательным потенциалом страны может стать ключевым фактором устойчивого экономического роста России. Малые предприятия, являющиеся неотъемлемым компонентом любой развитой инновационной системы, будут стимулировать развитие эффективных связей между исследовательскими, образовательными, промышленными и финансовыми секторами экономики и противостоять риску неэффективной бюрократической организации инновационных процессов.

Малых и средних предприятий (МСП) относительно немного, рост внутри страны не очень велик, они слабо встроены в глобальное разделение труда – в основном на нижних и средних участках производственной цепи. Рост отечественного инновационного сектора во многом связан с вовлеченностью компаний в проекты крупнейших транснациональных корпораций, отдающих часть разработок на аутсорсинг.

Большинство инновационных малых и средних предприятий – ООО или ЗАО. Согласно статистическим данным организационно-правовая форма предприятий показана на рис. 1.



Рис. 1. Организационно-правовая форма предприятия.

Основные виды деятельности предприятий в инновационной сфере представлены на табл. 1.

Таблица 1

**Основные виды деятельности предприятия
в инновационной сфере, в %**

Проведение собственных научных исследований и разработок	76
Проведение собственных опытно-конструкторских работ	64
Технологическая подготовка и организация серийного производства	48
Оказание по заказам инженерно-консультационных услуг, сдача	31
Сбор, анализ и распространение научно-технической информации	31
Маркетинг сфер деятельности, секторов рынка	28
Продажа, приобретение машин, оборудования, технологических процессов	20
Продажа, приобретение изобретений, полезных моделей	19
Прочее	5

Инновация – это конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности. Таким образом, конечным результатом инновации является коммерческий успех. Различаются два типа технологических инноваций:

- продуктовые инновации охватывают внедрение новых или усовершенствованных продуктов;
- процессные инновации – это освоение новой или значительно усовершенствованной продукции, организации производства. Выпуск такой продукции невозможен при использовании имеющегося оборудования или применяемых методов производства.

Результативность способов и средств управляющего воздействия во многом определяется классификацией инноваций (табл. 2).

Таблица 2

Классификация инноваций

Классификационные признаки	Виды инноваций
В зависимости от технологических параметров	- продуктовые (включают применение новых материалов, полуфабрикатов и комплектующих) - процессные (включают новые методы организации производства – новые технологии)
По типу новизны для рынка	- новые для отрасли в мире - новые для отрасли в стране - новые для данного предприятия (группы предприятий)
По стимулу появления (источнику)	- инновации, вызванные развитием науки и техники - инновации, вызванные потребностями производства - инновации, вызванные потребностями рынка
По месту в системе (на предприятии, в фирме)	- инновации на входе предприятия (сырье, оборудование, информация и др.) - инновации на выходе предприятия (изделия, услуги, технологии, информация и др.) - инновации системной структуры предприятия (управленческой, производственной)
В зависимости от глубины вносимых изменений	- радикальные (базисные), которые реализуют крупные изобретения и формируют новые направления в развитии техники - улучшающие, которые реализуют мелкие изобретения и преобладают на фазах распространения и стабильного развития научно-технического цикла - модификационные (частные), направленные на частичное улучшение устаревших поколений техники и технологии
Область применения	Управленческие, организационные, социальные, промышленные и др.
Этапы НТП, результатом которых стала инновация	Научные, технические, технологические, конструкторские, производственные, информационные
Степень интенсивности	«Бум», равномерная, слабая, массовая
Темпы осуществления инноваций	Быстрые, замедленные, затухающие, нарастающие, равномерные, скачкообразные
Масштабы инноваций	Трансконтинентальные, транснациональные, региональные, крупные, средние, мелкие
Результативность	Высокая, низкая, средняя
Эффективность инноваций	Экономическая, социальная, экологическая, интегральная

Процесс инновационного развития имеет главные составляющие – реализацию инновационных проектов и развитие инновационного потенциала.

Президент РФ Д.А. Медведев, выступая на президиуме Госсовета, заявил, что развитие малого бизнеса является ключевой задачей для стабильного и долговременного развития страны: «...развитие малого бизнеса – это один из решающих факторов инновационного обновления страны, обновления на принципах реализации человеческого капитала, роста инициативы и ответственности людей» [2].

В последнее время можно говорить о положительных тенденциях в развитии МСП. По состоянию на 01.01.2010 в Российской Федерации было зарегистрировано 1602,4 тыс. малых предприятий, что на 20% больше, чем годом ранее. Количество малых предприятий в расчете на 100 тыс. жителей увеличилось на 189,2 ед. и составило 1129,2 ед., а совокупный прирост МСП за год составил 9,3% [4].

По данным официальной статистики, по состоянию на 01.07.2010 г. в г. Нижнем Новгороде находилось 867 субъектов малого предпринимательства в сфере промышленности, транспорта и строительства с общим количеством работающих 26 254 человека, в т.ч. 9140 женщин (35%).

Инновационная деятельность должна быть организована отдельно от основных производственных процессов - иметь собственный бюджет, особое управление. При создании инноваций следует ориентироваться не на продукт, а на рынок, то есть на удовлетворение конкретных потребностей. Для разработки и вывода на рынок нового продукта необходимы научные, проектно-конструкторские, технологические, маркетинговые и другие подразделения. Требования современного рынка к качеству и представлению новой продукции очень высоки, и их успех обеспечивается применением разнообразных знаний.

Инновации требуют соответствующего обеспечения, которое можно подразделить на информационное, технологическое, финансовое и кадровое. Информационное обеспечение инноваций представляет собой сложный, противоречивый процесс. С одной стороны, необходима как можно более полная информация о состоянии дел в определенных сферах науки и техники, а с другой – требуется максимально сократить объем информации по собственным разработкам.

Для информационного обеспечения инноваций на предприятии необходимо иметь группу специалистов, которые на основе изучения продукции конкурентов могли бы обеспечить руководство информацией о ее качестве, возможностях модернизации, собственных товарах и ориентировочных издержках. Технологическое обеспечение инноваций подразумевает соответствующую техническую базу для проведения работ по конструированию, изготовлению опытных образцов и отладке технологий. К сожалению, опыт реформ в России, с точки зрения технического обеспечения инновационного процесса, во многом является отрицательным. Наибольший урон был нанесен в результате ликвидации научно-производственных объединений, имевших достаточную для осуществления инноваций техническую базу. Сложившееся положение требует принятия кардинальных шагов по восстановлению и повышению конкурентоспособности отечественной инновационной продукции на мировом рынке.

Одним из важнейших вопросов инновационной деятельности является проблема ее организации, управления нововведениями.

Многие предприятия пытаются в том или ином виде осуществлять инновационную деятельность самостоятельно, через создаваемые специально для этого дочерние структуры или инновационные центры, призванные способствовать продвижению и использованию инновационной продукции.

Для реализации инновационно-производственного потенциала малого предпринимательства в РФ необходимо создание благоприятной внешней

среды его функционирования. Благоприятная внешняя среда предпринимательства – это комплекс соответствующих экономических, организационно-правовых, социально-психологических, политических и научно-технических условий, формируемых, в том числе и целенаправленной государственной политикой.

Субъекты малого и среднего предпринимательства (МСП) нуждаются в стимулировании и поддержке со стороны государственных и общественных структур, поскольку в массе своей не в состоянии реализовывать всю полноту управленческих функций.

Основные направления государственного стимулирования, поддержки и развития МСП в развитых странах следующие: постоянный мониторинг состояний и тенденций развития МСП; развитие научно-технологической инфраструктуры, ориентированной на инновационные и высокотехнологичные субъекты МСП (бизнес-инкубаторы, технопарки (свободные экономические зоны и т.п.); кластеризация, субконтрактинг, аутсорсинг; повышение экспортного потенциала МСП и развитие форм международного сотрудничества в области развития МСП; повышение престижа предпринимательской деятельности среди населения, вовлечение в бизнес социально-незащищенных групп населения и молодежи; развитие системы непрерывного образования и профессионального обучения и повышения квалификации всех сотрудников, включенных в деятельность по развитию МСП.

В Нижнем Новгороде поддержка МСП осуществляется на основе программно-целевого планирования развития и поддержки малого и среднего предпринимательства. В августе региональный кабинет министров рассмотрел Комплексную целевую программу развития малого предпринимательства в Нижегородской области на 2011–2015 годы.

Являясь локомотивом инноваций, малые предприятия обеспечивают быструю генерацию новых рабочих мест и самозанятость населения при

сокращении занятости в традиционных областях, ослабляя социальную напряженность в депрессивных регионах. Увеличение числа экономически активных, способных обеспечить себя граждан содействует становлению гражданского самосознания населения, повышает творческий потенциал общества и готовность к социальному партнерству, снижает бюджетную социальную нагрузку, увеличивая возможности вкладываться в развитие.

Для того чтобы МСИП действительно начали активно развиваться, необходимо: сформировать нормативно-правовую базу, создать оптимальные условия для развития бизнеса, подготовить квалифицированных работников, увеличить источники финансирования, провести мониторинг инновационных предприятий, так как на данный момент точное число инновационных предприятий не известно. Без результатов мониторинга, без статистических данных все проблемы малого инновационного бизнеса решить невозможно.

Литература

1. Выступление Д. Медведева на президиуме Госсовета Российской Федерации от 27.03.2008. URL: [http:// www. rost. ru](http://www.rost.ru).
2. Малое предпринимательство в России в 2009 г. и первой половине 2010 г., влияние государственной поддержки на сектор: материалы V межрегионального круглого стола «Финансирование малого и среднего бизнеса», 2010.
3. Российский статистический ежегодник. 2009 : стат. сборник / Росстат. – М. : Росстат, 2010.

Орлов Д.А.*

РЕГУЛИРОВАНИЕ БРАЧНО-СЕМЕЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РУСИ В УСЛОВИЯХ ЯЗЫЧЕСТВА

Семья – это коллектив, объединенный самыми разнообразными узами. Одни из них связаны с чувствами, другие с соображениями нравственного и даже материального или делового порядка. Особое место в системе общественных ценностей занимает семья как круг лиц, которых сплачивает не только эмоциональное начало, но и взаимные права, обязанности, предусмотренные правовыми нормами.

Семья выполняет самые разнообразные функции, к числу которых относится рождение и воспитание детей, удовлетворение потребностей мужчины и женщины как биологического, так и духовного порядка. Многообразие признаков, характеризующих семью как специфическую группу, объясняет существование разных понятий «семья».

Семьей можно назвать сложный союз супругов между собой и родителей с детьми. Для бытия семьи в теоретическом и законодательном смысле достаточен один из двух союзов. Семьей признаются муж и жена, не имеющие детей. Семью также может составлять и один из родителей вместе с детьми.

Однако в понимании семьи древними славянами для ее бытия были необходимы оба союза. Считалось, что один союз – союз супругов, у которых не было детей, не выполнял функции семьи. Юридическим основанием союза супругов в русском государстве являлся договор. В основании союза родителей и детей лежало кровное начало, хотя и здесь договорная основа могла присутствовать: постороннее лицо в результате заключения договора об усыновлении имело возможность приобрести статус сына.

* Орлов Д.А., аспирант АНО ВО МГЭУ

В древнеславянском понимании семьи договорное начало преобладало над кровным. Сам термин «семья» на древнерусском языке означал «товарищество, основанное на договоре, соглашении». На языке московского законодательства «семья» есть «стачка», «заговор». Законом предписывалось «не семьяниться ни с кем на государя», то есть не составлять заговор против государственной власти; запрещалось на поварных обысках «лгать семьями и заговорами». В некоторых списках слово «семья» заменялось словом «артель». Термины семейного и договорного права часто смешивались: люди, совершившие сделку купли-продажи, называли друг друга сватами. В различных аспектах древнерусского семейного права договорное начало являлось приоритетным.

Сведения о семейном укладе народов, населявших территорию России до принятия христианства, весьма немногочисленны и отрывочны. Летописи говорят о том, что у полян уже сложилась моногамная семья, у других славянских племен: родимичей, вятичей, кривичей – еще сохранялась полигамия. Семейные отношения в этот период регулировались обычным правом.

Источники свидетельствуют о существовании в это время различных **способов заключения брака**. Один из наиболее древних – **похищение невесты женихом**. Похищение могло быть как действительным, так и формальным, мнимым. Последнее случалось тогда, когда родители и невеста были согласны на брак еще до похищения.

С течением времени сговор с невестой все чаще стал предшествовать ее уводу. Летописи сообщают, что славяне имели обычай похищать себе на игрищах тех невест, с которыми они сговорились. «...И ту умыкаху жены себе, с нею же кто съвещашеся», – рассказывала об «умыкании у воды» невест «Повесть временных лет». Обряд похищения невесты «у воды» совершался на праздниках в честь богини «женитвы» Лады, которые начинались ранней весной, «на Красную горку», и продолжались до

середины лета – дня Ивана Купалы. У зависимого населения («на простых людей») этот обряд сохранялся и после принятия христианства: следы можно обнаружить в былинах, песнях и церковных документах XIII–XV вв.

Одним из способов заключения браков являлась **покупка невесты** у ее родственников. Продажа невесты могла быть совершена отцом, матерью, а также главой рода или родового союза. Видимо, плата за невесту была связана с похищением и являлась следствием примирения жениха-похитителя с родом невесты, в результате которого жених за невесту отдавал выкуп. Поэтому не случайно у славян было распространено утверждение, что «тот, у кого родились две или три дочери, – обогащается, тогда как имеющий двух-трех сыновей делается бедняком».

Вторичное распространение на Руси процедуры покупки невесты исследователи чаще всего связывают с влиянием монголо-татар. Эту точку зрения подтверждает и само название покупки – **калым**.

Процесс покупки невесты уже в древние времена был достаточно сложным. Одним из важных его элементов был предварительный договор или **запродажная сделка**. В процедуре договора выделялись два этапа:

- сватовство – осмотр предмета сделки (невесты) через посторонних;
- рукобитие-заключение сделки сторонами: родителями жениха или самим женихом и родителями невесты.

Содержание сделки – условия о величине выкупа и о сроке совершения брака. Форма совершения сделки обычно словесная и символическая («рукобитье», «заручение», то есть связывание рук). К ним впоследствии присоединились и некоторые религиозные формы: богомолье, литки или пропоины, то есть языческая жертва через возлияние.

В плате за невесту различали действительную плату-вывод, или кладки, получаемую отцом невесты, и обрядовую – выкуп, получаемый братом невесты или ее подругами. О выкупе свидетельствуют строки из свадебной песни невесты:

«О, сударь ты мой, ясен сокол, милый брат,
Уж не кидайся ты на золото-серебро,
Уж не продавай-ка ты меня в цузи людзи».

Процедура заключения брака при покупке состояла не только в передаче невесты жениху. Передавалась не невеста как вещь, а символ власти над ней. У славян это была плеть. (У германцев таким символом был меч. Но они передавали мужу право жизни и смерти жены, а русские – лишь право наказаний.)

Самой распространенной формой заключения брака у полян являлось **приведение невесты** ее родственниками в дом к жениху. «Поляне... брачные обычаи имяху: не хожаше зять по невесту, но приводяху вечер, а завтра приношаху **по** ней, что владуче», – сообщала летопись. Слова «приводить», «вести» неоднократно употреблялись летописцем при описании брачных союзов князей: «Игореви взрастьшю, и хожаше по Олзе и слушаше его; и продоша ему жену от Плескова, именем Ольгу». Хотя уже в Уставе Ярослава содержался запрет выдавать замуж силой, согласие невесты при этом не имело существенного значения. Брак заключался в результате соглашения между родственниками невесты и женихом или его родственниками. Церемония брака сопровождалась особым обрядом: невесту приводили вечером в дом к жениху, и она разувала его. Указание на существование такого обычая было сделано дочерью полоцкого князя Рогнедой, которая, отвечая на предложение своего отца выйти замуж за Владимира, говорила: «Не хочу розути робича, но Ярополка хочу». Об этом же и в былине об Иване Годиновиче:

«Не доехавши Иван до города Киева,
Сам говорит таковы рчи:
«Уж ты душечка, Овдотья, лебедь белая,
Сойли ко Овдотья со добра коня,
Разуй ко у меня сафьян сапог.»

На другой день после свадьбы родственники невесты приносили ее приданое.

Правда, в летописях и актовых материалах более позднего периода свидетельств бытования обряда разувания женой мужа, упомянутого Нестором в рассказе о Рогнеде, не обнаружено. Это позволило некоторым исследователям увидеть его отмирание. Между тем иностранцы, посетившие Россию в XVI–XVII вв., свидетельствовали, что разувание жениха существовало на Руси еще долгие годы. Придворный врач англичанин Самуил Коллинс, рассказывая о Московии, сообщал, что и в XVII веке невеста совершала такой обряд: в знак покорности она должна была снять с будущего мужа сапоги. В один сапог жених клал плетку, а в другой – драгоценный камень или монету. Если девушке удавалось снять сначала тот сапог, в котором находилась монета, то невесту считали счастливой. Если в сапоге оказывалась плетка, счастья ей не обещали и говорили, что всю жизнь ей придется угождать мужу. При этом жених в знак своей власти над женой, ударял свою будущую спутницу жизни плетью по спине.

Личные отношения между супругами во многом зависели от формы заключения брака. При похищении невесты она становилась собственностью своего мужа. Поэтому в отношении женщины у мужа возникали права скорее вещного, чем личного характера. В качестве подтверждения этого предположения исследователь русского права профессор К.А. Неволин рассматривал древнейший обычай сжигать жену, как и остальное имущество ее мужа.

При покупке невесты, особенно при заключении брака с приданым, по соглашению между женихом и родственниками невесты возникали такие отношения, которые несколько ограничивали власть мужа. К тому же и сама жена при такой форме заключения брака приобретала некоторые личные права.

Власть мужа во всех случаях была велика. Но при этом на Руси, по-видимому, муж никогда по закону не имел права жизни и смерти в отношении своей жены. Хотя ее свободой распоряжаться мог. Свидетельством этому могут быть записи в летописи Нестора, относящиеся к 1022 году, о том, что Тмутороканский князь Мстислав и Касожский князь Редедя, вступая в единоборство, условились, что тому, кто победит другого, достанутся не только имение, казна, но также жена и дети побежденного.

Отношения между родителями и детьми в славянских семьях языческого периода строились на признании власти родителей над детьми. Это становится очередным из всех примеров внутрисемейных отношений, дошедших до нас в летописных упоминаниях Нестора. Но сообщения о взаимоотношениях родителей и детей свидетельствуют о том, что родительская власть была «чужда строгой суровости»: при заключении браков собственная воля и делание детей не оставались без внимания; при решении различных жизненно важных вопросов детям предоставлялось право выбора (Святослав, например, позволил своим сыновьям самостоятельно решить – идти на княжение в Новгород или отказаться от него); в межсемейных конфликтах родители и дети, объединенные взаимной обязанностью кровной мести, выступали как паритетные партнеры (например, Святослав вместе со своей матерью Ольгой мстил древлянам за убийство Игоря, Свенельд мстил за смерть своего сына, убитого Олегом, к тому же «Русская Правда» зафиксировала языческий обычай мщения отца за смерть сына, мщение сына за смерть отца как норму писаного закона).

Расторжение брака древнерусское право этого периода не знало. В языческую эпоху господствовало представление о том, что брак с одной женой заключается «на веки» и простирается за пределы гроба. Известный историк права профессор М.Ф. Владимирский-Буданов предполагал, что именно об этом свидетельствуют некоторые особенности сожжения вдовы у руссов при смерти мужа, о которых в начале 10 века рассказывал арабский

историк Абуль-Хасан Али ибн-Хуссейн, известный в России как Аль-Масуди: «Когда умирает мужчина, то сжигается с ним и жена его живою; умирает женщина, то муж не сжигается». По свидетельству очевидцев, если умерший при жизни был холост, то его женили после смерти. Проблемы с выбором невесты, видимо, не было. В таких случаях женщины сами стремились быть сожженными вместе с новым мужем, так как это позволяло «войти в рай».

После крещения Руси в 988 году и присвоения церковью монопольного права утверждения брака начали складываться нормы брачного права, включавшие иные свадебные ритуалы. Правовое регулирование брачно-семейных отношений претерпело кардинальные изменения.

*Орлов Д. А.**

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

Категория юридической ответственности — одна из фундаментальных и самых дискутируемых в отечественном правоведении. В отсутствие нормативной дефиниции используемые в науке определения юридической ответственности отличаются разнообразием и противоречивостью методологических подходов, которые порождают разногласия относительно её сущности, видов, соотношения со смежными правовыми категориями. Решение этих вопросов имеет не только теоретическое, но прикладное значение, поскольку категория юридической ответственности используется во всех отраслях права.

Институт юридической ответственности в современной литературе предлагается рассматривать в качестве интегративной основы любой отрасли права, одного из дополнительных признаков, подчёркивающих

* Орлов Д. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

самостоятельность соответствующей отрасли права и выступающих показателем её совершенства и сформированности.²⁵⁸

В этом контексте особый интерес представляет полемика относительно административно-процессуальной ответственности, которая актуализировалась в связи с вступлением в силу КАС РФ. В процессе дискуссии обозначились два основных подхода. Один из них отрицает возможность существования административно-процессуальной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Суть этого подхода: меры ответственности за нарушение порядка в судебном процессе носят материально-правовой характер и должны поглощаться *традиционными* видами юридической ответственности: административной, гражданской, дисциплинарной и уголовной.

Акцентируя внимание на том, что при нарушении процессуальных норм причиняется урон установленному порядку деятельности суда, отдельные авторы делают вывод об административно-правовом характере отношений ответственности, возникающих в данном случае. Этот вывод аргументируется тем, что объектом правоохраны является установленный порядок деятельности суда, что соответствует объекту административно-правовой охраны (ст. 17.3 КоАП РФ), а меры государственного принуждения за нарушение порядка отправления правосудия являются по своей сути административными наказаниями²⁵⁹.

Исходя из понимания процессуальных нарушений как административных правонарушений, Н.В. Макарейко предлагает расширить административную ответственность за эти правонарушения путём внесения дополнений в главу 17 КоАП РФ. В силу этого выделение особой административно-процессуальной ответственности в рамках

²⁵⁸ Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Некоторые проблемы процессуальной ответственности // Российская юстиция. 2016. № 12. С. 45–48.

²⁵⁹ См.: Макарейко Н.В. Процессуальная ответственность как правовое явление // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 241.

административного судопроизводства, как и иных видов процессуальной ответственности, теряет всякий смысл.

Несостоятельность такой теоретической позиции становится очевидной в контексте второго подхода. Он представлен работами учёных, которые обосновывают существование административно-процессуальной ответственности в качестве самостоятельного отраслевого вида процессуальной ответственности наряду с гражданско-процессуальной, уголовно-процессуальной, конституционно-процессуальной (А.А.Бессонов, Н.В. Витрук, В.А. Мелихов, Е.В. Чуклова и др.).

В понимании и теоретической интерпретации административно-процессуальной ответственности необходимо выделять два периода: до принятия и после принятия КАС РФ, нормы которого официально закрепили существование в России административно-искового (спорного) судопроизводства. До вступления в силу КАС РФ административный процесс идентифицировался многими авторами в первую очередь с производством о привлечении к административной ответственности, т. е. с административно-наказательным процессом. Возможность применения мер административно-процессуальной ответственности ассоциировалась именно с этим процессом и в качестве её проявления предлагалось рассматривать, в частности, такие меры, как отмена решения об административном задержании, досмотре и изъятии вещей и документов за отсутствием состава административного правонарушения в действиях задержанного.²⁶⁰

В современных условиях существование административно-процессуальной ответственности связывается в первую очередь с функционированием административно-спорного судопроизводства и формированием судебного административного права как самостоятельной отрасли права.²⁶¹ В этом случае исходными для понимания данного вида

²⁶⁰ См.: Кислухин В.А. Виды юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2002.

²⁶¹ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: Учебник. М.: Статут, 2017. С. 378–390.

ответственности являются положения главы 11 КАС РФ, определяющей систему мер процессуального принуждения, применяемых к лицам, ненадлежащее поведение которых создаёт или может создать препятствия успешному движению судебного административного процесса.

Однако это вовсе не означает, что при таком подходе вне концепта административно-процессуальной ответственности должны остаться меры процессуальной ответственности, применяемые в административно-процедурном (исполнительном) процессе.

В отечественном правоведении вопросы, связанные с возможностью существования такого рода мер в административно-процедурном процессе, не получили ещё сколь ни будь глубокой разработки. Однако в зарубежной литературе (например, украинской) такая процессуальная ответственность в рамках реализации административных процедур выделяется с указанием на чёткую грань между этой ответственностью, применяемой в текущей процедуре и ответственностью «запроцессуальной», т. е. применяемой за рамками данной процедуры. В этом контексте, например, ответственность нарушителя за ненадлежащее качество принимаемого решения считается «внепроцессуальной», поскольку её реализация происходит вне первоначального процесса, в котором допущено нарушение. Процессуальная ответственность имеет в своей основе специальные составы правонарушений и санкции за их совершение применяются к его участникам в рамках текущего процесса. Среди подобного рода санкций в украинской литературе выделяются, в частности, такие, как принятие неблагоприятного для нарушителя процедурного решения, неблагоприятного для нарушителя материально-правового решения (по сути дела), к числу которых относится, например, решение комиссии по делам альтернативной службы об отказе гражданину в направлении его на альтернативную службу или от

освобождения от призыва на военные сборы в случае его неявки без уважительных причин на заседание комиссии²⁶².

На наш взгляд, в современных условиях акцент на понимание административно-процессуальной ответственности как ответственности в административном судопроизводстве вовсе не исключает при широкой трактовке административного процесса возможности выделения относящихся к ней мер и в рамках административно-процедурного законодательства, регулирующего осуществление административной деятельности органов исполнительной власти.

В КАС РФ законодатель не определяет понятие административно-процессуальной ответственности, но дает легальную дефиницию мер процессуального принуждения, используемых в административном судопроизводстве. Под *мерами процессуального принуждения* он понимает установленные КАС РФ действия, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства (ч. 1 ст. 116 КАС РФ). В перечень таких мер, не подлежащий расширительному толкованию, законодатель включает совокупность процессуальных средств, с помощью которых обеспечивается соблюдение порядка осуществления административного судопроизводства. В их число входят (ч. 2 ст. 116 КАС РФ): ограничение выступления участника судебного разбирательства; лишение участника судебного разбирательства слова; предупреждение; удаление из зала судебного заседания; привод; обязательство о явке; судебный штраф.

Все меры административно-процессуального принуждения в современной литературе предлагается подразделять *три вида (формы)*: меры административно-процессуальной защиты, меры административно-

²⁶² См.: Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. — Чернівці: Рута, 2003. С. 124–125.

процессуального обеспечения и меры административно-процессуальной ответственности. Различие между ними проводится по ряду параметров, в частности: а) по *функционально-целевой направленности* — цель мер административно-процессуальной ответственности — наказание правонарушителя; цель мер защиты — восстановление прав, интересов и правопорядка, в то время как меры обеспечения используются с целью не допустить нарушение прав и создать условия для надлежащего разрешения административного дела; б) по *основаниям применения* — меры административно-процессуальной ответственности имеют своим основанием административно-процессуальное правонарушение, тогда как меры защиты и обеспечения применяются не только в связи с правонарушением, но и вне зависимости от него.²⁶³ Не возражая в принципе против такого разграничения мер процессуального принуждения, считаем необходимым отметить три важных момента.

Во-первых, среди мер процессуального принуждения, установленных законодателем в разделе II КАС РФ, выделить меры процессуальной защиты не представляется возможным, а отнесение к ним *мер предварительной защиты*, предусмотренных главой 7 КАС РФ, весьма проблематично. Эти меры направлены на защиту прав и законных интересов административного истца, по инициативе которого суд может приостановить действие оспариваемого акта или запретить ответчику совершать определенные действия. В теоретическом плане проблема состоит в том, что юридический эффект этих мер не связан с нарушением установленных в суде правил, однако в определенных случаях их неприменение может создавать препятствия осуществлению административного судопроизводства.

Во-вторых, вряд ли правомерно, как это делают отдельные авторы, меры предварительной защиты объединять в одну группу с мерами

²⁶³ См.: Чуклова Е.В. Процессуальная ответственность как средство защиты административного процесса // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 3 (37). С. 59.

процессуального принуждения, установленными в главе 11 КАС РФ и обозначать их общим термином «меры административно-процессуального обеспечения».²⁶⁴ Такой подход представляется несостоятельным, поскольку в угоду концепции исключительно материально-правовой природы юридической ответственности в систему мер процессуального обеспечения включаются также меры административно-процессуальной ответственности, например, судебный штраф, который налагается в рамках текущего процесса по правилам КАС РФ, в отличие от административного штрафа, применяемого в отдельном производстве по правилам КоАП РФ.

В-третьих, в рамках административно-процессуальной ответственности как самостоятельной формы административно-процессуального принуждения в административном судопроизводстве представляется целесообразным выделять два её вида: наказательную (штрафную) административно-процессуальную ответственность и восстановительно-компенсационную административно-процессуальную ответственность. Такой подход вполне обоснованно предлагается также в исследованиях по другим отраслевым формам процессуальной ответственности²⁶⁵.

В рамках КАС РФ к мерам восстановительно-компенсационной ответственности может быть отнесена, например, *компенсация*, предусмотренная ст. 259 этого кодекса. Она имеет целью возмещение причинённого неимущественного вреда фактом нарушения *процедурных условий*, обеспечивающих реализацию права на судопроизводство в разумный срок. Ответственность государства в данном случае носит публично-правовой характер и не сопряжена с гражданским правонарушением, влекущим за собой обязанность возмещения ущерба в порядке гражданского судопроизводства.

²⁶⁴ См.: Макарейко Н.В. Меры административно-процессуального обеспечения в административном судопроизводстве // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2016, № 1(33). С. 141.

²⁶⁵ См.: Соловых С.Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов. 2016. С. 14.

Меры наказательной процессуальной ответственности входят в систему мер процессуального принуждения, установленных главой 11 КАС РФ. Они имеют цель карательного воздействия на правонарушителя, связаны с возложением на него дополнительных обязанностей, влекущих ограничения личного и имущественного характера. К их числу в отечественной литературе относятся: 1) ограничение выступления участника судебного разбирательства; 2) лишение участника судебного разбирательства слова; 3) предупреждение; 4) удаление из зала судебного заседания; 5) судебный штраф.

В отличие от мер административно-процессуальной ответственности цель *обеспечительных мер* в административном судопроизводстве — не осуждение и наказание лица, а предотвращение и /или пресечение его противоправного поведения для обеспечения нормального хода судебного процесса и порядка в судебном заседании. Эти меры не предполагают необходимость устанавливать вину лица, к которому они применяются. В системе мер процессуального принуждения, определённых в главе 11 КАС РФ, к их числу могут быть отнесены *обязательство о явке и привод*. Эти меры предусмотрены также КоАП РФ.

Таким образом, категория «меры процессуального принуждения» в административном судопроизводстве, используемая в КАС РФ, не тождественна понятию «меры административно-процессуальной ответственности». Она включает в своё содержание также меры процессуального обеспечения, которые применяются для предотвращения и пресечения административно-процессуальных правонарушений с целью беспрепятственного движения судебного процесса.

В этом контексте *административно-процессуальная ответственность может быть определена как обязанность лица, нарушающего установленные в суде правила и препятствующего осуществлению административного судопроизводства, претерпеть неблагоприятные последствия в виде осуждения и правоограничений личного или имущественного характера,*

налагаемых судом в текущем процессе на условиях и в порядке, предусмотренных КАС РФ. Основанием этой ответственности является административно-процессуальное правонарушение, которое может выражаться в неисполнении административно-процессуальной обязанности либо злоупотреблении административно-процессуальными правами.

Особенность этих правонарушений состоит в том, что они могут являться основанием применения мер не только административно-процессуальной, но и традиционных видов материально-правовой ответственности. Сфера административно-процессуальных правонарушений в современной литературе разграничивается на три основных сектора, которые включают:

- а) процессуальные правонарушения, за которые применяются только меры процессуальной ответственности;
- б) процессуальные правонарушения, влекущие применение только мер материально-правовой ответственности;
- в) процессуальные правонарушения, влекущие возможность применения за их совершение как мер административно-процессуальной ответственности, так и материально-правовой административной ответственности. Так, наложение судебного штрафа и административного штрафа предусмотрено за непринятие мер по частному определению суда (ст. 17.4 КоАП РФ и ст. 200 КАС РФ).

Коль скоро административно-процессуальная ответственность — это самостоятельный вид ответственности, то не может быть применена сначала мера процессуальной ответственности, а затем мера административной или уголовной ответственности. Если в действиях лица, нарушающего порядок административного судопроизводства, присутствуют признаки состава преступления, то в отношении него за это же правонарушение не может быть применена процессуальная ответственность. Так, судебный штраф за неуважение к суду налагается, если совершенные лицом действия не влекут

за собой уголовную ответственность (ч.2 ст. 122 КАС РФ). Если в действиях лица, нарушающего порядок в судебном заседании, имеются признаки преступления, судья направляет соответствующие материалы в органы дознания или предварительного следствия для возбуждения уголовного дела в отношении нарушителя.

Исходя из этого все меры юридической ответственности, применяемые за процессуальные правонарушения в административном судопроизводстве, можно подразделить на два вида:

а) применяемые внутри текущего процесса по конкретному административному делу и предусмотренные ст. 116 КАС РФ;

б) меры ответственности, применяемые по основаниям, возникшим в судебном процессе в связи с рассмотрением конкретного административного дела, но вне этого процесса, в ином самостоятельном процессуальном порядке, который иницируется по указанным основаниям (в уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном, в порядке производства по делам об административных правонарушениях). В этом случае ответственность, основания которой для применения возникли в рамках судебного административного процесса, применяется за его пределами, в рамках другого процесса. Так, за заведомо неправильный перевод ходе разбирательства административного дела переводчик несёт уголовную ответственность (ч.8 ст. 52 КАС РФ), которая будет налагаться в рамках самостоятельного уголовного процесса.

Таким образом, административно-процессуальное правонарушение в административном судопроизводстве является основанием применения к правонарушителям мер не только административно-процессуальной, но и традиционной уголовной, гражданско-правовой, административной и дисциплинарной ответственности. Наличие административно-процессуальной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности даёт основания рассматривать её в качестве одного из дополнительных признаков,

свидетельствующих о самостоятельном отраслевом статусе судебного административного права.

*Пономаренко А.В.**

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) – перевод распространенного в мире понятия public-private partnership. Это качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций, поскольку партнерства такого типа могут не только способствовать росту экономики, но и развивать социально важную инфраструктуру [1].

Базовые признаки ГЧП состоят в следующем:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т.п.);
- взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнерский, равноправный характер (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель – удовлетворение государственного интереса);
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях, согласно взаимным

* Пономаренко А.В., аспирант АНО ВО МГЭУ

договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т.п.

Основной целью государственно-частного партнерства (ГЧП) является развитие инфраструктуры в интересах общества путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг.

Основной принцип концепции ГЧП состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства [1].

Концепция ГЧП, как правило, осуществляется в следующем порядке:

- разработка проекта, в рамках которого частный сектор планирует, сооружает и частично управляет объектом инвестиций в соответствии с заданиями государства;
- финансирование инвестиций государством, в том числе в форме платы за использование инфраструктуры;
- заключение долгосрочного договора, содержание и структура которого характеризуются большим разнообразием. Способы и сроки платежа, его зависимость от качества услуг и определенных экономических событий, распределение текущих издержек могут определяться в договорах по-разному, отражая различные цели и результаты переговоров между партнерами;
- переход объекта инвестиций по истечении срока договора в частную или государственную собственность.

ГЧП может принимать одну из нескольких форм:

- контрактную;
- лизинговую;
- форму соглашения о разделе продукции;

- форму государственно-частного предприятия;
- концессионную.

Мировыми лидерами по использованию механизмов ГЧП считаются Великобритания и Ирландия. Эксперты отмечают, что в этих странах реализация задачи развития ГЧП начиналась с решения вопросов управления [2].

Великобритания. Первый опыт ГЧП в Великобритании был получен в 1981 году в связи с перестройкой лондонских доков на основе новой дерегулированной и рыночно-ориентированной политики планирования. В 1992 году с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана «Частная финансовая инициатива» (PFI).

В 1997 году Парламент объявил, что PFI используется как метод управления только после строгого анализа, который будет проводиться с использованием методов экономического анализа и будет гарантировать, что применение PFI подходит для данной сферы (учреждения).

1997–2003 гг. В Великобритании по механизму PFI реализовывалось 563 проекта общей стоимостью 35,5 млрд. фунтов. Из 563 проектов 451 были закончены, объекты введены в эксплуатацию, среди них:

- 34 больницы и 119 подобных учреждений;
- 239 новых и «обновленных» школ;
- 23 новых транспортных проекта, в том числе и платная автодорога вокруг северного Бирмингема;
- 34 пожарных и полицейских участка;
- 13 новых тюрем и центров подготовки служб безопасности;
- 12 объектов по утилизации мусора и водоснабжению;
- 167 других проектов в таких отраслях, как оборона, сфера отдыха, культура, жилищное строительство и др.

Важно, что британское правительство не рассматривает PFI как панацею, способную разрешить проблемы государственной сферы. Из 45

млрд. фунтов инвестиций в государственную сферу только 11% были профинансированы через PFI, источниками финансирования прочих проектов являлись средства ведомственных бюджетов и реинвестиции из доходов от продажи активов.

Примечательно, что в Великобритании отсутствует специальное законодательство о ГЧП. Отношения на законодательном уровне регулируются Постановлением Правительства, согласно которому PFI-проекты требуют договорной процедуры. Это может быть связано также с тем, что основным источником англосаксонской системы права является судебный прецедент, а не нормативно-правовой акт, и правовое отношения принято регулировать сложившимися традициями (прецедентами).

Ирландия. По оценкам экспертов, после Великобритании Ирландия занимает второе место по масштабу национальной программы ГЧП, которая активно осуществляется с 2000 года. В стране реализуется целый ряд инфраструктурных проектов в секторах экономики, энергетики, транспорта, переработки отходов, а также в сфере социальных услуг. Весной 1998 года в рамках Департамента окружающей среды, памятников архитектуры и местных органов власти была сформирована рабочая группа для исследования потенциальных выгод от использования механизмов ГЧП. К работе были привлечены консультанты (Федерация строительной промышленности, Конфедерация работодателей и работников Ирландии, Ирландский конгресс профсоюзов). Департаментом финансов и группой консультантов были проведены исследования по ГЧП. В результате Правительством Ирландии была принята концепция применения ГЧП как механизма реализации государственных инфраструктурных проектов.

Уже осенью 1998 года был сформирован централизованный орган по ГЧП – Центральный отдел по ГЧП в рамках Департамента финансов Ирландии. Также специальные отделы по ГЧП были сформированы в рамках Департамента окружающей среды, памятников архитектуры и местных

органов власти, Департамента госпредприятий, Национального дорожного агентства, Департамента образования и науки.

1 июня 1999 г. Правительство Ирландии объявило о реализации 9 пилотных проектов через механизмы ГЧП и приступило к формированию практики в этой области. По состоянию на июль 2006 года в Ирландии реализовывалось 56 проектов ГЧП (обустройство бухты Дублина, строительство второго коммерческого моста на трассе M50, строительство шоссе № 4 Килкок – Киннегад и т.д.).

Таким образом, для Ирландии характерно централизованное управление проектами ГЧП через Центральный отдел по ГЧП в рамках Департамента финансов. Он занимается выработкой общей политики и координацией проектов. Реализацией проектов занимаются отделы по ГЧП в рамках отраслевых департаментов. Департаменты ответственны перед Правительством за реализацию проектов ГЧП, предусмотренных в их стратегических планах, Центральный отдел подотчетен непосредственно Правительству Ирландии. Общее количество персонала государственных служащих, специализирующихся на проектах ГЧП, – 30 человек.

Россия. Развитие ГЧП в России берёт своё начало с принятия закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», основной целью которого является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям. Принятие Закона № 115-ФЗ призвано придать качественно новый уровень развитию взаимоотношений между государством и частным бизнесом в ряде ключевых отраслей российской экономики.

Особенно актуальными могут стать концессии в сфере транспортной инфраструктуры. В подписанной в мае 2008 г. транспортной ФЦП

предусмотрено, что большую часть средств на самую масштабную инфраструктурную программу дадут частные инвесторы. Частные инвестиции в транспортные проекты предполагается довести до 4–5% ВВП, а пропорции государственного и частного финансирования приблизить к 35:65 [1].

На данный момент, помимо концессионных соглашений, в России распространена такая форма оформления ГЧП, как соглашения о государственно-частном партнерстве, правовой основой которых являются:

- Гражданский кодекс РФ;
- гражданское (в т.ч. региональное законодательство) законодательство РФ (пример – закон г. Санкт-Петербурга об участии в проектах ГЧП).

Первые проекты ГЧП начали реализовываться в России более 10 лет назад и уже успешно завершены: это проекты строительства станций водоочистки в Южном Бутово и Зеленограде, комплекс по обработке илового осадка в Москве [3].

В настоящее время Правительство РФ в качестве приоритетных областей для ГЧП рассматривает:

- развитие производственной и транспортной инфраструктуры;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- здравоохранение и социальные услуги;
- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации;
- развитие инновационной инфраструктуры.

Это подтверждается тем, что реализуется целый ряд проектов ГЧП, прежде всего в транспортной сфере и коммунальном хозяйстве. Наиболее известными среди них являются строительство и эксплуатация на платной основе скоростной автодороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15–58 км, нового выхода на Московскую кольцевую автодорогу с автотрассы М1 «Москва-Минск» (объезд г. Одинцово), реконструкция и модернизация

аэропорта «Пулково», реконструкция и модернизация систем теплогенерации ООО «ЭК «ЭНЕКО» в Свердловской области, проекты ОАО «Евразийский», ОАО «Российские коммунальные системы», ГК «Росводоканал» в секторе водоснабжения и водоотведения. Так, в настоящее время более 20 млн. потребителей воды в России обслуживаются частными операторами. Проект ОАО «Евразийский» в Ростове-на-Дону является крупнейшим проектом в Восточной Европе.

Огромным шагом на пути развития ГЧП в России стало открытие информационного портала «Государственно-частное партнёрство в России» [3] и «Центр развития государственно-частного партнёрства» [4]. Там можно ознакомиться с современными тенденциями, узнать о предстоящих форумах и конференциях, получить информацию об активных конкурсах.

Но не всё так гладко, как хотелось бы. Одной из проблем является предусмотренный действующим законодательством относительно простой механизм выхода государства из партнерства и недостаточно проработанный механизм компенсации затрат частного инвестора в этом случае. Это сильно повышает риски, которые и так высоки из-за сроков проектов, исчисляемых обычно десятилетиями.

Ещё один фактор, тормозящий развитие ГЧП в России, – неприменимость популярных в мировой практике схем – таких, как «BOOT», «ВТО», «ВОО», «ВОТ», «ВОМТ», контракты жизненного цикла которых адаптировать под требования российского законодательства до сих пор не удалось.

Основной причиной сложности запуска проектов ГЧП в России является инструментарий, который сейчас находится в стадии развития. При попытке структурировать конкретный инвестиционный проект ГЧП возникает множество процедурных вопросов неурегулированных законодательно. В связи с чем при принятии управленческих решений существенные риски несет как государственный, так и частный партнер.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что основной проблемой развития ГЧП в нашей стране является недоработанность законодательной базы. Много в этой области уже сделано, но не меньше предстоит ещё сделать. Этому может помочь активизации содержательного диалога между органами власти и бизнесом по вопросам совершенствования региональной системы государственной поддержки.

Литература

1. Айрапетян М.С., советник отдела аналитических исследований Правового управления Государственной Думы РФ, доктор экономических наук. Аналитическая записка опубликована на официальном сайте Государственной Думы РФ по адресу: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>.
2. Мировая практика институционального обеспечения ГЧП http://www.ucates.ru/analytics_09
3. Портал «Государственно-частное партнёрство в России» <http://pppinrussia.ru/>
4. Портал «Центр развития государственно-частного партнёрства» <http://www.pppcenter.ru/>

*Пономаренко А.В.**

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

Взаимодействие государства и частного сектора для решения общественно значимых задач имеет давнюю историю, в том числе и в России. Однако наиболее актуальным ГЧП стало в последние десятилетия. С одной стороны, усложнение социально-экономической жизни затрудняет

* Пономаренко А.В., аспирант АНО ВО МГЭУ

выполнение государством общественно значимых функций. С другой стороны, бизнес заинтересован в новых объектах для инвестирования. ГЧП представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности.

Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП. Широкая трактовка подразумевает под ГЧП конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т.д.

В числе базовых признаков государственно-частных партнёрств в узкой (экономической) трактовке можно назвать следующие:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе;
- взаимодействие сторон имеет равноправный характер;
- ГЧП имеет чётко выраженную публичную, общественную направленность;
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определённых пропорциях.

Как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

В настоящее время в России ГЧП осуществляется в различных формах.

Одна из таких форм – это создание корпораций со смешанным государственным и частным капиталом для развития приоритетных отраслей экономики. Примером является Открытое акционерное общество «Объединенная авиастроительная корпорация» (ОАО «ОАК»), созданное в соответствии с указом Президента РФ от 20 февраля 2006 г. № 140 «Об

открытом акционерном обществе «Объединенная авиастроительная корпорация». Регистрация Корпорации как юридического лица состоялась 20 ноября 2006 г. Общество учреждено Российской Федерацией путем внесения в его уставный капитал государственных пакетов акций авиационных предприятий (согласно Приложению 1 к Указу Президента РФ №140 от 20 февраля 2006 г.), а также частными акционерами ОАО «Корпорация «Иркут».

Приоритетными направлениями деятельности ОАО «ОАК» и входящих в Корпорацию компаний являются: разработка, производство, реализация, сопровождение эксплуатации, гарантийное и сервисное обслуживание, модернизация, ремонт и утилизация авиационной техники гражданского и военного назначения.

«Основные положения стратегии развития Открытого акционерного общества «Объединенная авиастроительная корпорация» до 2025 года» определяют основные принципы и направления, обеспечивающие эффективное динамичное развитие Корпорации с целью приобретения статуса одного из крупнейших мировых центров самолетостроения с широко диверсифицированным продуктовым рядом.

Реализация настоящей Стратегии способствует решению приоритетных задач, стоящих перед ОАО «ОАК» в области развития военной, гражданской и транспортной авиации России, в том числе:

- удовлетворение потребностей государственных заказчиков (Минобороны России, МВД России, МЧС России и др.) в современной авиационной технике;
- удержание паритетных позиций с американскими и европейскими поставщиками на рынках военной авиации третьих стран;
- динамичное увеличение продаж гражданских воздушных судов, производимых ОАО «ОАК», на внутреннем рынке за счет выпуска продукции, конкурентоспособной по отношению к зарубежным аналогам;

- завоевание до 2025 года паритетных позиций на открытых (подчиняющихся законам свободной конкуренции) зарубежных рынках гражданской авиатехники в выбранных для позиционирования рыночных нишах.

Переход от существующей модели ведения бизнеса к целевому состоянию потребует проведения нескольких этапов. На каждом этапе должны быть выполнены свои задачи рыночного позиционирования и развития ресурсов. Реализация стратегии предусматривает выделение трех основных этапов.

Этап 1. Реорганизация и антикризисное управление (2007–2010). Основными целями первого этапа являются мобилизация ресурсов, необходимых для реализации стратегии, и формирование ключевых научно-технических заделов, необходимых для обеспечения устойчивого развития. В отношении структуры активов ОАО «ОАК» проведена их частичная реструктуризация и организационные преобразования, обеспечивающие целевую структуру ведения бизнеса по основным направлениям в гражданской, военной и транспортной авиации.

Рыночное позиционирование Корпорации на этом этапе обеспечивается за счет максимальной отдачи от традиционных рынков и продуктов, а приоритетным является внутренний рынок как элемент формирования «стартового заказа». Проникновение на мировой рынок в сегменте гражданской и военно-транспортной авиации носит нишевый характер.

На первом этапе также осуществлен запуск инвестиционных программ в критических технологиях, начата реорганизация работы с поставщиками, проведены необходимые корпоративные преобразования и подготовлен выход ОАО «ОАК» на рынок капитала для первичного размещения акций.

Финансирование деятельности Корпорации обеспечивается в рамках принятых государственных программ и бюджетных параметров 2008–2010

годов в режиме сильной государственной поддержки. Основными источниками собственных средств являются доходы от реализации традиционных продуктов с высокой долей экспорта.

Этап 2. Развитие ключевых проектов (2011–2015). Основными целями второго этапа являются реализация ключевых проектов в каждом сегменте бизнеса и построение современной индустриальной модели, обеспечивающей расширение производства на новой технологической основе и достижение рентабельности производства, соответствующей лучшим международным отраслевым показателям.

Рыночное позиционирование будет определяться выводом новых продуктов (отдельных проектов) на традиционные и новые рынки. В этот период будут сформированы устойчивые альянсы с зарубежными партнерами и потенциал присутствия Корпорации на международном рынке в качестве самостоятельного сильного игрока.

В новых проектах ОАО «ОАК» будут реализованы результаты созданных научно-технических заделов. Неэффективные элементы производственного цикла будут замещены путем приобретения технологий и развития аутсорсинга как в России, так и за рубежом.

Для всех продуктов будет установлен эффективный контроль над всей цепочкой их создания и производства, включая поставщиков.

Финансирование деятельности будет осуществляться при умеренной государственной поддержке, ограниченной механизмами ВТО. За счет получения статуса публичной компании ОАО «ОАК» будет иметь возможность привлечения дополнительных финансовых ресурсов для своего развития.

Этап 3. Устойчивое развитие в новой модели (2015–2025). Основными целями третьего этапа являются достижение целевых позиций на рынке и глобальная диверсификация деятельности Корпорации.

Рыночное позиционирование будет определяться развитием продуктового ряда по всем выбранным направлениям с приоритетом продаж на мировом рынке. Для расширения объемов деятельности Корпорации возможен «выход в новые бизнесы», обеспечивающий дальнейшее развитие перспективных проектов и гибридных продуктов.

В развитии ресурсов произойдет концентрация на ключевых компетенциях в области системной интеграции и обеспечения критических технологий с одновременным расширением аутсорсинга.

Результаты деятельности корпорации за 2010 год. По данным управленческой отчетности, консолидированная выручка ОАО «ОАК» в 2010 году выросла на 44,7% по сравнению с 2009 годом и составила порядка 165 млрд. рублей.

Продажи продукции военного назначения в 2010 году выросли на 36,0% и достигли порядка 117 млрд. рублей. Выручка от продаж коммерческих самолетов выросла в 2010 году на 60,0% и составила порядка 20 млрд. рублей. Портфель заказов на коммерческие самолеты, сформированный предприятиями ОАО «ОАК» в 2009–2010 гг., а также поступающие от заказчиков авансовые платежи по заключенным контрактам позволили предприятиям корпорации продемонстрировать значительный рост выручки в гражданском сегменте. Рост финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ со стороны Российской Федерации и коммерческих заказчиков составил 80,6%. Суммарная выручка от реализации НИОКР достигла в 2010 году порядка 28 млрд. рублей.

Объем экспортных поставок в 2010 году вырос более чем на треть и достиг 94 млрд. рублей по сравнению с 69 млрд. рублей в 2009 году. Продажи воздушных судов и НИОКР на внутреннем рынке также продемонстрировали в 2010 году значительный рост, увеличившись на 57,8% до 71,0 млрд. рублей. Государственный заказ, а также исполняемые контракты на поставку коммерческих самолетов от российских

авиаперевозчиков и лизинговых компаний, являются основными причинами продолжающегося роста продаж ОАО «ОАК» на внутреннем рынке.

Консолидированный долг ОАО «ОАК» по итогам 2010 года сократился на 6,4% и составил порядка 147,6 млрд. рублей. Благодаря реализованным в течение 2010 года мерам государственной поддержки авиастроения качественно изменилась структура задолженности ОАО «ОАК» – будущее погашение кредитного портфеля предприятий ОАО «ОАК» теперь обеспечено выручкой, поступающей по заключенным контрактам.

В 2010 году ОАО «ОАК» были построены и переданы заказчикам более 75 воздушных судов (включая тех. комплекты). Снижение количества фактически поставленных заказчикам самолетов связано с согласованным с рядом заказчиков переносом поставок воздушных судов на первую половину 2011 года.

В 2010 году были переданы заказчикам семь гражданских воздушных судов, в том числе: четыре самолета Ан-148 и три самолета Ту-204/214. Также в течение 2010 года были проведены работы по ремонту и модернизации более 45 воздушных судов.

По состоянию на конец 2010 года, портфель заказов предприятий ОАО «ОАК» составляет более 1,10 трлн. рублей, из которых порядка 50% – заказы на гражданские самолеты. Значимыми событиями для ОАО «ОАК» стали заключение в 2010 году первых контрактов на поставку ближне-среднемагистральных пассажирских самолетов МС-21, успешный старт программы испытаний авиационного комплекса пятого поколения и начало летных испытаний магистральных самолетов Ту-204СМ.

В 2010 году уставный капитал ОАО «ОАК» был увеличен на 57,03 млрд. рублей (исходя из номинальной стоимости акций). Увеличение уставного капитала было произведено в ходе размещения дополнительных акций в количестве 43 млрд. штук в пользу Российской Федерации и Внешэкономбанка, а также в ходе размещения 14,03 млрд. дополнительных

акций с их оплатой акциями дочерних и зависимых обществ ОАО «ОАК». Дополнительные акции ОАО «ОАК» были оплачены денежными средствами.

Уставный капитал ОАО «ОАК» по итогам 2010 года составил 188 632 912 598 рублей. Доля Российской Федерации в капитале ОАО «ОАК» – 81,75% , Внешэкономбанка – 10,60%, частных акционеров – 7,64%.

Литература

1. Указ Президента РФ от 20 февраля 2006 г. № 140 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная авиастроительная корпорация».
2. Приложение № 1 к Указу Президента РФ № 140 от 20 февраля 2006 г. Перечень открытых акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, акции которых вносятся в уставный капитал открытого акционерного общества «Объединенная авиастроительная корпорация».
3. Алпатов А. А «Государственно-частное партнерство», 2010.
4. www.uacrussia.ru.

*Романова О. А.**

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Одним из основных аспектов эффективности публичного управления в современном мире выступает качество и доступность государственных и муниципальных услуг. Сущность административной реформы, проводимой в настоящее время в России, составляет переход к клиенториентированному подходу органов государственной власти в работе с гражданами и организациями — потребителями государственных услуг. В целях

* Романова О.А., аспирант АНО ВО МГЭУ

совершенствования государственного администрирования в деятельность органов государственной власти внедряются современные методики работы, адекватные по сложности новым условиям и запросам внешней среды. Одна из них основана на использовании потенциала информационно-коммуникационных технологий сети Интернет и предполагает предоставление государственных услуг в электронном виде.

В настоящее время в результате комплекса мероприятий, реализованных в рамках административной реформы, сформирована принципиально новая система обслуживания заявителей. Перевод взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами в электронные каналы обслуживания стал одним из ключевых инструментов повышения удовлетворённости населения качеством предоставляемых услуг. Как следует из доклада Всемирного банка, в 2017 г. Россия заняла 40 место среди 190 государств по качеству предоставления государственных и муниципальных услуг²⁶⁶.

Различные аспекты института предоставления государственных услуг в электронном виде все чаще становятся предметом научного исследования в контексте административной реформы. Соответствующие вопросы получили освещение в работах Андреевой Ю.А., Бачило И.Л., Бесчастновой Л.В., Данилова Н.А., Добролюбовой Е.И., Жидковой О.С., Ковалевой Н.Н., Кулдыбаевой И.У., Нарышкина С.Е., Тихомирова Ю.А., Щербининой Н.Н. и других.

Первым нормативно-правовым актом, который ввёл понятие «государственные услуги» в российский юридический контекст, является Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 22 июня

²⁶⁶ О предоставлении государственных и муниципальных услуг через многофункциональные центры и внедрении механизма оценки их качества: доклад Департамента государственного управления Минэкономразвития России [Электронный ресурс] // URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosgv/2017040505> (дата обращения: 01.02.2018).

2010 г.), согласно которому одной из четырёх групп функций государственных органов исполнительной власти названа функция по оказанию государственных услуг. Выделение этой самостоятельной функции позволяет говорить о новом подходе к сущности и назначению государства. На данном этапе государство понимается как производитель и поставщик услуг, основным назначением которого является обеспечение надлежащего и качественного удовлетворения потребностей общества.

Концепция «сервисного государства» подразумевает «ориентацию на потребности гражданина или бизнеса, обеспечение государством необходимого качества услуг, т. е. условий, при которых гражданин будет тратить минимум времени, сил и ресурсов для получения государственных и муниципальных услуг, а предприниматель — для начала и ведения бизнеса»²⁶⁷. Она активно развивалась в правовой науке западных стран, откуда и была заимствована отечественными учёными.

Важным этапом административной реформы стало принятие комплексного нормативно-правового акта, регулирующего отношения по поводу предоставления государственных и муниципальных услуг, — Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором содержится легальное определение понятия государственных услуг как деятельности по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 2).

Государственные услуги являются основной и наиболее распространённой формой взаимодействия населения и органов

²⁶⁷ Руденко И.А. Понятие и сущность государственной услуги // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 3 (52). С. 68–71.

государственной власти (начиная с обычного приёма граждан и заканчивая регистрацией прав на недвижимое имущество).

Методологической основой перевода ряда государственных услуг в электронный вид стала Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, разработанная Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной службой охраны²⁶⁸. Позднее переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде получил отражение во всех основополагающих документах, регламентировавших становление информационного общества в России: федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002); Стратегии развития информационного общества (2008); Государственной программе «Информационное общество» (2011–2020 гг.).

Процесс перехода органов государственной власти к предоставлению государственных услуг в электронном виде происходил поэтапно и в настоящее время процесс практически полностью завершён, о чем свидетельствует успешное функционирование официального интернет-портала государственных услуг www.gosuslugi.ru.

Как показал проведённый в ноябре-декабре 2017 г. в рамках настоящего исследования выборочный опрос жителей г. Рязани, подавляющее большинство населения (86,8 %) активно пользуется возможностью получения государственных услуг в электронном виде (рис. 1).

Наиболее популярными у населения выступают такие категории государственных услуг, как «Паспорта, регистрация, визы», «Транспорт и вождение», «Образование», наименее востребована услуга категории «Природопользование и экология» (рис. 2).

²⁶⁸ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р) // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/> (дата обращения: 01.02.2018).

Анализ общих данных о востребованности у населения государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, применительно к различным возрастным категориям, позволил выявить, что для респондентов в возрасте от 35 до 50 лет наиболее популярными являются такие категории, как «Семья и дети», «Образование», «Квартира, строительство, земля», а для респондентов в возрасте старше 50 лет — «Моё здоровье», «Пенсия, пособия и льготы», «Лицензии, справки, аккредитации», что вполне соответствует типологии жизненных ситуаций, преобладающих на каждом этапе жизни.



Рис. 1.



Рис. 2.

Вместе с тем, констатируя успешное завершение процесса перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде, нельзя не отметить и то, что в настоящее время на первый план выступили такие проблемы, как оперативность, качество, безопасность получения государственных услуг с наименьшими временными затратами, о чем косвенно свидетельствуют результаты проведённого опроса, представленные на рис. 1: 71,5 % респондентов отметили, что не всем остались довольны, получив услугу в электронном виде.

Следует отметить, что в настоящее время программы по предоставлению государственных услуг в электронном виде реализуются в той или иной степени практически во всех государствах мира. Организация Объединённых Наций занимается разработкой индекса развития электронного правительства, учитывающего широту и качество онлайн-услуг, уровень

телекоммуникационной инфраструктуры в государстве и объем человеческого капитала. Раз в два года ООН составляет рейтинг на основе данного индекса для 193 государств. В 2016 году в тройку стран-лидеров по развитию электронного правительства вошли Великобритания, Австралия и Южная Корея²⁶⁹. Положение Российской Федерации, которая занимает 35 место в этом рейтинге, заметно ухудшилось в сравнении с 2014 годом (27 место). Причиной ухудшения стала недостаточная развитость сервисов электронного правительства при том, что индекс информированности российских граждан о возможностях электронного получения государственных услуг составил 91 балл из 100²⁷⁰.

Согласно информации, размещённой на официальном интернет-портале государственных услуг www.gosuslugi.ru, электронные государственные услуги в России сегодня предоставляют 9 федеральных органов исполнительной власти (МВД России, включая Главное управление по вопросам миграции; МЧС России; ФНС России; Росреестр; Роскомнадзор и другие) и 2 государственных внебюджетных фонда (Фонд социального страхования России и Пенсионный фонд России). Перечень предоставляемых в электронном виде государственных услуг достаточно велик (более 300). В частности, только МВД России в настоящее время оказывает свыше 60 видов государственных услуг, из которых более 40 услуг предоставляются в электронном виде. Перечень услуг, доступных гражданам на портале www.gosuslugi.ru, не является исчерпывающим; стремительно появляются новые виды услуг, значительная часть которых сразу преобразуется в электронный формат.

Государство предпринимает меры для развития и совершенствования электронных государственных и муниципальных услуг. Для обеспечения

²⁶⁹ Рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства [Электронный ресурс] // Гуманитарные технологии: Аналитический портал. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/e-government-survey/info> (дата обращения: 01.12.2017).

²⁷⁰ Рейтинги [Электронный ресурс] // D-Russia.ru. URL: <http://d-russia.ru/ratings> (дата обращения: 01.02.2018).

повышения доступности массовых и общественно значимых государственных услуг гражданам и организациям Минэкономразвития России проводит ежегодных мониторинг качества перевода федеральных государственных услуг в электронную форму²⁷¹.

Таким образом, переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде в России был обусловлен объективными запросами современного общества на практическое использование всех возможностей информационных технологий, однако электронные государственные услуги по-прежнему остаются предметом административной реформы в целях обеспечения надлежащего качества и удобства их предоставления в интересах всех участников процесса.

Организационно-правовая структура механизма предоставления государственных услуг в электронном виде постоянно развивается и совершенствуется, все необходимые процедуры оптимизируются так, чтобы взаимодействие государства со своими гражданами строилось в соответствии с актуальными запросами населения и с учетом современных возможностей общественной интеграции.

Перспективы развития государственной политики в сфере предоставления государственных услуг в электронном виде определены Государственной программой «Информационное общество (2011–2020 годы)» и Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы. Принимая во внимание обозначенные приоритеты развития государственных услуг, следует обратить особое внимание на реализацию мер по формированию информационно-правовой культуры граждан как получателей государственных услуг, в частности посредством

²⁷¹ Услуги в электронном виде [Электронный ресурс] // Совершенствование государственного управления: портал административной реформы. URL: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_uslugi_v_electronnom_vide/index.html (дата обращения: 01.02.2018).

обучения населения основам реализации и защиты их прав при обращении за получением государственных услуг, в том числе в электронном виде.

*Романова О. А.**

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На протяжении последних 10 лет вопрос оптимизации государственного контроля и надзора поднимался многократно, с разными, но в большей части скромными результатами. Начиная с 2012 года Президент РФ в Посланиях Федеральному Собранию ежегодно указывает на необходимость изменения принципов работы контрольных органов²⁷². В 2018 году Президент в Послании ещё раз подчеркнул, «количество проверок вроде бы снижается, но в ходе встреч с бизнесом мы видим, что значимых изменений пока нет»²⁷³.

В настоящее время, контрольно-надзорная деятельность государства со всеми сопутствующими разрешительными процедурами, экспертизами, лицензированием, сетью подведомственных организаций — это наиболее затратная часть взаимодействия бизнеса с государством²⁷⁴. По информации Минэкономразвития России издержки бизнеса от избыточного административного давления оцениваются различными экспертами от 2 до 5 % ВВП, что в денежном выражении составляет от 1,5 трлн. рублей до 3,5 трлн. рублей.

По различным оценкам, наша страна является одним из мировых лидеров по количеству контрольно-надзорных органов. На федеральном уровне в Российской Федерации 50 федеральными органами исполнительной власти

* Романова О. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

²⁷² Поручаю Правительству внести предложения по изменению самих принципов работы контрольных органов. Неприемлемо, когда показателем деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая «палочная» система. // Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года, 13:30, Москва, Кремль. (Источник: www.kremlin.ru).

²⁷³ Послание Президента Федеральному Собранию 1 марта 2018 года, Москва, Кремль. (Источник: www.kremlin.ru).

²⁷⁴ По оценкам «ОПОРЫ России» в 2013 текущая система контрольно-надзорной деятельности «стоит» российской экономике до 7,5 % ВВП.

осуществляется 160 видов государственного контроля (надзора). На уровне субъектов Российской Федерации осуществляется 44 вида регионального государственного контроля (надзора) и 11 видов муниципального контроля²⁷⁵. По информации Минэкономразвития России в системе контрольно-надзорных органов на федеральном уровне работает более 200 тыс. человек, а совокупные расходы на данную деятельность составляют более 500 млрд. рублей в год.

Учитывая изложенное, не возникает сомнений, что вопрос о необходимости кардинальной модернизации всей системы контрольно-надзорной деятельности давно нуждается в скорейшем разрешении.

В последние несколько лет по поручению Президента РФ Правительством РФ ведётся активная деятельность по разработке новых подходов осуществления контроля и надзора и формированию нового правового регулирования этой деятельности.

Важным результатом данной работы стало внесение Правительством РФ в конце 2017 года в Государственную Думу проекта федерального закона №332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁷⁶ (далее — проект федерального закона №332053-7) и принятие его 21 февраля 2018 года в первом чтении²⁷⁷.

Проект федерального закона направлен формирование правовых и организационных основ государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации. Как и ныне действующее законодательство, законопроект не проводит разграничения между понятиями государственного контроля и надзора, а, следовательно, не предполагает перераспределения полномочий между государственными органами и не

²⁷⁵ Данные представлены в финансово-экономическом обосновании к проекту федерального закона №332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

²⁷⁶ Проект федерального закона подготовлен в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № Пр-2724, а также поручениями Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2016 г. № ДМ-П36-496 (пункт 2), от 6 июня 2016 г. № ДМ-П13-3393 (пункт 6), от 8 июня 2016 г. № СП-П36-3381 (пункты 2 и 3), от 15 сентября 2016 г. № СП-П36-5527 и пунктом 6 распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

²⁷⁷ Рассмотрение законопроекта во втором чтении запланировано по истечении 30-дневного срока представления поправок к законопроекту 22 марта 2018 г.

различает правовых последствий данных видов деятельности. Однако необходимо отметить, что в проекте понятие муниципального контроля выделено в самостоятельную категорию.

Законопроектом устанавливается перечень видов федерального²⁷⁸ и регионального государственного контроля (надзора)²⁷⁹ и муниципального контроля²⁸⁰. Проектом предусматривается необходимость принятия положений о каждом виде государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также необходимость принятия административных регламентов²⁸¹, определяющих административные процедуры проведения контроля (надзора). Осуществление контроля, который не вошёл в закрытый перечень, станет невозможным. Данная мера позволит обеспечить системный подход к организации государственного контроля и надзора.

Законопроект закрепляет систему управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Предлагаемая законопроектом система основана на результатах практики внедрения новых моделей риск-ориентированного осуществления контрольно-надзорной деятельности, которая уже существует в ряде федеральных органов исполнительной власти. В частности, почти десять лет назад произошёл переход на новую модель осуществления контроля Федеральной налоговой службой²⁸². Федеральной службой по финансовому мониторингу на протяжении последних семи лет реализуются надзорные функции с использованием элементов риск-ориентированного подхода. С

²⁷⁸ Включает в себя 152 вида федерального государственного контроля (надзора).

²⁷⁹ Включает в себя 44 вида регионального государственного контроля (надзора).

²⁸⁰ Включает в себя 11 видов муниципального контроля.

²⁸¹ В настоящее время на федеральном уровне утверждено более 150 административных регламентов осуществления контрольно-надзорных функций. В то время как, на региональном уровне к концу первого квартала 2017 года административные регламенты были приняты только по 13 видам регионального контроля (надзора).

²⁸² По словам заместителя руководителя ФНС Д.В. Егорова, Федеральная налоговая служба рассматривает риски в основном применительно к отраслям, а не к налогоплательщикам. Благодаря этому в 2015 году ФНС удалось добиться четырехкратного роста налоговых платежей.

2015 года апробация риск-ориентированного подхода начала применяться в пяти пилотных ведомствах: Роструде, Роспотребнадзоре, Ростехнадзоре, ФНС и МЧС России. Другие органы исполнительной власти, государственные органы и государственные корпорации так же постепенно внедряют элементы риск-ориентированного контроля в свою деятельность.

В соответствии с законопроектом при использовании систем управления рисками органы государственного и муниципального контроля при планировании и осуществлении контроля будут учитывать степень тяжести негативных последствий, которые могут наступить в результате несоблюдения организациями и гражданами обязательных требований. В результате оценки рисков объекты государственного контроля (надзора) и муниципального контроля разделяются на категории риска (классы опасности). Предусмотрено шесть категории риска. В зависимости от категории риска устанавливается периодичность проведения плановых мероприятий государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Практическим результатом введения системы риск-ориентированного контроля станет отказ от действующей в настоящее время «линейной», недифференцированной шкалы проверок всех субъектов 1 раз в 3 года вне зависимости от их индивидуальных или от отраслевых характеристик. Оценка риска позволит контролирующим органам сосредоточить усилия и ресурсы на проведении плановых мероприятий контроля (надзора) на объектах повышенного риска. Мировой опыт использования данной модели показал, что её внедрение позволяет сократить от 10 до 30 % безрезультативных и низкоэффективных контрольно-надзорных мероприятий и связанных с ними бюджетных расходов. По информации Минэкономразвития, общее снижение неэффективных расходов бюджета на контрольно-надзорную деятельность, начиная с 2017 года, может составить около 5 % от общего объёма расходуемых на эти цели средств, или до

20 млрд. рублей в год, а после полного вступления всех норм закона и подзаконных актов к 2020 году до 10 %, или до 50 млрд. рублей в год.

Однако все указанные положительные результаты от внедрения модели риск-ориентированного контроля возможны только при условии постоянной корректировки стратегического целеполагания. Основой управления рисками является наличие качественных данных об объектах надзора, централизация управления данными, применение современных информационно-аналитических решений для управления данными, а также качественная система прогнозирования. Внедрение риск-ориентированного подхода требует постоянного исследования и анализа ситуации по каждому из видов контроля, использование программно-аналитических комплексов и экспертных оценок, постоянной корректировки целей для управления рисками. В противном случае важные сферы деятельности могут остаться вне осуществления контрольной (надзорной) деятельности.

Законопроектом вводится определение обязательных требований, соблюдение которых является предметом государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Фактически формируется жёсткая система, включающая в себя материальные нормы права (обязательные требования), процессуальные нормы права (положения и административные регламенты проведения каждого из видов контроля). При этом проект федерального закона не предусматривает единообразного механизма актуализации обязательных требований²⁸³ и способов их взаимосвязи с установленными административными регламентами. Их отсутствие может привести к тому, что органы государственного контроля (надзора) будут основываться в своей деятельности исключительно на внутриведомственных административных регламентах, которые будут слабо связаны с

²⁸³ В соответствии с частью 3 статьи 9 законопроекта предусматривается, что общие требования по организации работы по актуализации обязательных требований определяются Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований.

общеобязательными требованиями, предъявляемыми действующим законодательством.

Риск-ориентированный подход предусматривает необходимость оценки качества и результатов контрольной деятельности. До настоящего времени основаниями планирования и оценки деятельности служат показатели объёма выполненной контрольно-надзорной работы (количество проверок, выявленных нарушений, контролёров и т. д.). При этом полностью отсутствует учёт, характеризующий реальный эффект контрольной деятельности государства, — например, регистрация случаев причинения вреда в подконтрольной сфере. Проектом федерального закона предлагается установление системы оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля²⁸⁴. Однако простого установления показателей результативности и эффективности государственного контроля явно недостаточно. Необходима перестройка всей системы деятельности органов государственного контроля (надзора). Важно заложить в законодательстве такие механизмы, которые бы стимулировали переход на новый уровень осуществления контрольной деятельности, отказ от пресловутой системы выполнения «палочных» показателей.

Необходимо обеспечить в деятельности контролирующих органов стремление к профилактике и предотвращению потенциального ущерба. Традиционно обеспечение такого рода задач происходит посредством организационной перестройки и выделения дополнительного финансирования.

Изменение принципиальной модели осуществления контрольно-надзорной деятельности, внедрение механизмов управления рисками предполагает необходимость изменения самой системы государственных органов по контролю и надзору и перераспределение между ними полномочий. При определении Президентом РФ в мае 2018 года новой

²⁸⁴ В соответствии с частью 5 статьи 16 законопроекта порядок определения показателей результативности и эффективности контроля будет определяться правовым актом Правительства РФ.

структуры федеральных органов исполнительной власти целесообразно было бы исходить из того, что проект федерального закона №332053-7 в скором времени будет принят и будут установлены новые организационные основы государственного контроля.

Контрольно-надзорные ведомства (особенно в части территориальных органов) по-прежнему остаются довольно малофинансируемыми. Общеизвестно, что низкая заработная плата является одним из факторов отсутствия у работников заинтересованности в повышении качества своего труда, а на государственной службе становится основанием, порождающим коррупцию. Вопросы увеличения оплаты труда сотрудников контролирующих органов, безусловно, не являются предметом рассматриваемого нами законопроекта. Однако информации о возможных изменениях в данном вопросе ни из средств массовой информации, и из официальных источников не поступало. Кроме того, в финансово-экономическом обосновании к проекту федерального закона №332053-7 указано, что реализация законопроекта не потребует дополнительных расходов федерального бюджета. Этот факт даёт основания полагать, что сложившаяся и действующая в настоящее время система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), в ближайшее время будет сохранена и не подвергнется каким-либо преобразованиям.

Сизиков А. В.^{*}

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ И ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

В основах механизма защиты прав и свобод человека и гражданина лежат положения общепризнанных принципов и норм международного права, норм

^{*} Сизиков А. В., аспирант АНО ВО МГЭУ

международных договоров Российской Федерации, национальных источников права и возникающих из них правоотношений.

Возможность использования Российской Федерацией различных форм национальной имплементации имеет важное юридическое значение в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 439-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения»²⁸⁵ (далее Конвенция).

Положения Конвенции направлены на предотвращение угроз здоровью населения и борьбу с ними, а в качестве сферы применения установлено, что Конвенция касается медицинских продуктов независимо от того, защищены они или нет правами интеллектуальной собственности²⁸⁶.

Подписание и ратификация Российской Федерацией международных правовых актов, в том числе Конвенции, обязывает к определённым действиям, в первую очередь по приведению своего внутреннего законодательства в соответствие с нормами международного права и требованиями международных актов.

При этом следует понимать, что на любом уровне законодательства отраслевые положения правовых институтов черпают легитимность из Конституции Российской Федерации, поскольку фундаментальная роль основного закона государства в национальной системе права предопределяет существование правовых идей законодательного регулирования.

Деятельность законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления, применение, содержание и смысл законов определяются непосредственно действующими правами и свободами человека²⁸⁷.

²⁸⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 439-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения» // РГ. № 74631 (297). 31 декабря 2017 г.

²⁸⁶ См.: Art. 1; 3 «Convention on the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health» // URL.: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/211>.

²⁸⁷ См.: Ст. 18 Конституции Российской Федерации.

Развивая тезис о том, что реализация конституционных принципов общественного устройства невозможна иными способами, за исключением административно-правовых²⁸⁸, отметим, что, обеспечение конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь есть фундаментальная цель государственной политики, в то же время защита прав собственности является одним из незыблемых принципов построения современного государства с демократическим режимом.

Российская Федерация является гарантом права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, государство берет на себя роль регулятора процессов, происходящих в системе здравоохранения, а реализация этих положений в значительной степени зависит от управления в области обращения лекарственных средств.

Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности и охрана частной собственности²⁸⁹ говорит о конституционной равнозначности категорий институтов охраны здоровья и собственности в том числе интеллектуальной.

Поскольку административное правовое регулирование обращения лекарственных средств в значительной степени обуславливает реализацию принципов охраны здоровья, а лекарственный препарат подлежит правовой охране в качестве изобретения, участвуя в гражданском обороте²⁹⁰, данная область общественных отношений консолидирует оба этих направления государственной политики.

В продолжение конституционных норм действует ряд специальных законов, таких как Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан»,

²⁸⁸ Шевырёв Д.Н. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти в сфере оборота лекарственных средств // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2017. № 3 (40). С. 135-139.

²⁸⁹ См.: Ст. 34; 35 Конституции Российской Федерации.

²⁹⁰ Кулаков Н.А.; Шевырёв Д.Н. Административная ответственность в области обращения лекарственных средств // Патенты и лицензии. Интеллектуальные права. 2015. № 9. С. 21–24.

Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и т. д., таким образом, нарушенные права могут защищаться с помощью норм различных отраслей права.

Например, правонарушения, посягающие на установленный порядок обращения лекарственных средств, влекут административную ответственность по ст. 6.33 КоАП РФ «Обращение фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок».

Часть первая ст. 6.33 КоАП РФ является специальной нормой по отношению к части второй ст. 7.12 и ст. 14.10 КоАП РФ, которые, в свою очередь, предусматривают административную ответственность за нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав, и использование средств индивидуализации. В ст. 6.33 КоАП РФ общественные отношения, возникающие при реализации интеллектуальных прав, выступают в качестве дополнительного объекта правонарушения. Непосредственным объектом анализируемого правонарушения выступают общественные отношения, связанные с охраной здоровья граждан. Именно в связи с этим часть первая ст. 6.33 КоАП РФ предусматривает значительно более строгую санкцию, нежели санкции части второй ст. 7.12 КоАП РФ или ст. 14.10 КоАП РФ²⁹¹.

Анализ изложенного вполне закономерно наталкивает на вопрос, лежащий в плоскости государственного управления. Справедливо ли отдавать приоритет одному из охраняемых прав. Данная проблема уже возникала ранее, до введения в 2015 году норм КоАП РФ и Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающих ответственность за правонарушения, посягающие на здоровье граждан, а экспертное

²⁹¹ Кулаков Н.А.; Шевырëв Д.Н. Административная ответственность за нарушение патентных прав, прав на товарный знак и в области обращения фальсифицированных и контрафактных лекарственных средств и медицинских изделий // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 59–61.

сообщество высказывалось о том, что используемая терминология на тот момент в больше мере отражала интересы сферы интеллектуальной собственности²⁹².

Теперь же вновь возникла ситуация, когда одно из прав очевидно признается государством более значимым исходя из мер ответственности.

В административно — правовой науке, как в отечественной, так и зарубежной, цель отрасли права непременно отражает административно-правовую политику государства, структурно являясь элементом её содержания²⁹³.

Разработчик лекарственного средства использует интеллектуальный потенциал конкретного индивида, целых групп высококлассных и от того весьма редких специалистов, участвующих в фундаментальных и прикладных исследованиях, направленных именно на охрану здоровья. При этом создаётся целый инновационный кластер, имеющий важнейшее значение для глобального развития и роста благосостояния населения, в том числе Российской Федерации. Взаимная обусловленность уровня жизни от уровня здоровья и качества медицинской помощи, а значит и интеллектуального труда, учитывая так же многомиллиардные вложения в исследования, такая деятельность, должна быть хорошо охраняема.

Текущее состояние общественных отношений, внутреннее строение которых выражено в явной несогласованности и разобщённости действующих правовых норм и их откровенно не логичном распределении по отраслям и институтам, как в сфере обращения лекарственных средств²⁹⁴, так

²⁹² См.: Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения / Информационный бюллетень № 275. 2012. // URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheet>.

²⁹³ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. // Жеребцов А.Н. «Правовая политика как источник права» / Источники права: II ежегодная междунар. науч. конф. Москва, 22–25 мая 2007 г. М., 2007. // Ло Хаоцай. Очерки современного административного права Китая / под ред. А.А. Демина. М., 2010.

²⁹⁴ Шевырёв Д.Н., Тюкалова Н.М. «О механизме государственного регулирования в сфере обращения лекарственных средств» // Деятельность правоохранительных органов по обеспечению законности и правопорядка в дальневосточном регионе: междунар. науч. практ. конф. Хабаровск 29–30 мая 2014 г.

и в сфере интеллектуальной собственности²⁹⁵, говорит о необходимости повысить эффективность организации органов государственной власти, осуществляющих деятельность в сфере обращения лекарственных средств путём их структурного реформирования.

С этой целью необходимо передать полномочия федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование, контроль и надзор в соответствующей области общественных отношений, в единый орган исполнительной власти, создав «Федеральную службу по надзору в сфере обращения лекарственных средств Российской Федерации», руководство деятельностью которой следует отнести к компетенции Правительства Российской Федерации.

Ценностные характеристики права, выраженные в сбалансированности его юридической конструкции, в настоящий момент не реализованы, однако отчётливо виден социальный запрос на ужесточение оборота лекарственных средств²⁹⁶.

При этом не следует забывать о том, что конституционные основы определяют равнозначную необходимость охраны интеллектуальной собственности и здоровья, с целью реализации которой следует увеличить размер юридической ответственности, предусмотренной нормами 7.12 и 14.10 КоАП РФ таким образом реализовав генеральную гарантию охраны прав установленной системой национального правопорядка в законодательстве об административных правонарушениях.

²⁹⁵ Федотова Е.И. Особенности государственной политики России в вовлечении объектов интеллектуальной собственности в мировой рынок технологий // Экономический вестник Ростовского государственного университета С. 372–376.

²⁹⁶ См.: Россияне назвали необходимые стране законы // Политика. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/01/2018/5a6dfa4b9a7947d762b633d6>.

Сизиков А. В.^{*}

ПРЕДПОСЫЛКИ И ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ФУНКЦИИ В ДОПЕТРОВСКОЙ РУСИ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Реализация концепции «правового государства», подразумевающей, в том числе, и идеальную структуру государственного организма, в настоящий период времени в Российской Федерации тесно взаимосвязана с эволюцией государственно-политического мировоззрения современного российского общества. В процессе решения вопроса организации законодательной и исполнительной деятельности, одной из основополагающих задач каждого государства становится процесс обеспечения законности в управленческой сфере. Функционирование управленческого механизма в точном соответствии с действующим законодательством предполагает наличие целого ряда условий, и, прежде всего, наличие надлежащих профессиональных и нравственных качеств «исполнителей» законов. Вместе с тем, зафиксированные в основном законе государства догматы демократического устройства, не гарантируют наличие в государстве истинно правового режима. Коррупция, превышение полномочий должностными лицами, трактовка и использование действующего законодательства чиновниками «в свою пользу», к сожалению, в ряде случаев, имеет место быть в современных российских реалиях.

Размышляя об историческом опыте решения данной проблемы и о предпосылках становления административной юрисдикции и формирования административного права, как отрасли права, особый интерес в этой связи представляет начальный период становления российской государственности, когда с известной долей условности был сформирован прообраз системы органов государственной власти, решающей вопросы в сфере управленческих отношений.

^{*} Сизиков А. В., аспирант АНО ВО МГЭУ

Необходимо отметить, что зарождение административного права многие исследователи связывают с организацией правоотношений в племенах восточных славян, где регулятором общественных отношений становился вождь племени²⁹⁷.

С развитием племён и образования крупных поселений, административной юрисдикцией стали обладать советы старейшин, а также вечевая администрация, вечевые дьяки и вечевая изба.

В период становления государственности на Руси народное представительство управления государством осуществлялось на вече, когда в процессе вечевого собрания присутствующими обсуждались и решались вопросы управления государством. По мнению А.Е. Преснякова, «вечем называли всякое сборище, а так как вечем западнорусские источники позднее называют копу, то есть собрание для судебного дела жителей соседних деревень ... назывались и у поляков судебные собрания, то надо полагать, что вечами назывались и у нас собрания верви»²⁹⁸.

Целесообразно отметить, что после того, как к управлению государством стали привлекать князей, вече не потеряло своей функции и продолжило участвовать в политической жизни государства, зачастую осуществляя влияние на решения, принимаемые князем.

К середине IX века распространение юрисдикции органов власти славянских племён уже было связано с конкретной территорией²⁹⁹ отдельных княжеств, границы которых были чётко определены.

С образованием Киевской Руси архиважной задачей стала унификация правового поля и распространение единой законодательной базы по всей территории государства. Государственное управление усложнялось,

²⁹⁷ Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. М., 2004. С. 28 // URL: <https://tigp.files.wordpress.com/pdf> (дата обращения: 09.02.2018).

²⁹⁸ См.: Пресняков А.Е. Княжое право в Древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь М., 1993. С. 12. // URL: <http://history-library.com/index.php?id1=3&category=istoriya-rossii&author=presnyakov-ae&book=1993> (дата обращения: 09.02.2018).

²⁹⁹ Нижник Н. С. История отечественного права и государства (IX–XVI века): Древняя и Средневековая Русь: учебное пособие. СПб., 2013. С. 17.

расширялись сферы управления, и для решения новых задач требовалось построение новой законодательной базы.

Первый судебник Древнерусского государства — Русская правда, являющаяся одним из самых известных источников права, закрепляла десятичную систему управления, при которой управление на местах обеспечивали десятские, сотские и темники. Упоминание о должностях сотских и десятских, и их функциях имелось ещё в Белозерской грамоте³⁰⁰.

Однако государственное управление в Древнерусском государстве характеризовалось одновременным существованием десятичной (сложившейся в период военной демократии) и дворцово-вотчинной (оформляющейся в условиях древнерусской государственности) системы управления.

Десятичная система управления представляла собой механизм, основанный на чёткой иерархии военно-организационных элементов. Все должностные лица (десятский, сотский, тысяцкий) первоначально выбирались населением, а с XI века стали замещаться по назначению князя из его дружинников.

Дворцово-вотчинная система управления опиралась на власть князя и была связана с потребностью осуществлять руководство дворцовым хозяйством для обеспечения княжеской семьи (двора, дружины) всем необходимым.

По завершении процесса объединения русских земель вокруг Москвы, уже к XV веку начали формироваться начала административного права централизованного государства. Органами управления централизованного Московского государства стали Дворец и Казна. Дворец осуществлял управление земельными угодьями Великого князя, тогда как Казна контролировала и управляла финансами и вела учёт документов в архиве. Для решения отдельных

³⁰⁰ Губная Белозерская грамота // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под ред. О. И. Чистякова. Т. 2. М., 1985. С. 213.

вопросов государственного управления в составе дворца и Казны постепенно образовывались «пути» — своеобразные узконаправленные отделы, которые возглавлялись боярами.

Управление на местах осуществляли наместники и волостели. Изначально, они осуществляли свои управленческие функции не стационарно, а постоянно разъезжая по вверенной им территории, однако, со временем, такая практика показала себя неэффективной и со временем наместники и волостели «осели» на местах и руководили подведомственным участком с помощью созданного административного аппарата.

Вместе с тем развитие русского государства, связанное с периодом объединения большинства русских земель под властью великого князя Московского привело к усилению роли служилого дворянства в государственном управлении, а прежняя дворцово-вотчинная система управления в новой государственной организации оказалась малоэффективной, что, в свою очередь, означало необходимость создания нового централизованного государственного аппарата.

В середине XVI века, происходящие в стране социально-экономические и политические процессы, обусловили изменение формы Московского государства, которая трансформировалась в сословно-представительную монархию. В этот же период дворцово-вотчинная система управления окончательно вытесняется приказно-местнической. В связи с чем, органами центрального управления в Московском государстве стали приказы, возникшие из дворцовых путей в конце XV века.

В своей диссертации Т.И. Пашкова отмечает, что правовое регулирование административно-управленческой деятельности централизованного московского государства во второй половине XVII — XVIII веков отражало его внутривнутриполитическую деятельность, направленную к становлению и развитию абсолютной монархии. А само административное

право первоначально формировалось в абсолютистском государстве как полицейское право³⁰¹.

Вместе с тем, стоит отметить, что сама отечественная традиция полицейско-правовой мысли взяла своё начало в XVI–XVIII вв. и ассоциируется, прежде всего, с трудами таких видных мыслителей, как священник московского Благовещенского собора Сильвестр, писателями Григорием Котошихиным, Юрием Крижаничем, Иваном Посошковым, Артемием Волынским и первым профессором права в России Семеном Десницким³⁰².

В разработке проблематики административного права наибольших успехов юридическая наука достигла лишь к XIX столетию, когда рассматриваемая отрасль знания приобрела условный вид современной науки административного права, а сама терминология наименования науки «полицейское право»³⁰³ была признана устаревшей, в связи с чем, предлагалось перейти к использованию термина «административное право».

Таким образом, начав развитие как часть политики, полицейское право вернулось на новом витке к необходимости выделения политики административного права³⁰⁴.

Несомненно, в рассматриваемый хронологический период времени система органов административной юрисдикции, равно как и сама отрасль административного права, ещё не сложилась. И только в Соборном уложении 1649 года была предпринята попытка условного отраслевого деления представленных в своде правовых норм. Тем не менее, стоит признать, что в отечественной политико-правовой мысли все же сформировалось представление о необходимости существования не только системы органов,

³⁰¹ Пашкова Т.И. Местное управление Русского государства первой половины XVI века (наместники и волостели). Автореф. дисс. канд. ист. наук. СПб., 1992. С. 5. // URL: cheloveknauka.com/mestnoe-upravlenie-russkogo-gosudarstva-pervoy-pолоviny-xvi-veka-namestniki-i-volosteli#ixzz57YlcWqNL (дата обращения 09.02.2018).

³⁰² Полицейское (административное) право Российской империи: Опыт юридической библиографии. Вып. 1 / автор-составитель О.Т. Гундарин. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 1999. С. 16.

³⁰³ Более того, размышляя о полицейском праве, стоит отметить, что никогда не существовало единого мнения относительно предмета и задач курса, также как и относительно адекватности самого термина.

³⁰⁴ Полицейское (административное) право Российской империи: Опыт юридической библиографии. Вып. 1 / автор-составитель О.Т. Гундарин. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 1999. С. 17.

выполняющих административные функции, но и эффективного правового института, который бы обеспечивал привлечение чиновников к ответственности за их незаконные действия, а также созданы предпосылки для дискуссий относительно сущности, правовых форм и особенностей организации отечественной административной юрисдикции.

*Сизова М. О.**

О ПРОГРАММЕ РАБОТЫ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ОСНОВНЫХ ЦЕЛЕЙ И РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

Сегодня ключевой проблемой Дальнего Востока являются отток населения и дефицит трудовых ресурсов. Поэтому вопрос закрепления и привлечения трудовых ресурсов в экономику региона является первостепенным.

На современном этапе необходимо создать единую систему управления развитием Дальнего Востока, особенно в части кадрового обеспечения новых экономических проектов. То есть должна быть сформирована модель взаимодействия между бизнесом, государством, региональными органами исполнительной власти по привлечению кадровых ресурсов.

В целях оптимизации деятельности, а также достижения основных целей и задач поставленных перед Агентством по привлечению человеческого капитала на Дальнем Востоке (далее Агентство), необходимо разработать и задействовать комплекс мер, направленных на определение основных источников концентрации трудовых ресурсов, потенциально относящихся к категории доноров для субъектов, входящих в состав Дальневосточного Федерального округа, в том числе, с акцентом на субъекты, территория которых отнесена к перечню территории приоритетного заселения,

* Сизова М. О., аспирант АНО ВО МГЭУ

определённых Распоряжением Правительства Российской Федерации №848-Р от 27.05.2013 г.

Основными составляющими для пополнения трудовых ресурсов на Дальнем Востоке являются иностранные граждане, проживающие в странах ближнего зарубежья (СНГ) и граждане Российской Федерации, проживающие на территории иных субъектов Российской Федерации. Работу необходимо проводить в комплексе с категорий работодателей, желающих осуществить подбор и расстановку профессиональных кадров в организациях и на предприятиях Дальнего Востока и, в направлении подбора и привлечения потенциальных работников, желающих осуществлять трудовую деятельность на Дальнем Востоке.

1. Работодатели.

Схема работы с работодателями должна включать обязательный анализ рынка труда, сложившегося во всех субъектах, входящих в Дальневосточный Федеральный округ (далее — ДФО). Точечная работа по поиску работодателей, нуждающихся в привлечении квалифицированных кадров в лице граждан Российской Федерации из других субъектов РФ и в лице иностранных граждан, должна проводиться с использованием:

- 1) интернет — ресурсов;
- 2) средств массовой информации и специализированных газет и журналов;
- 3) иных информационных ресурсов, определённых в ходе работы в отдельном субъекте и позволяющих провести информирование работодателей.

Так же, работу по поиску работодателей нужно построить во взаимодействии с различными органами государственной власти в субъектах ДФО, а именно:

- Наладить взаимодействие, совместно подготовить и подписать соглашения с Управлениями по труду и занятости населения (Роструд)

в субъектах ДФО. Определить порядок совместных действий и регламент работы, в рамках реализации государственных программ, в том числе, программы повышения трудовой мобильности трудовых ресурсов.

- Подготовить и подписать соглашения с Управлениями по вопросам миграции МВД России в субъектах (далее- УВМ МВД России). Определить порядок совместных действий и регламент работы в рамках реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее — программа переселения соотечественников). Проработать вопрос получения списков работодателей, привлекающих к трудовой деятельности иностранных граждан из ближнего и дальнего зарубежья.

- В целях развития человеческого капитала на Дальнем востоке и стабилизации миграционной составляющей, совместно с представителями Роструда и УВМ МВД России проводить совместные консультации предпринимателей, привлекающих к трудовой деятельности иностранных граждан из ближнего и дальнего зарубежья, о действии государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом и программы повышения мобильности трудовых ресурсов, для постепенного замещения на предприятиях трудовыми ресурсами — гражданами Российской Федерации, в том числе и в потенциале гражданами, проходящими по программе оказания содействия добровольному переселению соотечественников из — за рубежа.

- Организовать работу с различными объединениями предпринимателей на Дальнем Востоке. Проводить рабочие встречи и консультировать предпринимателей о действии региональной программ повышения мобильности трудовых ресурсов, а также вовлекать в участие в инвестиционных проектах на территории субъектов ДФО. Доводить информацию, что государством и регионами принят ряд последовательных

решений; созданы механизмы льготного налогообложения инвестиционных проектов, реализуемых на Дальнем Востоке; начато создание сети территорий опережающего социально-экономического развития с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности; утверждена федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» (далее Программа).

- На постоянной основе осуществлять контроль работы представительств Агентства. Инициировать открытие новых представительств во всех субъектах ДФО. Осуществлять полный сбор информации и проводить анализ результатов деятельности Агентства по работе с работодателями, в том числе уже участвующих в инвестиционных проектах на территории субъектов, входящих в ДФО. Оперативно пополнять информацию на официальных порталах Агентства о новых вакансиях и потребностях работодателей в трудовых ресурсах по группам специальностей. Проводить на местах адресную работу с представителями юридических лиц и индивидуальными предпринимателями. Исходя из полученной информации, давать объективную оценку деятельности, проводить разбор, вносить коррективы, планировать дальнейшую работу.

Учитывая потребности работодателей в трудовых ресурсах необходимо комбинировать полученную информацию, формировать задачи и определять основные источники (территории) пребывания и концентрации квалифицированных кадров или категории работников, желающих обучаться или повышать свой профессиональный потенциал и переехать на постоянное место жительства на Дальний Восток.

2. Работа с иностранными гражданами.

В работе с иностранными гражданами в рамках государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом,

одним из источников концентрации трудовых ресурсов являются страны ближнего зарубежья. Анализ рынка труда, сложившегося в странах ближнего зарубежья, позволит определить схему работы с интересующей категорией иностранных граждан — потенциальных работников, составляющих необходимые для работы трудовые ресурсы. Одним из основных инструментов для подбора кадров здесь является привлечение информационных ресурсов:

1) интернет -ресурсы (в обязательном порядке, портал посольства РФ в государстве поиска);

2) средства массовой информации и специализированные газеты и журналы;

3) иные информационные ресурсы, определённые в ходе работы в отдельном субъекте и позволяющие провести поиск работников.

Для решения первоочередных задач необходимо:

- Определить государства — участники, являющиеся источником поиска и подбора трудовых ресурсов, преимущественно, где преобладают территории компактного проживания этнических русских. Дистанционно проводить работу за рубежом (параллельно работе дипломатических представительств), для чего запустить, в части касающейся привлечения человеческого (трудового) капитала на Дальний Восток, программу по переселению соотечественников из государств-участников.

- В рамках соглашения Агентства с МИД РФ наладить взаимодействие с консульскими отделами посольств Российской Федерации в государствах-участниках. Получить списки и контакты представителей УВМ МВД России при посольствах РФ по странам ближнего зарубежья. В целях исключения мошеннических действий со стороны третьих лиц и исключения коррупционной составляющей, в рамках соглашения с УВМ МВД России проводить совместную работу, при необходимости организовать работу

представителей Агентства за рубежом, для работы с иностранными гражданами на местах.

- Наладить контакт и проводить рабочие встречи с представителями диаспор и общественных организаций, осуществляющих работу с иностранными гражданами в Российской Федерации (г. Москва), для доведения информации о государственной программе переселения соотечественников, проживающих за рубежом. С целью подбора необходимого контингента, проводить агитацию и доводить информацию о привлекательности территорий приоритетного заселения (Камчатский Край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область).

- Обеспечить комплексный подход к решению вопросов оказания содействия добровольному переселению соотечественников на Дальний Восток. Дать возможность осознанного выбора соотечественниками мест своего будущего проживания, работы, обучения с учетом социально-экономического положения субъектов ДФО, объёмов государственных гарантий и социальной поддержки, которые предоставляются переселенцу в зависимости от выбранной территории заселения.

- В обязательном порядке проводить работу с иностранными гражданами временно или постоянно проживающими (получившими разрешение на временное проживание или вид на жительство) на территории других субъектов Российской Федерации. Информировать указанную категорию иностранных граждан, что, в соответствии с ч. 4 «Правил осуществления выплаты пособия на обустройство участникам государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую федерацию, проживающих за рубежом», утверждённых постановлением Правительства РФ № 270 от 27.03.2013 г., участнику Государственной программы и (или) членам его семьи, временно или постоянно проживавшим на законном основании в субъекте Российской Федерации, территория которого полностью или частично

не отнесена к территории приоритетного заселения, и переселяющимся в рамках Государственной программы в другой субъект Российской Федерации на территорию приоритетного заселения, пособие выплачивается в максимальном размере (240 т. р. — участнику Государственной программы и по 120 т. р. членам его семьи).

- Выделить в отдельный блок и проводить работу как с отдельной категорией, с русскими общинами (старообрядцами, староверами), проживающими в Латинской Америке и на других территориях. Во исполнение п. «в» и п. «г» ч. 5 программы переселения соотечественников, направлять действия на обеспечение баланса интересов переселенцев, принимающего сообщества, Российской Федерации и её субъектов на Дальнем Востоке, органов местного самоуправления, а также предпринимателей. Учитывать приоритет мер социально-экономического стимулирования, определяющих характер переселения, а также направленность процесса.

На втором этапе проведения работы с иностранными гражданами необходима конкретизация и адресность. Совместно с ними нужно определить субъект переезда на постоянное жительство в ДФО, административно — территориальную единицу будущего проживания и первоначально связать все действия с местом нахождения работодателя, участвующего в инвестпроекте, что и будет являться отправной точкой. Так же нужно доводить до иностранных граждан информацию о социально-бытовых условиях, гарантиях субсидирования и иные условиях.

В целях оперативности действий, исключения коррупционной составляющей и затягивания процесса, в рамках соглашений, совместно с сотрудниками УВМ МВД России по субъектам, осуществлять помощь в сборе и подготовке необходимых документов для оформления гражданства РФ, лицам, проходящим по программе переселения соотечественников и членам их семей.

3. Работа с гражданами Российской Федерации.

Работу по привлечению трудовых ресурсов на Дальний Восток из числа граждан Российской Федерации необходимо выстраивать в рамках региональных программ повышения трудовой мобильности трудовых ресурсов.

Как и в работе с иностранными гражданами, мы должны учесть потребности работодателей в трудовых ресурсах, что будет являться и здесь отправной точкой в подборе кадров по региональным программам трудовой мобильности. Необходимо скомбинировать полученную информацию по субъектам, работодателям и ключевым направлениям развития экономики на Дальнем Востоке: 1) химическая промышленность; 2) нефте- и газодобыча; 3) судостроение и судоремонт; 4) сельское хозяйство и производство пищевых продуктов; 5) добыча и переработка полезных ископаемых; 6) рыбохозяйственный комплекс; 7) строительный комплекс; 8) транспортная и социальная инфраструктура; 9) туризм и сервис.

Одним из основных инструментов для подбора кадров здесь является привлечение информационных ресурсов:

- 1) интернет –ресурсы;
- 2) кадровые агентства;
- 3) средства массовой информации и специализированные газеты и журналы;
- 4) иные информационные ресурсы, определённые в ходе работы в отдельном субъекте и позволяющие провести поиск работников.

В ходе работы с потенциальными кандидатами на переселение в Дальневосточный макрорегион в рамках программ повышения трудовой мобильности необходимо в полной мере доводить информацию о привлекательности работы в субъектах ДФО, социально-экономические предпочтения, объёмах государственных гарантий и социальной поддержки, в зависимости от выбранного субъекта переселения.

Предпринимателей (работодателей) распределить по направлениям предпринимательской деятельности. Сформировать список востребованных профессий и специальностей, для проведения анализа градообразующих и подвидовых предприятий и организаций, находящихся в субъектах — донорах, откуда возможен потенциальный приток трудовых ресурсов. Работа с кадровыми агентствами в субъектах — донорах должна строиться на основе предоставления полного спектра информации по Дальневосточному макрорегиону и порядке реализации государственных и региональных программ. По результатам аналитической работы окончательно определить субъекты-доноры и наладить взаимодействия с Управлениями по труду и занятости населения (Роструд), определить порядок совместных действий и регламент работы, в рамках реализации государственных программ, в том числе программы повышения трудовой мобильности трудовых ресурсов. Получать от подразделений по труду и занятости населения списки граждан, стоящих на учёте, по востребованным профессиям и проводить с ними адресную работу.

4. Информационная и подготовительная работа.

Для работы в информационном и агитационном порядке необходимо подготовить специальные информационные материалы на бумажном носителе, в том числе презентации, которые будут являться инструментарием донесения информации. Распространять и пользоваться информационным инструментарием в ходе работы с субъектами, составляющими трудовые ресурсы (иностранцы граждане, граждане РФ), с государственными органами, с кадровыми агентствами, в системе интернет- ресурсов.

Провести подбор информации и подготовить необходимые аналитические обзоры, в том числе и состоянии миграционной ситуации на Дальнем Востоке.

Симохин И. В.^{*}

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДЕЛО КАК БАЗОВАЯ КАТЕГОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

В общей теории права правоприменительный юридический процесс традиционно связывается с разрешением индивидуальных юридических дел. Вне юридического дела не может быть и правоприменительного процесса³⁰⁵. При этом под юридическим делом, как правило, понимается конкретный жизненный случай (ситуация), в отношении которого применяются соответствующие нормы права и на их основе даётся её правовая оценка и осуществляется юридическое разрешение данного случая³⁰⁶. Содержание административного процесса, рассматриваемого в качестве одного из видов правоприменительного процесса, также составляет разрешение индивидуальных юридических дел, именуемых в административно-правовой литературе административными делами. Между тем, несмотря на широкое использование данного понятия в науке административного права и процесса, сущность, особенности и виды административных дел до сих пор основательно не исследованы. Сторонники широкого, «управленческого» подхода к пониманию административного процесса под административным делом понимают возникающий в сфере государственного управления вопрос, действие или событие позитивного или негативного характера, связанные с применением норм административного права и требующие разрешения компетентным органом управления или его должностным лицом в рамках соответствующей административной процедуры³⁰⁷. Другая группа учёных,

^{*} Симохин И. В., аспирант АНО ВО МГЭУ

³⁰⁵ См., напр.: Алексеев С.С. Собрание сочинений в 10-ти томах. Т. 3. М.: Статут, 2010. С. 603–616; Общая теория государства и права: академический курс в 3-х томах / под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М.: Зерцало, 2002. С. 454–465; Радько Т.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2017. С. 479–483.

³⁰⁶ См., напр.: Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2-х томах. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 328.

³⁰⁷ См., напр.: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2005. С. 437–438; Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. — 2-е издание, перераб. и доп. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России; Р-КОПИ, 2017. С. 27; Административный процесс Российской Федерации: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Проспект, 2017. С. 21–26.

придерживающихся узкого понимания административного процесса, как только административного судопроизводства, к административным делам относит рассматриваемые судами дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, перечень которых содержится в статье 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее-КАС РФ).³⁰⁸ Второй подход имеет в настоящее время нормативно-правовое обоснование, поскольку в федеральном законодательстве, в частности в статье 126 Конституции Российской Федерации и в КАС РФ категория «административное дело» используется только применительно к административному судопроизводству. При этом в КАС РФ отсутствует нормативное закрепление общего понятия административного дела, как одного из видов судебных дел. Применительно к исполнительному административному процессу, осуществляемому органами исполнительной власти, иными органами публичной администрации (далее-административно-публичные органы) возможность использования термина «административное дело», вообще нормативно не зафиксирована. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее-КоАП РФ) в рамках нормативной регламентации производства по делам об административных правонарушениях используется понятие «дело об административном правонарушении», однако определение данного понятия не сформулировано.

Моя позиция по вопросу определения сущности и видов административных дел основывается на интегративном понимании административного процесса с выделением в его структуре двух видов процесса: исполнительного административного процесса и судебного административного процесса и разрешаемых в их рамках двух категорий дел: административных и судебно-административных³⁰⁹. В этой связи рассмотрим

³⁰⁸ См., напр.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Ч. 2. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. С. 674–677.

³⁰⁹ См. подробнее: Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2016. С. 25–28, 38–39.

последовательно понятие и виды административных дел, разрешаемых в ходе исполнительного административного процесса и административных дел, разрешаемых в ходе судебного административного процесса.

1. Административные дела, разрешаемые в рамках исполнительного административного процесса.

Представляется, что данную категорию дел в целях более чёткого отграничения от судебных административных дел следует именовать административно-исполнительными делами.

Под *административно-исполнительным делом*, с моей точки зрения, необходимо понимать возникший в сфере внешней правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, иных органов и организаций, уполномоченных на осуществление административно-публичной деятельности (далее-административно-публичные органы) индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), подлежащий разрешению компетентным административно-публичным органом, его должностным лицом в интересах государства, муниципального образования, общества (неопределённого круга лиц), конкретных физического лица или организации на основе материальных норм различных отраслей права в рамках регламентированного административно-процессуальными нормами замкнутого цикла определённых последовательно, по стадиям совершаемых им и участниками процесса документально оформляемых процессуально-правовых действий-административного производства, завершающегося принятием по существу данного вопроса итогового властного правоприменительного решения-административного акта.

Выделим далее основные признаки административно-исполнительного дела.

1. Содержание, то есть предмет административно-исполнительного дела составляет индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), возникающий у конкретного физического лица или у

конкретной организации, в том числе у государственного органа или органа местного самоуправления, связанный с приобретением субъективного юридического права (правового статуса), исполнением юридической обязанности, защитой нарушенного права, привлечением к юридической ответственности. Например, в качестве предмета административно-исполнительного дела могут выступать вопросы приобретения статуса индивидуального предпринимателя, права на осуществление лицензируемого вида деятельности, привлечения к административной ответственности.

2. Административно-исполнительное дело, исходя из его индивидуально-правового содержания, имеет исключительно правоприменительный характер и разрешается в ходе внешней правоприменительной деятельности административно-публичных органов. Здесь необходимо подчеркнуть два аспекта, характеризующих административно-исполнительное дело:

1) это дело всегда связано с необходимостью разрешения посредством применения соответствующих норм права индивидуального юридического вопроса, касающегося конкретного физического лица или конкретной организации;

2) данный индивидуальный юридический вопрос возникает в сфере внешне-функциональной, а не внутриорганизационной деятельности административно-публичного органа или его должностного лица.

Вместе с тем, несмотря на юридическую индивидуальность вопроса, составляющего содержание административно-исполнительного дела, такой вопрос может разрешаться административно-публичным органом не только в интересах участника дела-конкретного физического или юридического лица, но и в интересах государства, муниципального образования и общества-неопределённого круга лиц. В качестве примеров таких публично-значимых дел можно назвать дела о выдаче разрешений на строительство объектов капитального строительства, дела об административных правонарушениях в

области дорожного движения, в сфере охраны окружающей среды, в сфере обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка и т. п.

В то же время нельзя относить к числу административных дел вопросы подготовки и издания (принятия) органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами нормативных правовых актов. Не существует юридических дел о принятии нормативных правовых актов. По моему мнению, деятельность по подготовке и принятию (изданию) нормативных административно-правовых актов представляет собой не административный, а правотворческий процесс, осуществляемый в рамках специальных правотворческих процедур.

Кроме того, с моей точки зрения, не могут признаваться административно-исполнительными делами дела, возникающие по поводу решения должностными лицами административно-публичных органов, иных государственных органов и органов местного самоуправления внутренних организационно-служебных вопросов, в частности, вопросов прохождения государственной службы, аттестации государственных служащих, привлечения их к дисциплинарной ответственности и т. п. Данные внутренние организационно-служебные дела разрешаются не в рамках исполнительного административного процесса, выступающего процессуально-правовой формой реализации исполнительной власти, а посредством возбуждения и осуществления внутренних организационно-служебных производств.

3. Административно-исполнительное дело может быть разрешено по существу только компетентным административно-публичным органом или действующим от его имени должностным лицом. Это означает, что рассматриваемые дела не могут разрешаться иными органами публичной власти и организациями, не относящимися к числу административно-публичных, в частности, к органам исполнительной власти и исполнительно-

распорядительным органам местного самоуправления. Например, административно-исполнительные дела не могут разрешаться органами законодательной власти, представительными органами местного самоуправления, органами прокуратуры. В некоторых случаях, предусмотренных административно-процессуальным законодательством, допускается участие иных государственных органов в возбуждении или разрешении дела без права принятия по нему итогового решения. В частности, в соответствии с КоАП РФ прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении, однако он не уполномочен на его рассмотрение и вынесение по нему постановления.

4. Административно-исполнительным делом может быть признан лишь такой юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация) для разрешения которого необходимо не просто применение соответствующих норм права административно-публичным органом или его должностным лицом, а применение ими данных норм в рамках регламентированного административно-процессуальными нормами замкнутого цикла определённых совершаемых последовательно, по стадиям процессуально-правовых действий-административного производства, с изданием (принятием) по его окончании итогового решения по существу возникшего вопроса-административного акта. Если для разрешения какого-либо вопроса не требуются запуск и последовательное совершение цикла указанных действий, завершающегося изданием (принятием) административного акта, то такой вопрос не может быть признан административно-исполнительным делом. При указанном подходе к вопросам, образующим административно-исполнительные дела, разрешаемые в рамках соответствующих административных производств, можно отнести, например, вопросы государственной регистрации юридических лиц, объектов недвижимости, предоставления лицензий и иных специальных разрешений, предоставления земельных участков из состава земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществления

индивидуализированного государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, принудительного исполнения судебных актов и актов других органов. В числе вопросов, которые не образуют предмет административно-исполнительного дела, представляется возможным назвать, в частности, вопросы выдачи административно-публичными органами физическим лицам и организациями различных документов информационного и технического характера, совершения разовых административно-правовых действий (проверка документов, таможенный досмотр, предполётный досмотр в аэропорту и т. п.), осуществления сплошного неиндивидуализированного надзора за поведением неопределённого круга лиц в общественных местах, в ходе дорожного движения, за состоянием окружающей среды, объектов благоустройства и т. п.

5. Юридино-фактический вопрос (юридино-фактическая ситуация), составляющий предмет административно-исполнительного дела, возникает и подлежит разрешению на основе и в соответствии с материальными нормами не только административного, но и иных отраслей права, в частности, муниципального, финансового, гражданского, земельного, экологического и других. В этой связи представляется безосновательной привязка административно-исполнительного дела к его административно-материальному содержанию. Это дело именуется административным не потому, что образующий его вопрос разрешается на основе материальных норм административного права, а потому, что оно возбуждается и рассматривается компетентным административно-публичным органом в рамках административного производства и в соответствии с установленными административными процедурами. Если можно так выразиться, административное дело административно в силу административно-процессуального порядка его разрешения. Исходя из отраслевого материально-правового содержания административно-исполнительных дел возможно выделение видов таких дел, в частности, административно-административных,

административно-гражданских, административно-бюджетных, административно-налоговых, административно-таможенных, административно-земельных, административно-жилищных, административно-градостроительных, административно-экологических и т. п. При изложенном понимании сущности административно-исполнительного дела представляется обосновательным выделить отдельные категории юридических дел, разрешаемых административно-публичными органами в административно-процессуальном порядке, по признаку отраслевой принадлежности их содержания, например, налоговых, таможенных, гражданских, жилищных, земельных и т. п. Все эти дела являются административными и все они, несмотря на различия в их материально-правовом содержании, разрешаются в рамках исполнительного административного процесса.

6. С формально-юридической стороны административно-исполнительное дело представляет собой систематизированную совокупность процессуально-правовых документов, составляемых на всех стадиях производства по данному делу, от его возбуждения, до исполнения принятого по нему решения административного акта, включая заявления, жалобы физических лиц, на основания которых возбуждалось дело, акты, протоколы, письменные объяснения, заключения экспертов и т. д.

2. Административные дела, разрешаемые в рамках судебного административного процесса.

Данную категорию дел в целях отграничения от административно-исполнительных дел целесообразно именовать административно-судебными.

Административно-судебное дело, по моему мнению, представляет собой возникший в сфере правоприменительной деятельности органов судебной власти на основе возбуждённого или возбуждённого и частично либо полностью разрешённого административно-исполнительного дела индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), связанный с необходимостью завершения разрешения судом указанного дела или частичного

либо полного пересмотра результатов его разрешения административно-публичным органом, подлежащий рассмотрению компетентным судом (судьёй) в интересах государства, муниципального образования, общества (неопределённого круга лиц), конкретных физического лица или организации на основе материальных норм различных отраслей права в рамках регламентированного административно-процессуальными нормами замкнутого цикла определённых последовательно, по стадиям совершаемых им и участниками процесса документально оформляемых процессуально-правовых действий-административного судопроизводства, завершающегося принятием по существу данного вопроса итогового властного правоприменительного решения-судебного акта.

Выделим основные признаки административно-судебного дела.

1. Содержание, предмет административно-судебного дела составляет индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическая ситуация), возникший у конкретного физического лица или у конкретной организации, в том числе у государственного органа или органа местного самоуправления, связанный либо с необходимостью завершения разрешения судом возбуждённого административно-публичным органом административно-исполнительного дела либо с необходимостью частичного или полного пересмотра результатов его разрешения указанным органом. Таким образом, исходя из обозначенных вопросов, которые могут составлять предмет административно-судебного дела, возможно выделение двух категорий таких дел:

1) административно-судебные дела, возбуждаемые судом по поводу завершения разрешения передаваемых ему административно-публичными органами возбуждённых или возбуждённых и частично разрешённых ими административно-исполнительных дел, например, дела о рассмотрении по существу возбуждённых административно-публичными органами дел об административных правонарушениях, дела об установлении

административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, дела о взыскании с физических лиц и организаций обязательных платежей и санкций;

2) административно-судебные дела, возбуждаемые судом по поводу полного или частичного пересмотра на основании соответствующих заявлений (жалоб) физических лиц и организаций результатов разрешения административно-публичными органами административно-исполнительных дел — дела об оспаривании правовых актов (решений), действий (бездействия) административно-публичных органов их должностных лиц, принятых, совершенных в ходе и по итогам разрешения ими соответствующих дел, например, дел о государственной регистрации недвижимости, дел о предоставлении лицензий и иных специальных разрешений, дел об административных правонарушениях.

Названные две категории административно-судебных дел по существу выделяются и в частях 2-3 статьи 1 КАС РФ, согласно которым суды в порядке административного судопроизводства рассматривают и разрешают: а) дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; б) дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям.

2. Административно-судебное дело может быть возбуждено и рассмотрено только соответствующим компетентным судом общей юрисдикции или арбитражным судом (судьёй). При этом необходимо отметить, что суд в отличие от административно-публичного органа не может самостоятельно, по собственной инициативе возбудить административное дело. Основаниями для возбуждения административно-

судебных дел могут служить лишь соответствующие обращения в суд государственных органов, органов местного самоуправления, прокуроров, физических лиц и организаций (заявления, жалобы, протесты).

3. Юридино-фактический вопрос (юридино-фактическая ситуация), составляющий предмет административно-судебного дела возникает в рамках возбуждённого ранее или возбуждённого и частично либо полностью разрешённого административно-исполнительного дела и подлежит окончательному разрешению судом, исходя из его материально-правового содержания, на основе и в соответствии с материальными нормами как административного, так и иных отраслей права. Например, дело об оспаривании постановления административно-публичного органа о назначении лицу административного наказания подлежит разрешению на основе норм административного права, содержащихся в общей и особенной частях КоАП РФ, а также на основе материальных норм иных отраслей права, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность (гражданского, земельного, лесного, градостроительного, экологического и т. д.), административное дело об оспаривании решения органа местного самоуправления об отказе в предоставлении организации земельного участка в аренду или в собственность-на основе соответствующих норм земельного права, содержащихся в Земельном кодексе Российской Федерации, административное дело об оспаривании предписания органа государственного жилищного надзора об устранении нарушений жилищного законодательства-на основе соответствующих норм жилищного права, содержащихся в Жилищном кодексе Российской Федерации и т. п.

Вопрос о материально-правовой природе разрешаемых судами административных дел в контексте соотношения их с гражданскими делами дискутируется в отечественной юридической науке, прежде всего в литературе по гражданскому процессу, в течение многих десятилетий и продолжает оставаться в центре внимания и в настоящее время, особенно

после введения в действие КАС РФ. Представители науки гражданского процесса утверждают, что административным делом может быть признано лишь такое дело, в рамках которого рассматривается спор, возникающий исключительно из материальных административных правоотношений, не осложнённых элементами иных правоотношений (гражданских, жилищных, семейных и т. п.), и разрешение которого не повлечёт наступления гражданско-правовых или иных не административно-правовых последствий. Наличие при рассмотрении судом спора с участием административно-публичного органа элементов гражданских и иных смежных с ними правоотношений, а также возможности наступления в результате разрешения данного спора гражданско-правовых последствий свидетельствует, по их мнению, о гражданско-правовой, а не административной природе дела³¹⁰. На обозначенной позиции по существу основано и содержащееся в абзаце 5 пункта 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» разъяснение о том, что споры о признании недействительными (незаконными) актов государственных органов и органов местного самоуправления, если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению по правилам административного судопроизводства. Иными словами, дела об оспаривании в суде указанных правовых актов не являются административными и, видимо, должны квалифицироваться в качестве гражданских.

Указанный подход к разграничению административных и гражданских дел, разрешаемых судами, представляется неприемлемым в связи со следующим.

³¹⁰ См., напр.: Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 450–451; Боннер А.Т. Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика. Избранные труды. Т. VI. М.: Проспект, 2017. С. 19, 252–253.

Во-первых, юридическое дело, в том числе административное дело—это категория процессуального, а не материального права. В этой связи при характеристике правовой природы юридического дела необходимо принимать во внимание не только его материально-правовое содержание, но и основания и процессуальные особенности его возникновения и разрешения. Как было подчёркнуто выше, административные дела именуются административными не в силу того, что их содержание образуют исключительно вопросы применения норм административного права в рамках возникающих материальных административно-правовых отношений. Административное дело характеризуется тем, что оно подлежит разрешению административно-публичным органом в рамках внесудебных административных процедур, системная совокупность которых образует административное производство. В этой связи возможное гражданско-правовое содержание административного дела нельзя рассматривать в отрыве от его административно-процессуальной формы. Принципиальное отличие административного дела с гражданско-правовым содержанием от гражданского дела заключается в том, что возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей физических лиц и организаций обусловлено в данном случае не действиями (бездействием) самих этих лиц в рамках соответствующих материальных гражданско-правовых отношений, а осуществлением в отношении них компетентными административно-публичными органами властного административного правоприменения, облечённого в определённые административно-процессуальные формы. Соответственно такое дело, возникающее в связи с осуществлением и в ходе осуществления административной правоприменительной деятельности, не может быть признано гражданским, а является административно-исполнительным и в дальнейшем при наличии необходимой процессуально-правовой инициативы может быть трансформировано в административно-судебное дело, которое подлежит

разрешению по правилам административного, а не гражданского судопроизводства.

Во-вторых, само по себе наличие в рамках разрешаемого административно-исполнительного дела, а затем и в рамках возникающего на его основе административно-судебного дела спора между физическим лицом, организацией и административно-публичным органом по поводу предоставления, изменения или прекращения права, основанного на нормах гражданского, семейного, жилищного, земельного законодательства, не превращает автоматически данное дело в гражданское. Спор в гражданском деле и спор в административном деле принципиально отличны. Гражданское дело в отличие от административного обусловлено наличием разрешаемого судом гражданско-правового спора между непосредственными участниками соответствующих гражданско-правовых отношений (кредитором и должником, супругами, учредителями юридического лица и т. п.) без вмешательства в эти отношения субъектов административной власти и без их участия в данном деле. В рамках административного дела в отличие от гражданского разрешается не спор между субъектами гражданского правоотношения об их правах, обязанностях и ответственности, а спор между субъектами административно-процессуального правоотношения по поводу законности правового акта, действия или бездействия административно-публичного органа, его должностного лица, которые послужили юридическими основаниями для возникновения, изменения или прекращения гражданских прав и обязанностей, либо создали препятствия в их реализации. Возможность наступления в результате разрешения судом административного дела гражданско-правовых последствий для его участников, например, возникновения права собственности, аренды имущества также не свидетельствует о гражданско-правовой природе данного дела, поскольку такие последствия наступают не непосредственно, как это имеет место по результатам разрешения гражданского дела, а опосредованно в результате совершения соответствующими административно-публичными

органами властных административных действий и издания (принятия) ими властных административных актов. Например, если суд по результатам разрешения административного дела принял решение признать незаконным решение органа Росреестра об отказе физическому или юридическому лицу в государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество и возложил на этот орган обязанность зарегистрировать такое право, то гражданско-правовые последствия в виде возникновения у лица права собственности наступят не непосредственно на основе судебного акта, а в результате совершения ответчиком в его исполнение необходимых регистрационных действий.

Таким образом, не имеется каких-либо материально-правовых и процессуально-правовых оснований для отнесения разрешаемых судами административных дел с гражданско-правовым содержанием к категории гражданских дел.

4. Административно-судебные дела разрешаются судами в рамках судебного административного процесса, правовой формой выражения которого, регламентированной КАС РФ и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, выступает административное судопроизводство.

Изложенное позволяет прийти к выводу о необходимости дальнейшего углублённого научного исследования такой базовой, опорной категории административного процесса, как «административное дело» и о наличии практической потребности в нормативном закреплении понятия и признаков административного дела в КАС РФ, а также в будущем федеральном законе, определяющем правовые основы исполнительного административного процесса.

Сназина Е. А.*

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Мировые тенденции качественного изменения государственности отражаются и на процессах, происходящих в России. Такие изменения обусловлены рядом факторов: 1) приватизация материальная переродилась в приватизацию государства, передачу его функций негосударственным субъектам; 2) конкуренция возникает между публичным и частным сектором, и внутри непосредственно сектора публичного; 3) происходит децентрализация в виде фрагментации государственного аппарата: образование публичных предприятий, которые затем переходят в частную сферу, саморегулируемых организаций; 4) под влиянием глобализации государство модифицирует свою регулируемую функцию, при этом на разных континентах используется определённый правовой трафарет³¹¹.

В этих условиях перехода от традиционных идей государственного управления к подходу, рассматриваемому как равноправное сотрудничество государственных и негосударственных структур, необходим и иной подход к классификации субъектов административного права, определению негосударственных организаций как видов таких субъектов.

Выступая за традиционное подразделение субъектов административного права на индивидуальных и организации, мы не согласимся с той точкой зрения, что последние подразделяются на юридических лиц публичного и частного права³¹².

* Сназина Е. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

³¹¹ См.: Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М., 2015. С. 5–8.

³¹² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2011; Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М., 2011; Агапов А.Б. Административное право : учебник. М., 2011. С. 42.

Данная классификация несколько спорна, так как из этого круга субъектов выпадает ряд организаций, которые не обладают статусом юридического лица, но могут вступать в правоотношения. К примеру, не все общественные объединения в соответствии с законодательством обязаны проходить государственную регистрацию в качестве юридического лица.

Схожая трактовка классификации субъектов административного права предложена В.Ф. Яковлевым, Э.В. Талапиной. При видимом взаимодействии норм двух отраслей права (гражданского и административного), они справедливо полагают, что критерий подразделения субъектов публичного права должен и находиться в публично-правовой плоскости. В качестве последнего указанные авторы предлагают использовать роль субъектов в государственном управлении и подразделить их на публичные и частные. Представляется, что предложенная классификация ещё требует своего осмысления и доработки, что, впрочем, отмечают и сами авторы. Несомненно лишь то, что взаимопроникновение частных и публичных отношений — одна из общих тенденций развития современного правового регулирования³¹³.

Учитывая, что организации как субъекты права весьма разнообразны, необходимо проведение их классификации. Деление организаций на группы может проводиться в зависимости от целей создания: для производства определённых ценностей; для реализации прав и интересов их членов и др. От того, является ли целью деятельности извлечение прибыли, выделяются коммерческие и некоммерческие организации. По виду собственности могут быть: государственные, муниципальные, частные, общественные и иные организации³¹⁴.

³¹³ См.: Хабриева Т.Я. Современные подходы к классификации юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 9.

³¹⁴ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М, 2007. С. 332–333.

П.И. Кононов предлагает подразделить организации в зависимости от нескольких оснований: кем созданы, от чьего имени действуют и на какой форме собственности основаны. Им выделены следующие группы организаций: государственные, муниципальные, общественно-политические; саморегулируемые; частные; потребительские³¹⁵.

В рамках данных оснований, организации можно дифференцировать на определённые подвиды. Например, перечень коммерческих и некоммерческих организаций — юридических лиц закрепляется в Гражданском кодексе РФ, что не препятствует его использованию в административно-правовой доктрине, так как каждая из этих видов организация вступает и в административно-правовые отношения.

Исследуя различные подходы к систематизации данных субъектов, чётко прослеживается стремление практически всех авторов среди прочих групп выделять такие виды организаций как государственные и негосударственные.

При этом в качестве оснований такого деления называются: природа организации³¹⁶, форма собственности³¹⁷.

На наш взгляд, в основе данного деления находятся два взаимосвязанных критерия: 1) характер полномочий организации; 2) то, от чьего имени выступает организация. Такое же основание как природа организации является слишком общим. Исходя из формы собственности, выделяется ещё ряд подвидов: муниципальные, частные и т. д.

Руководствуясь обозначенными критериями, к государственным организациям предлагается относить: органы государственной власти, государственные унитарные предприятия, государственные учреждения, государственные корпорации, публично-правовые компании.

³¹⁵ См.: Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М., 2013. С. 70–72.

³¹⁶ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: учебник. М., 2009. С. 52.

³¹⁷ См.: Административное право: учебный курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы, 2010. С.124.

К организациям негосударственным относятся: муниципальные, общественные объединения, частные, религиозные организации и др.

Но данная классификация будет неполной, так как существуют ещё и общественно-государственные организации, которые следует выделить в отдельный вид, представляющий собой синтез признаков и государственных и негосударственных организаций. К ним следует отнести как непосредственно эти организации³¹⁸, так и таких субъектов как общественные палаты, общественные советы и т. д., так как они создаются также с участием организаций государственных.

А.В. Стерлигов к организациям как субъектам правоотношений, кроме негосударственных и государственных, относит и российское государство³¹⁹. Хотя государство в целом может являться субъектом права, но не субъектом правоотношений и вряд ли целесообразно его относить к организациям. Но в целом, следует согласиться с указанным и другими вышеназванными авторами, что государство (а также субъекты РФ, муниципальные образования) можно отнести к субъектам административного права, но не субъектам административно-правовых отношений. По этому критерию данную категорию субъектов предлагается выделить в отдельный вид, наряду с физическими лицами и организациями, объединив их в единый термин «государство».

Здесь следует согласиться с мнением С.И. Архипова, что «государство как правовая корпорация есть организационно сложный, составной субъект права, не единый замкнутый союз, а множество открытых, взаимодействующих

³¹⁸ См., например, Указ Президента РФ от 11 декабря 2015 г. № 617 «О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество “Знание”» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7145.

³¹⁹ Стерлигов А.В. Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций: дис. ...канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. С. 35.

между собой правовых объединений (муниципальных, региональных и т. д.)»³²⁰.

Таким образом, предлагается виды субъектов административного права с позиции степени наделения их государственными полномочиями подразделить на: государство, государственные организации, общественно-государственные организации, негосударственные организации, физические лица.

Традиционно рассматриваемые признаки негосударственных организаций, такие как отсутствие государственно-властных полномочий, финансирования со стороны государства³²¹, трансформируются в условиях перехода к качественно изменившемуся его управлению. Поэтому в первую очередь среди признаков негосударственных организаций должны быть рассмотрены: 1) выступление от своего имени, а не от имени государства; 2) выполнение собственных прав и обязанностей в административно-правовых отношениях (но возможность способствования решению государственных задач); 3) отсутствие государственно-властных полномочий (но возможность наделения отдельными публичными полномочиями).

В связи с этим в классификационных критериях негосударственных организаций можно выделить некоторые новые критерии, а именно: 1) наличие у организаций отдельных государственных или иных публичных полномочий; 2) наличие специального административно-правового статуса (организации, выполняющей функции иностранного агента, социально ориентированной, саморегулируемой). И, таким образом, можно проводить дальнейшую классификацию уже негосударственных организаций как субъектов административного права.

³²⁰ Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 18.

³²¹ См., например, Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 44.

*Ташмамедова М. Б.**

К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВИЛАХ РАССМОТРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Раскрывая основные процессуальные правила рассмотрения административных дел в сфере государственного управления, профессор В.Д. Сорокин указывал на то, что современная государственно-управленческая деятельность ориентирована не только на разрешение споров, возникающих между сторонами административных правоотношений, но и на решение иных «задач позитивного характера». Утверждая, что это «придаёт административному процессу своеобразную окраску»³²², великий российский учёный доказал предположение о том, что указанная деятельность осуществляется на основе чётких процессуальных норм, совокупность которых и составляет административный процесс³²³.

Проблема в том, что деятельность органов государственного (публичного) управления на протяжении длительного времени так и не способствовала кристаллизации универсальных административно-процессуальных правил, которые бы раскрывали социальное предназначение вышеуказанных норм, призванное обеспечивать «реализацию всего массива материального административного права». Например, действующие процессуальные нормы, содержащие правила рассмотрения административных дел в сфере государственного (публичного) управления разрознены по многочисленным нормативным актам, принимаемым как представительными, так и исполнительными органами власти на совершенно разных уровнях государственного управления.

* Ташмамедова М. Б., аспирант АНО ВО МГЭУ

³²² Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2002. С. 27–29.

³²³ Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права; Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 44.

Под рассмотрением и разрешением подведомственных административных дел следует понимать принятие предусмотренных законом решений по индивидуально-конкретным делам, возникающим в связи с осуществлением всего спектра государственно-управленческой деятельности. Такое понимание опирается на «управленческую» концепцию административного процесса, по справедливому мнению профессора Ю.Е. Аврутина, включающего в себя производства реализуемые в процессуальной или в процедурной форме³²⁴.

С учётом исследуемой темы особую значимость приобретают административно-правовые нормы, содержащие процессуальные правила рассмотрения административных дел при осуществлении государственного управления в сфере внутренних дел. Изучение теоретической конструкции единого административного процесса позволило выделить особенности административно-процессуальной деятельности должностных лиц полиции МВД России по разрешению административных дел в сфере государственного (публичного) управления³²⁵. Так, при наличии между сторонами административных правоотношений некоего спора о праве указанные дела разрешаются посредством осуществления административно-юрисдикционных производств (об административных правонарушениях, дисциплинарного, по жалобам). И наоборот в ходе решения самых различных задач позитивного (бесспорного) характера, административные дела разрешаются в ходе выполнения административных процедур (регистрация, выдача разрешений и т. д.).

В этом смысле предлагаемая систематизация административно-процессуальных норм, содержащих соответствующие правила, имеет целью их сведение в шесть разнородных процессуально-правовых групп. В

³²⁴ Аврутин Ю.Е. Об административном процессе и процедурной форме государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1 (61). С. 56–61.

³²⁵ Подробнее см.: Шевцов А.В. К вопросу о месте административной юрисдикции полиции МВД России и административной юстиции в системе единого административного процесса органов государственной власти Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 24–28.

последующем они могут быть положены в основу разработки принципиально новой концепции административно-процессуальной деятельности должностных лиц ОВД при осуществлении ими государственного управления в сфере внутренних дел.

1-я группа процессуальных правил рассмотрения административных дел сгруппирована с учётом реализации норм, регулирующих принципы административного процесса полиции МВД России, а точнее всех составляющих его производств и процедур. Орбита подобного рода административно-правового регулирования соотносится с принципами законности, общественной заинтересованности, быстроты осуществления, гласности, равенства сторон, национального языка, должностной ответственности.

2-я группа правил сгруппирована с учётом реализации норм, регулирующих основы правового статуса должностных лиц ОВД уполномоченных разрешать административные дела посредством административно-юрисдикционных производств и административных процедур. К этой группе следует отнести нормы, определяющие перечень должностных лиц, а также:

а) территориальную и предметную подведомственность разрешения административных дел. Так, в положениях о МВД России и о его территориальных органах³²⁶ указывается на то, что соответствующие субъекты административного процесса организуют и осуществляют: производство по делам об административных правонарушениях; рассмотрение заявлений и жалоб; поддержание служебной дисциплины сотрудников; реализацию возложенных государственных функций, в т. ч. посредством предоставления государственных услуг;

³²⁶ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о МВД России и Типового положения о территориальном органе МВД России по субъекту РФ».

б) правосубъектность лиц, чьи интересы или обязанности затрагиваются административно-юрисдикционными производствами или административными процедурами, говоря иначе лиц, имеющих право требовать определённых действий от должностных лиц ОВД. Например, любой сотрудник, выполняющий возложенные на полицию обязанности должен предъявить по требованию обратившегося к нему лица своё служебное удостоверение, а также сообщить ему причину возникшего между ними административного правоотношения³²⁷.

в) полномочия иных обязательных участников вышеуказанных производств и процедур (свидетелей, специалистов и т. д.). Так, обязанности и права участников производства по делам об административных правонарушениях раскрыты в гл.25 КоАП РФ³²⁸. В рамках дисциплинарного производства предусматривается возможность участия специалиста психофизиолога по требованию лица, в отношении которого проводится служебная проверка³²⁹. Помимо государственных служащих, контролирующих соблюдение порядка осуществления дисциплинарного производства³³⁰, к этой работе может быть привлечён специалист некоммерческой организации уполномоченной проводить необходимый мониторинг и анализ³³¹. Первоначальные материалы административных дел, разрешаемых в связи с реализацией государственных функций МВД России путём предоставления государственных услуг, поступают из специализированных многофункциональных центров (МФЦ). Таким образом, основанием для участия специалистов (работников) данных

³²⁷ См.: ст.ст. 32, 5 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 05.12.2017).

³²⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017)).

³²⁹ См.: ч. 6 ст. 52 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

³³⁰ См.: ст.14 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006, № 19, ст. 2060.

³³¹ Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // СЗ РФ. 2017, № 17, ст. 2545.

учреждений в административных процедурах предоставления государственных услуг является соглашение о взаимодействии, заключаемое между МВД России и МФЦ³³².

3-я группа правил соответствует нормам, применяемым на первоначальной стадии возбуждения административных дел. Такого рода нормы содержатся в КоАП РФ, законодательстве, регламентирующем порядок прохождения службы в ОВД, рассмотрения обращений граждан, предоставления государственных услуг, а также в огромном количестве различных подзаконных актов и регламентов реализации государственных функций МВД России. Относящиеся к этой группе нормы устанавливают: а) основания и порядок возбуждения дел; б) территориальность и процессуальные сроки; в) порядок оценки представляемых доказательств; г) основания, исключающие возможность осуществления административных производств; д) правила документирования обстоятельств, представляющих собой основания для возбуждения дел.

4-я группа правил основана на установленном порядке непосредственного процессуального разрешения административных дел. К этой группе относятся нормы, определяющие: а) формы постановлений или иных процессуальных актов по делам; б) сроки процессуального разрешения дел; в) условия отмены принимаемых по делам постановлений и иных процессуальных актов.

5-я группа правил сгруппирована с учётом реализации норм, регулирующих порядок пересмотра постановлений или иных процессуальных актов, принятых в связи с разрешением административных дел.

И наконец, *6-я группа правил* обобщена с учётом норм, применяемых на стадии исполнения постановлений или иных процессуальных актов. Эта

³³² См.: ст. 18 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ, 2010, № 31, ст. 4179.

группа основана на нормах, которые содержат: а) условия и сроки вступления в силу принятых решений; б) особенности обращения таких решений к реальному исполнению; в) порядок и сроки исполнения решений.

Систематизация разрозненных норм в шесть процессуально-правовых групп, каждая из которых содержит характерные ей процессуальные правила рассмотрения административных дел, является одним из элементов разработки новой концепции административно-процессуальной деятельности должностных лиц полиции МВД России. Основным её замыслом является выявление существующих закономерностей в правовой регламентации процессуальных и процедурных полномочий должностных лиц ОВД (полиции), осуществляемых в сфере государственно-управленческой деятельности. В конечном итоге это позволит сформулировать критерии разграничения вышеуказанных полномочий в исследуемой сфере по характеру административных производств, осуществляемых в процессуальной или процедурной форме. В первом случае для производств характерно наличие спора, и они предполагают негативные последствия для субъектов правоотношений, вышедших за рамки правового поля. Во втором случае они, напротив, характеризуются позитивными качествами. Проводимое в данном направлении комплексное исследование направлено на совершенствование государственного управления в сфере внутренних дел.

*Шатских И. И.**

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Любая система, функционирующая по методу власти и подчинения, имеющая органы наделённые контрольно-надзорными, лицензионно-

* Шатских И. И., аспирант АНО ВО МГЭУ

разрешительными полномочиями при наличии положительных сторон своей деятельности может иметь и негативные явления. В системе органов власти и управления одним из таких негативных явлений является коррупция. Коррупция в нашей стране стала общегосударственным негативным фактором, разрушающим государственность и угрожающим экономической безопасности страны. Основная часть российского общества не осознаёт до конца степень существующей угрозы. Следует сказать, что в России сформирована серьёзная нормативно-правовая база антикоррупционного характера. Основным законом является ФЗ РФ «О противодействии коррупции»³³³, также следует назвать Федеральные законы «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³³⁴, «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»³³⁵, «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»³³⁶. Также следует отметить, что Российская Федерация присоединилась к ряду международных конвенций антикоррупционного характера. В частности к Конвенции о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, Конвенции ООН против коррупции, Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, к Конвенции Организации Объединённых Наций против транснациональной

³³³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // СЗ РФ от 29.12.2008, 52 (ч. 1), ст. 6228.

³³⁴ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609.

³³⁵ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

³³⁶ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

организованной преступности и дополняющих её протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за неё.

Но при том, что в стране создана нормативная база, удовлетворяющая современным требованиям антикоррупционной направленности, реализация изложенных в них норм сталкивается с серьёзными проблемами. Эти проблемы можно сгруппировать по следующим направлениям:

- наличие множественных необоснованных запретов в экономике;
- недостаточно высокий уровень денежного содержания государственных служащих, (кроме лиц, занимающих высшие должности);
- низкий уровень общественного контроля за деятельностью властных органов;
- отсутствие постоянной и систематической антикоррупционной пропаганды на фоне культивируемой рынком пропаганды потребления;
- отсутствие независимых СМИ на муниципальных и региональных уровнях.

Коррупция присутствует на всех уровнях власти, от муниципальных образований до федерального уровня. Анализ нормативно-правового и статистического материала позволяет конкретизировать направления коррупционных проявлений в органах власти, а именно: совместительство в коммерческих структурах, подконтрольных органу власти; организация коммерческих структур должностными лицами, через близких родственников; использование служебного положения в процессе приватизации государственных предприятий; незаконная передача коммерческим организациям бюджетных средств; создание преимуществ в получении кредитов, ссуд, ценных бумаг, недвижимости; использование в личных целях предоставленных для служебной деятельности помещений,

средств транспорта и связи, денежных средств; получение за свои служебные функции официально или завуалированно вознаграждения.

Тут необходимо отметить, что формы такого вознаграждения могут носить весьма разнообразный характер: выплата незаконных премий, завышенных гонораров, оплаты чиновнику или членам его семьи фиктивно оформленной работы, поездок за границу, покупки там недвижимости, выдачи долгосрочных беспроцентных кредитов.

В специальной литературе в качестве «причин коррупции выделяют: 1) правовую пассивность и незнание антикоррупционного законодательства; 2) психологическую готовность части граждан к мздоимству, в том числе вследствие низкого уровня материальной обеспеченности; 3) многочисленные коллизии и пробелы в законодательстве»³³⁷.

Нахождение на высокопоставленных должностях предполагает участие в мероприятиях официального характера, которые как правило сопровождаются неофициальной частью. Высокопоставленных чиновников активно приглашают на мероприятия, связанные с торжественным открытием бизнес проектов. Многочисленные заграничные поездки связаны с привлечением большого количества сопровождающих лиц. В последние годы активно создавались и расширялись штаты всевозможных представительств, пресс-служб, реальная необходимость в которых условна, а может быть объяснена трудоустройством своих родственников или родственников других чиновников. Если государственный служащий занимает высокий пост, то он обязан уметь общаться с представителями СМИ. Более того, ведение документации и выступления для прессы должны быть понятны простому гражданину. Много вопросов вызывает использование служебного транспорта, в том числе и случаи, сопровождающиеся перекрытием транспортных магистралей при проезде кортежей.

³³⁷ Гриб В. Г., Окс Л. Е. Противодействие коррупции. с. 121-122 // М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011.

Рассмотрим одну из особенностей требования о декларировании доходов государственных служащих и членов их семей. Речь идёт о супругах и несовершеннолетних детях, доходы и имущество которых должно быть отражено в соответствующей справке. Но возраст родителей несовершеннолетних детей как правило от 20 до 35–40 лет. При этом если провести анализ должностей в системе органов власти, в которых может присутствовать коррупционная угроза то это возраст от 45–50 лет и старше. Как правило, это руководители различного уровня, с соответствующими полномочиями по принятию решений. Данная норма воспринимается рядовым гражданином, как умышленно предоставленная возможность переоформлять дорогостоящее имущество на совершеннолетних детей и, формально, быть честным перед законом.

Ещё одним примером может быть условие необходимости проверки доходов государственного служащего в случае приобретения им имущества, стоимость которого более чем в три раза превышает его годовой доход. Учтём, что доходом будет весь официально начисленный заработок, до удержания с работника НДФЛ. Но в расчёт не берутся расходы, которые объективно должны были быть в эти три года, а именно расходы на питание, квартплату и услуги ЖКХ, уплата налогов на имущество и транспортное средство, не говоря уже о расходах связанных с содержанием членов семьи. Автор считает, что с учётом той опасности которая коррупция несёт государству, необходимо ввести норму, по которой конкретное лицо обязано доказывать, что оно не виновно в совершении коррупционных действий и деньги на покупку носят легальное происхождение. Фактически автором предлагается отменить действие принципа презумпции невиновности по коррупционным правонарушениям. Либо, необходимо изменить нормы, которые фактически позволяют совершать коррупционные нарушения, но искусственно ограничивают размеры этого

нарушения до суммы дохода за три года³³⁸. Ещё одним негативным примером неэффективности антикоррупционной борьбы следует считать отсутствие свободного доступа к своеобразному реестру взяточников. Реестр госслужащих уволенных в результате утраты доверия разместят в государственной информационной системе (ГИС), но доступ к информации будут иметь только государственные органы и хозяйствующие субъекты с государственным участием. То есть, за увольнением в связи с утратой доверия может скрываться попытка увести виновного из-под уголовного преследования и различных форм общественного осуждения.

Факты увольнения в связи с утратой доверия следуют, когда на конкретного высокопоставленного чиновника накопилось достаточно большое количество компрометирующих материалов и разглашение этой информации может негативно сказаться на имидже власти в целом. А у уволенного за коррупцию чиновника остаются те материальные блага, которые он получил за свои действия в суммах, многократно превышающих его доходы, полученные на государственной службе.

Во многом решение проблем противодействия коррупции зависит от конкретных лиц, занимающих должности в системе органов власти и управления. Для преодоления коррупционных явлений необходимо соблюдение морально-нравственных норм, содержащих конкретные ограничения, и в ходе борьбы с коррупцией необходимо эти ограничения законодательно закреплять. Действующий в настоящее время закон «О противодействии коррупции» не содержит, либо не конкретизирует ряд ограничений, которые при детальном анализе сводят эффективность борьбы с коррупцией к минимуму.

В завершении статьи конкретизируем эти нормы. К ним следует отнести:

³³⁸ Пример: Денежное содержание сотрудника ОВД в должности заместителя начальника территориального УМВД по району в Санкт-Петербурге за 2016 год — 1 млн. руб. Если он приобретает автомобиль за 2,99 млн. руб., то формальные основания проведения проверки.

1. Отказ от участия в мероприятиях формального характера, сопровождающиеся банкетами, подарками, неформальными увеселительными мероприятиями.

2. Отказ от участия коммерческих мероприятиях, связанных с инициированием бизнес проектов, от участия в конференциях, предполагающих затраты из внебюджетных источников.

3. Минимизация заграничных поездок и сокращение штата сопровождающих.

4. Ведение документации и выступления для прессы на понятном для обычных граждан языке.

5. Минимизация использования служебного транспорта, сопровождающегося перекрытием транспортных магистралей при проезде кортежей.

6. Максимальная экономия бюджетных ресурсов. Введение ограничений по срокам эксплуатации движимого и недвижимого имущества, находящегося на балансе органов власти и сроков эксплуатации после проведенного ремонта. Например, косметический ремонт служебного кабинета назначаемого чиновника не должен быть приурочен к его назначению на эту должность).

*Шатских И.И.**

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Административно-правовые нормы регулируют отношения практически во всех сферах жизни общества.

Динамика развития этих отношений неизбежно приводит к модернизации механизма административно-правового регулирования,

* Шатских И.И., аспирант АНО ВО МГЭУ

заставляет государство оперативно реагировать на изменения, происходящие в экономике, социальной, политической, культурной сферах.

Обеспечение общественного порядка также невозможно без регулятивных и охранительных свойств административного права.

Административные правонарушения против общественного порядка - это закрепленные в главе 20 КоАП РФ, совершаемые умышленно или по неосторожности деяния, посягающие на интересы общества как целостного социального организма, его материальные и духовные ценности, основы безопасности личности, общества и государства.

Охране подлежат такие выработанные общественной жизнью ценности, как спокойствие людей, ощущение размеренности уклада жизни, неприкосновенность личности в условиях пребывания в общественных местах.

Обратимся к данным официальной статистики. За период январь-декабрь 2016 года судами Российской Федерации было рассмотрено 6 362 429 дела об административных правонарушениях (по количеству лиц).

Применительно к правонарушениям против общественного порядка наибольшее количество лиц было привлечено к ответственности за появление в состоянии опьянения в общественных местах (ст. 20.21 КоАП РФ – 473 261 чел.)

Следующая распространенная группа правонарушений представлена деяниями, квалифицированными судами как мелкое хулиганство (по ст.20.1. КоАП РФ – 233 702)

За потребление алкоголя, наркотических веществ в общественных местах – к ответственности в 2016 году было привлечено 9 169 чел. (ст. 20.20 КоАП РФ).

За иные правонарушения рассматриваемой категории по ст. 20.2. КоАП РФ – назначено административное наказание 843 чел.; по ст. 20.2.2. КоАП РФ – 86 чел.; по ст. 20.18 КоАП РФ – 12 чел.; по ст. 20.21 КоАП РФ³³⁹.

Исходя из анализа распространенности правонарушений данной категории, изучение их особенностей обладает большим прикладным значением.

Посягательства рассматриваемой категории направлены на нивелирование общего ощущения защищенности и безопасности³⁴⁰.

Они нарушают условия отдыха, обуславливают переживание дискомфорта, формируют ощущения нестабильности, незащищенности, опасения тех последствий, которые влекут за собой анализируемые виды правонарушений.

Данные посягательства - достаточно широко распространены.

Анализируя комплекс способствующих этому причин, отметим, что они носят как объективный, так и субъективный характер.

Назовем некоторые из них; это:

- низкая степень социально-экономической стабильности в обществе;
- сформированность административно-деликтных условий их совершения;
- наличие у некоторых лиц устойчивой привычки противоправного поведения, и др.
- В ходе производства по административному делу, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению,

³³⁹ Официальный сайт Судебного Департамента при Верховном Суде РФ. Адрес электронного доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения 01.10.2017)

³⁴⁰ Пискунов С.А. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность: виды, особенности и нормативно-правовые аспекты // Российский следователь. 2014. № 15. С. 49 - 53.

вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

- Особенностью ряда административных правонарушений против общественного порядка выражена и в том, что по общему правилу, регламентированному ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ, дело рассматривается по месту его совершения.

Особенностями производства по делам о правонарушениях, посягающих на общественный порядок, являются:

- рассмотрение их судом (в большинстве случаев, по определенным делам – исключительно судом), что свидетельствует о повышенной степени общественной значимости таких правонарушений;
- введение специального субъекта рассмотрения дел данной категории в отношении несовершеннолетних (с учетом их возрастных особенностей, условий жизни и пр. обстоятельств);
- необходимость разграничения административных правонарушений и преступлений (в случаях смежных составов, или наличия в деянии лица признаков как правонарушения, так и преступного посягательства); и др.

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие *предложения* по совершенствованию нормативно-правового регламентирования правонарушений против общественной безопасности.

1. Необходимо проводить работу по снижению коллизий в правоприменительной деятельности, связанных, прежде всего, с бланкетностью диспозиций большинства статей главы 20 КоАП.

2. Систематизировать нормативные правовые акты, регламентирующие общественные отношения в сфере поддержания общественного порядка, с целью снижения их неоднородности и множественности.

3. Необходимо разграничить задачи административного производства, закрепленных в ст. 24.1. КОАП РФ, где они сформулированы обобщенно для органов исполнительной власти и судов.

Дела об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, рассматриваются судом. Однако перед судом, являющимся органом судебной, а не исполнительной власти, нельзя ставить задачу обеспечить исполнение вынесенного постановления, потому что это явно не соответствует назначению судебной власти. Предлагаем внести необходимые изменения в законодательство.

4. Предлагаем поддержать высказанные в литературе предложения об установлении административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан, приставание с целью гадания либо попрошайничества в общественных местах, и т.п.

Совершение таких деяний распространено по всей стране, они совершаются в том числе в общественных местах и, безусловно, представляют определенную степень общественной опасности.

В целом, считаем, что осмысление административных правовых норм в некоторых случаях, особенно применительно к установлению ответственности за совершение правонарушений против общественного порядка, с учетом высокой степени их социальной значимости, необходимо подкреплять результатами общественного обсуждения.

Литература

1. Официальный сайт Судебного Департамента при Верховном Суде РФ. Адрес электронного доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения 01.10.2017)
2. Пискунов С.А. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность: виды,

особенности и нормативно-правовые аспекты // Российский следователь. 2014. № 15. С. 49 - 53.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017)

*Эркабаев Д. Э.**

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В тезисах своего выступления останавлиюсь не просто на субъектах административного процесса, а именно, на некоммерческих организациях, как субъектах административно-процессуальных правоотношений и их роли в них.

Под субъектом административного процесса можно понимать участника административно-процессуальных отношений, который вступает в них либо по своему желанию, либо обязан в них участвовать в силу своего должностного положения или правового акта³⁴¹.

Деление субъектов административного процесса на коллективные и индивидуальные вытекает из классификации субъектов административного права, поэтому, по мнению В.Д. Сорокина, система субъектов административного процесса может быть представлена в следующем виде:

1. индивидуальные субъекты — граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства.

2. Коллективные субъекты:

а) органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, внутренние подразделения этих органов;

б) исполнительные органы местного самоуправления;

* Эркабаев Д.Э., аспирант АНО ВО МГЭУ

³⁴¹ См.: Старостин С.А. Понятие субъекта административного процесса. Правоспособность и дееспособность // Административный процесс Российской Федерации: учебник. М.: Проспект. 2017. С. 31.

- в) предприятия и учреждения различных форм собственности;
- г) общественные объединения;
- д) государственные и муниципальные служащие, правомочные разрешать индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления;
- е) предусмотренные законом иные органы государственной власти и их представители»³⁴².

Соответственно, как известно, некоммерческие организации будут относиться к коллективным субъектам административного процесса. Однако в современных условиях их положение в системе субъектов административного процесса приобретает другое значение в силу изменений, происходящих в результате эволюции административных и административно-процессуальных правоотношений.

Дело в том, что некоммерческие организации государством стали наделяться властными полномочиями. Таким образом, некоммерческие организации стали участниками административно-процессуальных и административно-правовых отношений уже не как подвластные, а наоборот, как властвующие субъекты.

Исходя из рассматриваемой проблемы, можно привести позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П. В этом постановлении указано, что Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В этом же Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П сказано, что статус

³⁴² См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2004. С. 239–240.

таких некоммерческих организаций как нотариальная палата проявляется, прежде всего, в том, что они осуществляют контроль исполнения нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, а также обращаются в суд с ходатайствами или представлениями о лишении их права нотариальной деятельности за нарушение законодательства.

Некоммерческие организации являются субъектами разных административно-процессуальных правоотношений, к которым будут относиться, например, следующие:

- 1) административно-процессуальные правоотношения связанные с регистрацией некоммерческих организаций в органах юстиции;
- 2) административно-процессуальные правоотношения, связанные с включением некоммерческой организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функций иностранного агента;
- 3) административно-процессуальные правоотношения, связанные с производством по делам об административных правонарушениях;
- 4) административно-процессуальные правоотношения, связанные с административно-дисциплинарным производством;
- 5) административно-процессуальные правоотношения, связанные с реализацией контрольных полномочий органами исполнительной власти в отношении некоммерческих организаций (например, органами юстиции);
- 6) административно-процессуальные правоотношения, связанные с осуществлением контрольных полномочий самими некоммерческими организациями;
- 7) административно-процессуальные правоотношения, связанные с обжалованием действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- 8) другие.

Рассмотрим некоторые особенности участия некоммерческих организаций в административно-процессуальных правоотношениях.

В рамках *регистрационного производства* некоммерческая организация выступает в качестве коллективного образования, которому необходимо получить статус юридического лица. В ряде случаев это является правом — например, у общественного или религиозного объединения, в остальных случаях — это является обязанностью.

Особняком стоят административно-процессуальные правоотношения, связанные с внесением некоммерческой организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функций иностранного агента. Такая административная процедура может быть выполнена как в добровольном порядке, когда некоммерческая организация представляет соответствующие документы в органы юстиции, так и принудительно — когда органы юстиции, при выявлении соответствующих фактов, вносят некоммерческую организацию в такой реестр.

Производство по делам об административных правонарушениях. Конечно, некоммерческие организации могут выступать в производстве по делам об административных правонарушениях как лицо, привлекаемое к административной ответственности, или подающее заявление о фактах совершения административных правонарушений другими лицами, но интересен факт, что должностные лица некоммерческих организаций могут быть «властным» субъектом производства по делам об административных правонарушениях. В частности, должностные лица Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (далее — Госкорпорация «Росатом») в соответствии с ч. 5 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП России) имеют право составлять протокол об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2, 3, 4 ст. 14.1 КоАП России. Перечень таких должностных лиц определён Приказом Государственной корпорации по

атомной энергии «Росатом» от 20 января 2011 г. № 1/19-П «Об утверждении Перечня должностных лиц Госкорпорации «Росатом», имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях». Исходя из этого, должностные лица Госкорпорации «Росатом» имеют право осуществлять меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Природа административно-дисциплинарного производства в отношении административно-дисциплинарных проступков государственных служащих, прокуроров, судей понятна и очевидна, но остаётся открытым вопрос о природе процессуальных правоотношений в рамках дисциплинарного производства по отношению к дисциплинарным проступкам других лиц, выполняющих публично-правовые и значимые функции, например, адвокатов и нотариусов. В рассматриваемом виде административно-процессуальных правоотношений особая роль принадлежит специально создаваемым органам некоммерческих организаций: квалификационные комиссии, комиссии по профессиональной этики, правление нотариальной палаты, совет адвокатской палаты и т. п.

Полагаем, что также необходимо обратить внимание на дисциплинарные правоотношения, складывающиеся в саморегулируемых организациях. Порядок применения мер дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемых организаций установлен ст. 10 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» и федеральными законами по отдельным видам саморегулируемых организаций. Особенность такого дисциплинарного производства заключается в том, что оно может осуществляться в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, являющихся членами саморегулируемых организаций.

Административно-процессуальные правоотношения, связанные с осуществлением контрольных полномочий самими некоммерческими

организациями. Характерным примером такого вида процессуальных правоотношений будут являться правоотношения, возникающие при осуществлении контрольных полномочий Госкорпорации «Росатом». Согласно приказа Госкорпорации «Росатом» от 22 января 2015 г. № 1/1-НПА «Об утверждении Регламента проведения Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд», зарегистрированного в Минюсте России 27 марта 2015 г., указанная некоммерческая организация наделена полномочиями ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд. В рассматриваемом случае предметом ведомственного контроля является соблюдение подведомственными Госкорпорации «Росатом» предприятиями, действующими на основании соглашений о передаче полномочий государственного заказчика по планированию и осуществлению закупок, заключению и исполнению от имени Российской Федерации в лице Госкорпорации «Росатом» государственных контрактов, также организациями Госкорпорации «Росатом», действующими на основании договоров об участии Российской Федерации в уставном капитале юридических лиц, в том числе их контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Можно констатировать, что выполнение публичных функций со стороны некоторых некоммерческих организаций может облекаться в административно-процессуальные формы, что будет являться результатом опосредованного вовлечения государством некоммерческих организаций в сферу государственного управления. Это влечёт за собой возникновение нового типа административно-процессуальных правоотношений. Такие административно-процессуальные правоотношения могут складываться в разные виды систем:

1) некоммерческая организация ↔ член некоммерческой организации;

- 2) некоммерческая организация ↔ организации, учреждения, находящиеся в ведении некоммерческой организации
- 4) некоммерческая организация ↔ организации, учреждения, не находящиеся в ведении некоммерческой организации
- 3) некоммерческая организация ↔ органы исполнительной власти;
- 4) и др.

*Яшенко С. А.**

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, А ТАКЖЕ ПРИНЦИПОВ ДРУГИХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТРАСЛЕЙ

Рассматривая нормы Кодекса административного судопроизводства, отмечаем, что кодифицированный акт содержит статью шестую, в которой перечислены все действующие в административном судопроизводстве принципы, а именно: равенство всех перед законом и судом; судебская независимость; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда; гласность и открытость судебного разбирательства; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; непосредственность судебного разбирательства³⁴³. Все принципы, участвующие в реализации восстановительного правосудия в административном судопроизводстве, находят своё содержательное толкование в последующих статьях исследуемого законодательного акта.³⁴⁴ Обращает на себя внимание, что в статье двенадцатой имеется указание на язык, на котором должно производиться административное судопроизводство. Заметим, что в

* Яшенко С. А., аспирант АНО ВО МГЭУ

³⁴³ Кодекс административного судопроизводства. Ст. 6 // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

³⁴⁴ Там же. Ст. ст. 7–11, 13, 14.

некоторых отраслях процессуального права³⁴⁵, язык судопроизводства относится к принципам. По нормативному содержанию статьи 12 КАС РФ, можно заключить, что язык судопроизводства признается процессуальным принципом, просто не поименован таковым юридически, поскольку отсутствует в содержании статьи 6 КАС РФ. Считаем это недостатком структурирования действующего законодательного акта и предлагаем дополнить статью 6 КАС РФ включением в её содержание принципа «язык, на котором должно производиться административное судопроизводство».

Впервые содержательнейшее комплексное исследование принципов административного судопроизводства проведено А.Б. Зеленцовым и О.А. Ястребовым в учебнике «Судебное административное право». Авторам удалось обосновать классификацию принципов, рассмотреть внутреннюю характеристику их, к примеру, выделяя внешний и внутренний аспект независимости судей³⁴⁶. Заинтересовывает и характеристика принципа «императивности компетенции и полноты власти суда по вопросам собственного ведения».³⁴⁷ Авторское научное осмысление принципов административного судопроизводства интересно, весьма своевременно и значимо.

Ярким позитивным примером законодательного закрепления процессуальных принципов, может служить Уголовный процессуальный кодекс, в котором основные идеи правового регулирования сгруппированы в отдельную главу³⁴⁸.

Визуально очевидно, что перечень действующих принципов в уголовном процессе гораздо шире, чем в административном судопроизводстве, так, к примеру, уголовному процессу характерно наличие права на уважение чести и достоинства личности. В административном

³⁴⁵ Гражданский процессуальный кодекс РФ. Ст. 9; Арбитражный процессуальный кодекс ст. 12; Уголовный процессуальный кодекс. Ст. 18 // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

³⁴⁶ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник РУДН. Москва, 2017. С. 88.

³⁴⁷ Там же. С. 94.

³⁴⁸ УПК РФ. Глава 2 // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

судопроизводстве, как и в других процессуальных и судопроизводственных отраслях права, уважение чести и достоинства имеет немаловажное значение, поскольку достоинство индивидуально каждой личности находится под особой охраной государства. При отправлении правосудия по гражданским, административным делам мы обязаны учитывать основополагающие конституционные гарантии³⁴⁹. Однако в административном судопроизводстве, равно как и в нормах других отраслей процессуального права, принцип, аналогичный уголовно — процессуальному, законодательно не закреплён.

Исследуя конституционное судопроизводство, отмечаем, что в российском законодательстве отсутствуют кодифицированные нормы права, регламентирующие деятельность суда при проверке нормативных актов на соответствие Конституции РФ. Конституционное судопроизводство осуществляется в соответствии с ФЗ «О Конституционном суде», статья 5 которого содержит указание на принципы, к которым отнесены: независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон³⁵⁰. Очевидна содержательная краткость в изложении принципов конституционного правосудия. Нет указания на законность судопроизводственных начал, отсутствует распространённый принцип государственного языка судопроизводства. Не следует говорить о том, что отсутствует фактическая реализация недостающих принципов, очевиден лишь пробел их законодательного закрепления в перечне статьи пятой нормативного акта, что, по нашему мнению, может заслуживать отдельного внимания.

Проанализировав содержание Кодекса об административных правонарушениях, отметим достаточно интересный и весьма краткий перечень принципов, связанных с возможностью применения административной ответственности. Нормы Кодекса об административных

³⁴⁹ Конституция РФ. Ст. 21 // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

³⁵⁰ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. От 08.06.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

правонарушениях содержат прямое указание на принцип презумпции невиновности, равенства перед законом, обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в составе перечня отсутствуют принципы, связанные с фактически реализуемым судопроизводством. Видные учёные, такие как А.И. Каплунов в гл. 1 параграфа 4 учебника по административному процессу, выделяет принципы административных производств и принципы судопроизводства³⁵¹. Отметим, что логично обоснованный перечень, а также содержательная характеристика административно — процессуальных принципов, представленная автором актуальна и содержательна³⁵².

Не вызывает сомнений реализация принципа законности при судебном обжаловании протокола об административном правонарушении, а также обязательная реализация конституционного положения о языке судопроизводства при участии в административном правонарушении субъекта, не владеющего государственным языком. При обжаловании нельзя отрицать наличие элементов состязательности при рассмотрении дела по существу.

Проанализировав научную литературу, приходим к выводу о том, что теория административного процесса предлагает несколько иной набор принципов, нежели тот, который конкретно закреплён в качестве принципов в отраслевом законодательном акте.

Ввиду этого, выявляется некоторая несостоятельность в построении системы административного процессуально — судопроизводственного законодательства, требующая дальнейшего научного осмысления.

Анализируя Гражданский процессуальный кодекс, отмечаем, что при всей состоятельности различных подходов к классификации процессуальных

³⁵¹ Каплунов А.И. Административно–процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. — 2-е издание, перераб. и доп. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России; Р-КОПИ, 2017. С. 21.

³⁵² Там же. С. 24–26.

принципов, а также к их характеристике, перечень принципов, указанных в законе, несколько меньше, нежели тот, что содержится в теории гражданского процессуального права. В учебной литературе принципы трактуются гораздо шире и содержательнее. Наряду с: осуществлением правосудия только судами; равенством всех перед законом и судом; единоличным и коллегиальным рассмотрением гражданских дел; независимостью судей; языком гражданского судопроизводства; гласностью судебного разбирательства³⁵³ общепризнанными принципами являются состязательность, диспозитивность, непосредственность судебного разбирательства. Данные принципы находят своё отражение в нормах права при их реализации. С недавнего времени, ГПК РФ дополнили разумностью срока судопроизводства и разумностью срока исполнения судебного постановления³⁵⁴. Принципом «разумность» в норме права не поименована, к тому же и теоретики гражданского процесса не всегда относят разумность к принципам гражданского судопроизводства.

Аналогичная ситуация с разумностью наблюдается и в арбитражном процессе. В Кодексе арбитражного судопроизводства, отсутствует единый исчерпывающий перечень принципов, лежащих в основе формирования правовых норм. Наряду с общепринятыми, некоторые авторы упоминают среди принципов арбитражного процесса, к примеру, установление юридической истины, который характерен гражданскому процессу, но рассматривается в качестве принципов далеко не всеми научными школами. В арбитражном процессе встречается указание и на особенные, судопроизводственные принципы, такие как: доступность судебной защиты прав и законных интересов; судебское руководство арбитражным разбирательством. Одной из проблем, имеющих место в теории арбитражного процесса, равно как и многих других отраслей права, следует признать отсутствие единого подхода к определению конкретного перечня судопроизводственных принципов.

³⁵³ ГПК РФ. Ст. ст. 5–10.

³⁵⁴ Там же. Ст. 6.1.

Проанализировав основные законодательные акты процессуального права, приходим к следующим выводам: во-первых, далеко не все кодифицированные акты содержат конкретный и исчерпывающий перечень принципов, лежащих в основе отраслевого регулирования. Во-вторых, отмечаем то обстоятельство, что набор принципов в различных отраслях абсолютно неоднозначен, несмотря на то, что в основе формирования процессуального законодательства лежат единые судопроизводственные начала.