

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»



ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

по материалам V Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений,
(международной научно-практической конференции)
памяти доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки РСФСР В.М.Манохина

г. Саратов, 20–21 сентября 2019 г.

г. Саратов
2019

Все тексты публикуются в авторской редакции.

Редакционная коллегия конференции:

Ильгова Е.В., кандидат юридических наук, доцент;
Соболева Ю.В., доктор юридических наук, доцент;
Колесников А.В., кандидат юридических наук, доцент;
Лакаев О.А., кандидат юридических наук;
Смагина Т.А., кандидат юридических наук

П88 **Публичная власть: реальность и перспективы** : сб. науч. тр. по материалам V Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международ. научно-практ. конф.) (Саратов, 20–21 сентября 2019 г.); сост.: А.Ю. Соколов, Ю.В. Соболева ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». — Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2019. — 220 с.

ISBN 978-5-6042421-3-1

Сборник содержит материалы V Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР В.М. Манохина, проходившей в Саратовской государственной юридической академии 20-21 сентября 2019 года, и представляет научный и практический опыт ученых, аспирантов и магистрантов различных вузов.

Для преподавателей, аспирантов, обучающихся, ученых-юристов, практических работников.

УДК 342.5 (063)
ББК 67.400.6я43

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019
© Коллектив авторов, 2019
© ИП Коваль Ю.В., 2019

ISBN 978-5-6042421-3-1

Содержание

Соболева Ю. В. ПУБЛИЧНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	7
Братановский С. Н. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	9
Гречкина О. В. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ФОРМА СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И НАПРАВЛЕНИЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ	11
Гришковец А. А. К ВОПРОСУ О ДЕМИЛИТАРИЗАЦИИ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	14
Диноршоев А. М., Сафарзода Б. А. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН ...	23
Добробаба М. Б. ПРОБЛЕМА ПОДМЕНЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ В СЛУЖЕБНОМ ПРАВЕ	27
Ишеков К. А. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .	31
Кобзарь-Фролова М. Н. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ЗАДАЧ И ФУНКЦИЙ	34
Колесников Е. В. САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ КАК АТРИБУТ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА	36
Конин Н. М., Дехтярь И. Н. КОНКУРЕНТНЫЙ КОДЕКС КАК СРЕДСТВО УПОРЯДОЧИВАНИЯ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ О НАРУШЕНИЯХ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ¹	39
Мамедов А. А. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕГУЛЯТОРЫ В РАЗВИТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	43
Миннигулова Д. Б. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЁРСТВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	47
Редкоус В. М. ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНАМИ БЕЗОПАСНОСТИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ	56
Россинский Б. В. ВЗГЛЯД НА РЕФОРМУ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЧЕРЕЗ 15 ЛЕТ	60

Сафарзода Б. А. МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН	62
Сергун П. П., Бобров А. М. УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ: СОСТОЯНИЕ, ПУТИ РАЗВИТИЯ	71
Соколов А. Ю., Богатырева Н. В. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГЕРМАНИИ И ЕЕ ЗЕМЕЛЬ КАК ОРИЕНТИР ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КУЛЬТИВИРОВАНИЯ ГЕНЕТИЧЕСКИ МОДИФИЦИРОВАННЫХ РАСТЕНИЙ В РОССИИ.	74
Стахов А. И. К ВОПРОСУ О ПОНИМАНИИ И КАТЕГОРИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ	78
Чаннов С. Е. КОНСТИТУЦИОННАЯ ФОРМА ВЫБОРА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ВЛАСТНЫМИ СУБЪЕКТАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: К ПРОБЛЕМЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ	84
Черкасов К. В. АРКТИЧЕСКАЯ ТЕРРИТОРИЯ РОССИИ: ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	87
Аржанов В. В. О КОНТРОЛЕ НАСЕЛЕНИЯ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	90
Бачурин Д. Г. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОБАВЛЕННОЙ СТОИМОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ИНДИЯ (2017–2019 ГГ.): РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ	94
Галицкая Н. В., Пятниченко М. А. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ.	97
Глазунова И. В., Бондаренко А. А. ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕДАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ)	100
Дехтярь И. Н. ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ДОВЕРЕННОГО ЛИЦА К МОНИТОРИНГУ ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДПИСАНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА	103
Ивакин В. И. ОПЫТ ИССЛЕДОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУДЕБНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЭКСПЕРТИЗ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	107
Казаков С. А. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ.	110
Ковшевацкий В. И. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СВОБОДЫ ВЫБОРА ПОВЕДЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ	113
Колесников А. В. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	115
Косолапов М. Ф. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ.	118

Лакаев О. А. К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА	121
Маторина Е. И., Мангушева Т. С. О НЕКОТОРЫХ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ СОЗДАНИЯ ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ	124
Мильшин Ю. Н., Мещеряков К. А. АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.	131
Муродзода А. А. НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВЕРХОВНОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ	135
Синельникова Н. А. КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	139
Смагина Т. А., Каретникова М. И. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ РАБОТ КАК МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРИМЕНЯЕМОЙ К НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМ.	142
Смагина Т. А., Усова А. А. ДОБРОВОЛЬНОЕ ПЕРЕСЕЛЕНИЕ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В РОССИЮ: АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЙ АСПЕКТ.	145
Телегин А. С. ПРИНЦИП ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ	148
Тихонов К. А. ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ	151
Уржинский К. К. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВ В СФЕРЕ ТРУДА: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	154
Шайхуллин М. С. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.	157
Афоница Е. Г. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ПЕРЕВОЗКИ ДЕТЕЙ В АВТОМОБИЛЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	160
Батова В. Н. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ КАРАНТИНА ЖИВОТНЫХ ИЛИ ДРУГИХ ВЕТЕРИНАРНО-САНИТАРНЫХ ПРАВИЛ	163
Батршин Р. Ю. ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ	166
Бобылева М. Н. НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	170
Воробьева Д. С. ОТДЕЛЬНЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ	172

Десярева А. А. СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА	175
Захарова Е. П. О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ТУРИЗМА	178
Исмоилзода С. А. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ И СУДА В РАМКАХ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА	180
Кротов К. С. КЛАССИФИКАЦИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ	183
Лаптева Т. А. К ВОПРОСУ ОБ «АНТИМОНОПОЛЬНЫХ» ФУНКЦИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РФ	187
Лисеенко В. И. ГОСАВТОДОРНАДЗОР КАК ОРГАН ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ ЛИЦЕНЗИРУЕМЫХ ПАССАЖИРКИХ ПЕРЕВОЗОК	190
Николаева А. Г. АККРЕДИТАЦИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	193
Румянцова Е. В. ЭКЗАМЕНАЦИОННО-КОНКУРСНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА	195
Семикин А. Р. ПРОЦЕДУРА АККРЕДИТАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРОЦЕССА	199
Спицына Т. А. ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ КОМПЛЕКСОМ	202
Тугушева Ю. М. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МФЦ	205
Архипова Е. С. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ ОБРАЗОВАНИЯ	207
Жакупов Е. Н. СИСТЕМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ КАК ОСНОВА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН	211
Мамыкина Е. В. КОМПЕТЕНЦИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ОРГАНА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ	214
Маргарян А. М. К ВОПРОСУ О ЧАСТИЧНОЙ ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИИ ПОБОЕВ	217

Ю. В. Соболева

и. о. заведующего кафедрой административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, доцент

ПУБЛИЧНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

В управленческой практике существенно возросла роль субъектов частного права в реализации функций по предоставлению публичных услуг², в том числе, в рамках аутсорсинга.

Понятие «аутсорсинг» определяется учеными по-разному: во-первых, как деятельность, заключающаяся в передаче исполнения отдельных элементов управленческого процесса негосударственной структуре для того, чтобы повысить качественные характеристики, результативность и уменьшить затраты на их осуществление³; во-вторых, как передача функции в полном объеме в сектор частный с тем, что государство отказывается от ее реализации посредством своих органов и подведомственных организаций на основе функционирования саморегулируемых организаций⁴.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» к их исключительным правам относятся такие как: принятие решения о применении мер дисциплинарного воздействия (вынесение предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки их устранения; вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения; наложение на него штрафа; рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащая рассмотрению ее постоянно действующим коллегиальным органом управления); иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры⁵.

Осуществление определенных видов деятельности возможно только в случае членства в саморегулируемой организации, которая реализует полномочия в рамках контроля и применяет меры принудительного характера, а также осуществляет иные права, ранее принадлежавшие органам исполнительной власти.

При этом согласимся с мнением, что термин «саморегулируемая организация» не совсем верен, а термином, отражающим сущность такой деятельности будет «саморегулирующая организация», так как ее целями является не регулирование деятельности собственной, а своих членов⁶.

Еще в Концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 годах указывался в качестве основы мировой опыт, который доказывал, что с помощью аутсорсинга

повышается степень эффективности реализации административно-управленческих процессов, внимание органов власти сосредотачивается на их основной деятельности, повышается и качество услуг, обеспечивается доступность новейших технологий, сокращаются капитальные затраты, численность персонала, что приводит к экономии бюджета в значительных объемах⁷. Впоследствии процесс передачи публичных полномочий негосударственным структурам выразился в другой концепции, а именно — риск-ориентированного подхода к реализации контрольно-надзорной деятельности, в соответствии с которой необходимо переходить к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности⁸.

Кристоф Шёнбергер, исследуя феномен «правового трансферта», или «трансплантации права», отмечал, что административное право с давних пор характеризуется активным экспортом и импортом целых структур или отдельных правовых фигур и институтов. Он, в частности, приводит высказывание Роско Паунда, отражающее и российскую действительность, о том, что история правовой системы в значительной степени является историей заимствования юридических материалов из других систем. Но вместе с тем Шёнбергер отмечает, что, как и в случае трансплантации, новый орган может лишь с трудом прижиться в принимающем организме или же, может быть им вообще отторгнут. Также и перенятые нормативные комплексы могут оказаться изолированными в рамках принимающей правовой системы или стать лишь внешним официальным фасадом, за которым без изменений продолжают свое дальнейшее существование более ранние правовые структуры⁹.

Заимствование зарубежного опыта без учета специфики отечественной правовой системы не даст должного результата. В российском законодательстве о саморегулировании должны быть четко проработаны критерии эффективности деятельности саморегулируемых организаций и закреплена ответственность за их невыполнение.

В Федеральном же законе «О саморегулируемых организациях» не отражены такие критерии, а значит, и основания ответственности. В п. 3 ст. 3 данного закона закреплены только формальные требования. Такое положение и приводит также к формальному осуществлению негосударственными структурами публичных полномочий, к их безответственности, нарушениям в итоге прав граждан.

Осуществление саморегулирования само должно находиться под контролем. Сами негосударственные сообщества не всегда готовы к самостоятельной деятельности. По мнению А. А. Синякова, полномочия, например, адвокатуры, нотариата имеют публично-правовой характер, что обуславливает специфику их взаимодействия с органами государственной власти. При этом контрольные полномочия органов юстиции в данных сферах незначительны, в том числе ввиду отсутствия достаточных административных рычагов воздействия в отношении нотариальных и адвокатских палат субъектов РФ¹⁰.

В связи с этим, в понятии саморегулируемой организации следует отразить положение о том, что она наделяется публичными полномочиями, и сформулировать его следующим образом: «Саморегулируемые организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида и осуществляющие отдельные публичные полномочия, а именно правовое регулирование и контрольные полномочия в отношении

данных субъектов». Соответствующие изменения необходимо внести в ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», что позволит перевести деятельность таких структур в публично-правовую плоскость.

¹ Работа выполнена по заданию Министерства образования и науки РФ № 29.8125.2017/8.9 на выполнение государственного проекта в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по теме «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям».

² См., например: Васильева А. Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 65–75.

³ См.: Филатова А. В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14–18.

⁴ См.: Шайдуров С. А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 78–79.

⁵ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) «О саморегулируемых организациях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6076; 2018. № 32, ч. II, ст. 5133.

⁶ См.: Грачев Д. О. Саморегулируемые организации: зарубежный опыт и тенденции развития российского законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 3. С. 42.

⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-П «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

⁸ См.: Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «О плане мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 гг.» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2118.

⁹ См.: Christoph Schönberger. Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte, in: Ius Publicum Europaeum, Band IV: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft/hrg. von Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter Michael. Müller, 2011. P. 493–540.

¹⁰ См.: Синяков А. А. Особенности правового статуса адвокатских и нотариальных палат субъектов Российской Федерации как организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями и осуществление контроля за их деятельностью // Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: сборник научных трудов по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международная научно-практическая конференция) (г. Саратов, 11–12 октября 2018 г.)/под ред. А. Ю. Соколова. Саратов, 2018. С. 174.

С. Н. Братановский

ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, профессор Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», доктор юридических наук, профессор

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Религиозные организации, хотя и являются в своей деятельности автономными от государства, всё же контролируются его органами. В частности, надзор за соблюдением законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры, а также Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы¹.

2. При осуществлении государственного надзора за деятельностью религиозных организаций последние имеют право: запрашивать и получать у религиозной организации документы о деятельности религиозной организации, в том числе содержащие сведения о ее финансово-хозяйственной деятельности (если от государственных органов и органов местного самоуправления поступила информация о нарушении этой организацией законодательства и содержании в её деятельности признаков экстремизма или терроризма, а также если данная организация получала денежные средства и иное имущество от иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранных и международных организаций), а также запрашивать и получать эту информацию у контрольно-надзорного органа в области налогов и сборов, иных контрольно-надзорных органов и органов государственной статистики; по приглашению органа религиозной организации направлять своих представителей для присутствия на мероприятиях, проводимых этой организацией; проводить проверки соответствия деятельности религиозной организации законодательству Российской Федерации, её уставу, а также проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности религиозной организации в установленных законом случаях; вынести ей письменное предупреждение в случае выявления нарушения законодательства РФ или совершения действий, не соответствующих предусмотренным её уставом целям.

3. Внеплановая проверка деятельности религиозной организации осуществляется в случаях истечения срока устранения нарушения, содержащегося в ранее вынесенном ей предупреждении; поступления от органов государственной власти и органов местного самоуправления информации о нарушении такой организацией законодательства Российской Федерации или о наличии признаков экстремизма или терроризма в её деятельности; распоряжения руководителя органа государственной регистрации РФ или его территориального органа, изданного на основании поручения Президента РФ или Правительства РФ либо на основании соответствующего требования прокурора, выдвинутого в рамках надзора за исполнением законов в соответствии с поступившими в прокуратуру обращениями и материалами. В случае подозрения религиозной организации в осуществлении экстремистской или террористической деятельности не допускается её предварительное уведомление о проведении внеплановой проверки².

Плановые проверки деятельности религиозных организаций должны проводиться не чаще одного раза в три года³.

4. Религиозные организации ведут отдельный учет доходов и расходов, полученных (осуществлённых) в рамках поступлений от иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранных или международных организаций, а также в рамках иных поступлений в случае получения денежных средств и иного имущества от указанных источников. Они публикуют отчёты о своей деятельности в сети «Интернет».

5. В соответствии с законодательством Российской Федерации за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях религиозные организации привлекаются к административной, уголовной и иным видам ответственности⁴.

6. Из проведенного нами анализа полномочий и функциональных направлений деятельности⁵ можно констатировать, что религиозные организации являются объектом пристального контроля со стороны государства. Это объясняется тем, что они участвуют в административных правоотношениях как полноправные юридические лица, а также оказывают значительное влияние на личностное формирование граждан,

и потому могут являться угрозой безопасности государства и общества. Добросовестная же деятельность таких организаций государством поощряется.

Таким образом, административно-правовое положение религиозных организаций определяется и регулируется множеством нормативных правовых актов, ведущее место среди которых занимает Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Религиозная организация представляет собой юридическое лицо, обладающее специфическим набором прав (например, исключительным правом создавать духовные образовательные организации) и определённым кругом обязанностей, имеющее свой порядок создания и ликвидации, широкий перечень оснований для приостановления и запрета их деятельности, подконтрольное и подотчётное уполномоченным государственным органам.

¹ См.: Административное право России: учебник для вузов/под ред. В.Я. Кикотя, Н.В. Румянцева, А.М. Кононова. Москва, 2017. С. 316.

² См.: Братановский С.Н. Административное право. М., 2013. С. 137.

³ См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2018. № 18, ст. 2564.

⁴ См.: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465; 2018. № 7, ст. 975.

⁵ См.: Братановский С.Н. Государственное управление: понятие, социальная сущность // Вестник Евразийской академии административных наук. 2011. № 3. С. 6–14.

О. В. Гречкина

профессор кафедры административного и информационного права,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
доктор юридических наук, профессор

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ФОРМА СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И НАПРАВЛЕНИЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Значимой вехой в формировании административного процессуального законодательства явилось принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее КАС РФ), что было обусловлено необходимостью выстраивания судебной системы в соответствие с Конституцией Российской Федерации². Вступление в силу КАС РФ привело к изменению системы российского процессуального законодательства; административное судопроизводство как одна из форм реализации судебной власти стало важнейшим видом российского судопроизводства.

В систему административного законодательства, включающую в себя нормативные правовые акты о системе и структуре исполнительных органов государственной

власти, о государственной службе, об исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, о порядке подготовки и принятии нормативных правовых актов исполнительными органами государственной власти, о заключении административных договоров, закономерно была встроена нормативная регламентация административного судопроизводства. Вместе с тем, надо признать, что КАС РФ не родился сам по себе, его структура и содержание свидетельствуют о «природной» взаимосвязи с цивилистическим процессом (ГПК РФ³ и АПК РФ⁴) на пути становления и развития административного судопроизводства.

Не без причин до 2015 года административное судопроизводство осуществлялось по правилам нескольких нормативных актов: Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ГПК РФ и АПК РФ. Одной из причин сложившейся в советское время судебной практики разрешения административно-правовых споров в порядке гражданского судопроизводства Ю. Н. Стариллов называет «отсутствие в тот исторический период времени полноценной системы административного законодательства»⁵. Надо отметить, что в целом регулирование этого вопроса носило не-системный, отрывочный характер, поскольку был установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты нарушенных прав и свобод.

Вместе с тем, общие правила судопроизводства и наличие специальных правил, которые выражаются в определенных изъятиях из ГПК РФ и АПК РФ, в административном судопроизводстве отражают специфику материального административного права как объекта рассмотрения и разрешения дел в этом процессе⁶.

Признание административной «природы» за данным судопроизводством принимается исходя из понимания того, что административное судопроизводство являет собой государственно-властную деятельность судебных органов по рассмотрению административно-правовых конфликтов, при разрешении которых выявляется незаконность административно-правовых актов, нарушение субъективных публичных прав и обязанностей и принимаются меры по восстановлению законности и нарушенных прав. Однако некое «пренебрежительное отношение к теории частного и публичного права, к их разделению, к частным и публичным интересам»⁷ позволяет представителям цивилистической науки утверждать о нераздельности гражданского и административного судопроизводства. К примеру, известный ученый, представитель науки гражданского процессуального права Н. А. Громошина видит «духовное сродство» гражданского процесса и административного судопроизводства в том, что «производство из административных и иных публичных правоотношений зародилось именно внутри процесса гражданского»⁸.

Вместе с тем концепция административного судопроизводства была обоснована и разработана задолго до принятия КАС РФ. На протяжении многих лет виднейшие ученые в области административного права, такие, как Н. Г. Салищева, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокин, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин, Ю. М. Козлов, Ю. Н. Стариллов, М. С. Студеникина, Н. Ю. Хаманева, Г. А. Кузьмичева и многие другие, доказали не только необходимость формирования административной юстиции и административного судопроизводства, но и определили концептуальные основы этого института, его элементы и содержание⁹.

О предмете административного судопроизводства позиция законодателя изложена в ст. 1 КАС РФ. В юридической литературе одни ученые в качестве предмета административного судопроизводства рассматривают административное правонарушение¹⁰,

другие — административно-правовой спор¹¹. Третья группа ученых, мнение которых мы поддерживаем, признают и спор, и правонарушение в качестве предмета административного судопроизводства.

Приведенные соображения, однако, ни в коем случае не приводят к выводу об инкорпорации положений об административных правонарушениях и административно-правовых спорах в единый процессуальный закон. Речь идет лишь о последовательном развитии научных исследований, основанных на едином предмете административного судопроизводства. Состоявшееся решение законодателя об изъятии отдельных положений из ГПК РФ и принятии отдельного самостоятельного кодифицированного закона (КАС РФ) предполагает реальную возможность продвижения научных идей в границах административного судопроизводства.

К сожалению, в настоящее время раздел «Административное судопроизводство» включен в паспорт научной специальности 12.00.15 — Гражданский процесс; арбитражный процесс. Правильность такого «научно выверенного подхода» цивилисты объясняют тем, что практически все позиции КАС РФ и ранее, и сейчас являются предметом многолетних научных исследований процессуалистов-цивилистов¹². Однако в данном случае не учитываются современные новеллы законодательства об административном судопроизводстве, да и теоретические парадигмы в административном праве о предназначении и отраслевой процессуальной принадлежности административного правосудия не остаются в неизменном состоянии. Кто же теперь, в этих новых реалиях, должен оценивать диссертационные исследования, ученые-цивилисты, основываясь на позавчерашних теоретических выкладках, или ученые-административисты, развивающие и совершенствующие порядок административного судопроизводства? Пока на этот вопрос ответа нет.

Понятно, что продвижение научных исследований должно основываться на современном развитии административного процессуального законодательства, и это задача, решение которой требует коллективных усилий по восстановлению справедливого подхода к «весьма широкой специальности «административное право» как в материальном, так и в разнообразном процессуальном ее измерении»¹³.

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2019. № 30, ст. 4099.

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФЗ).

³ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2019. № 30, ст. 4115.

⁴ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30, ст. 4099.

⁵ См.: *Стариллов Ю. Н.* Модернизация административно-процессуального законодательства: основные задачи и главные направления законотворческой деятельности // Журнал Юридическая техника. 2015. № 9. С. 62–75.

⁶ См.: *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы. Монография. М., 2014. С. 39.

⁷ См.: *Стариллов Ю. Н.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации — важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2015. № 2 (21). С. 67.

⁸ См.: Громошина Н. А. О месте административного судопроизводства в правовой системе // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 26.

⁹ См.: Штатина М. А. Эволюция теории административного процесса в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н. Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 23.

¹⁰ См.: Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 114–115.

¹¹ См.: Лупарев Е. Б. Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 44–51.

¹² См.: Громошина Н. А. Указ. соч. С. 27.

¹³ См.: Старшов Ю. Н. К дискуссии о кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Право». 2017. № 2. С. 44.

А. А. Гришковец

ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса
ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук»,
доктор юридических наук, профессор

К ВОПРОСУ О ДЕМИЛИТАРИЗАЦИИ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Полиция и органы внутренних дел в целом являются наиболее массовой и приближенной к населению силовой структурой страны, с которой граждане, чаще всего, по своей воле, но нередко и вопреки ей соприкасаются в повседневной жизни. Поэтому каждый гражданин и население страны в целом заинтересованы в эффективной работе полиции, ее внимательном отношении к нуждам людей, гуманном, вежливом и культурном обращении с каждым конкретным человеком, исключая избыточное и несоизмеримое а, тем более неправомерное применение мер государственного, в первую очередь административного принуждения. Как известно, широкий спектр таких мер предусмотрен Федеральным законом от 9 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»¹. Приходится признать, что в современном российском обществе полиция не без основания воспринимается как сугубо силовая, совсем не «дружелюбная» по отношению к гражданам военизированная структура, построенная по иерархическому принципу, с жесткой субординацией и полувоенной дисциплиной, в которой приказы должны выполняться беспрекословно и которая далеко не всегда действует правомерно, нарушая тем самым права граждан. В немалой степени такому восприятию полиции способствуют с завидной регулярностью появляющиеся в средствах массовой информации сюжеты о злоупотреблениях отдельных ее сотрудников, жестокое обращение с гражданами и даже пытках, которые к ним применяют сотрудники полиции. Поэтому, общество очень внимательно и заинтересованно наблюдает за деятельностью полиции.

Следует сказать, что органы внутренних дел являются наиболее многофункциональной и мощной структурой федеральных органов исполнительной власти, представленной на всех уровнях публичной власти, смысл и содержание деятельности которой заключается в обеспечении безопасности личности, защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций от противоправных посягательств². Для деятельности органов внутренних дел,

глубоко верно полагает К. С. Бельский, характерны, как правило, более высокая степень централизации и дисциплины, военная субординация и чиновничество (в положительном плане), ношение формы; действия исполнителей строго и детально регламентированы; управленческие решения преимущественно облекаются в форму приказов; в подборе кадров учитываются моральные качества и состояние здоровья³. Делается это, очевидно, не случайно. Такая детальная регламентация деятельности сотрудников связана с тем, что они осуществляют правоохранительную деятельность, наделены широкими полномочиями по применению мер государственного принуждения, а значит — велик риск возможных злоупотреблений с их стороны, которые могут привести и, к сожалению, на практике нередко приводят к нарушению прав человека и гражданина. Кроме того, дисциплина и субординация способствуют четкому решению задач правоохраны, например в условиях массовых беспорядков, межнациональных и межэтнических конфликтов или при задержании правонарушителя, тем более опасного преступника. Однако далеко не все подразделения органов внутренних дел занимаются правоохраной, осуществляют оперативно-розыскную деятельность и применяют меры государственного принуждения. Есть и такие подразделения, сотрудники которых ничем подобным не занимаются. При этом они также, как и, назовем их коллеги-правоохранители, аттестованы, носят погоны, имеют специальные звания и, разумеется, получают все те социальные гарантии (денежное довольствие, компенсационные выплаты, возможность пользоваться ведомственными медицинскими и санаторно-курортными учреждениями, пенсия за выслугу лет и др.), которые предусмотрены Федеральным законом 19 июля 2011 года № 257-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴ и иными нормативными правовыми актами. Социальные гарантии — это не статусные привилегии [лат. *privilegium* — исключительное право, преимущество, предоставленное кому-либо]. Между ними имеются принципиальные различия. Характеризуя такое собирательное понятие, как милитаризованная служба, составной частью которой, является служба в полиции и органах внутренних дел в целом, видный отечественный административист Д. Н. Бахрах, выделил такой ее признак, как **тяготы службы** (строгая дисциплина, опасность для жизни и здоровья и др.), которые в какой-то степени компенсируются разнообразными льготами и выплатами⁵. Таким образом, льготы сотрудников носят компенсационный характер. Напротив, привилегии имеют характер статусный и предоставляются, что называется *ex officio*, т. е. по должности. Потому, если говорить о социальных гарантиях, то получать их должны только те, кто тяготы милитаризованной службы действительно переносит, будь то те же оперативные сотрудники, сотрудники, несущие патрульно-постовую службу, или работающие с населением участковые уполномоченные полиции. Напротив, вряд ли правильно предоставлять установленные законом льготы тем сотрудникам, кто хотя и аттестован, но тяготы службы особо не несет.

И здесь уместно задаться вопросом: насколько такое положение, когда часть сотрудников органов внутренних дел тягот службы фактически не несет, а компенсирующие их льготы получает, оправдано и соответствует интересам общества и государства на современном этапе развития нашей страны? Возможно, пришло время пересмотреть статус части сотрудников органов внутренних дел с таким расчетом, чтобы осуществить некоторую, назовем ее «демилитаризацию», нацеленную на трансформацию той же полиции в структуру отчасти гражданскую. Постановка данной проблемы,

в общем, не нова. Еще в начале 2000-х годов такой во всех отношениях авторитетный специалист, основательно знавший систему МВД России, как В.Я. Кикоть, размышляя по поводу службы в органах внутренних дел, отмечал, что она должна строиться в соответствии с определенными принципами, одним из которых, по его мнению, должен быть принцип социализации деятельности милиции и отказа от ее милитаризации⁶. Очевидно, что социализация теперь уже полиции представляет собой обращение ее к нуждам общества, потребностям граждан, а отказ в милитаризации означает, что значительная часть сотрудников должна перестать носить погоны и стать служащими гражданскими, а возможно и обычными наемными работниками с трудовым статусом. Социализированная модель полиции, напомним, стала реальностью в результате полицейских реформ в странах Западной Европы 60–70-х годов прошлого века. Принципиальное отличие социализированной полиции от прежней (и ныне действующей в России) состоит в переосмыслении ее роли и места в обществе и государстве: 1. Позиционирование полиции не как органа государственной власти, наделенного правом на применение законных мер принуждения, а как государственной службы, созданной для помощи и содействия гражданам. 2. Полиция — государственная служба, которая должна не только противодействовать преступности, но и выполнять более широкий круг функций: оказание миротворческих и гармонизирующих услуг местному сообществу и гражданам⁷. Очевидно, что изменение модели полиции, а это ключевая структура органов внутренних дел, не может не сказаться на ее кадровом составе. Процесс кадрового наполнения органов внутренних дел, а также содержание организационных, воспитательных, социально-психологических и психолого-педагогических мер по формированию кадрового состава, отмечал Ю.Е. Аврутин, должны соответствовать тому типу социальной организации системы МВД, который будет избран в качестве модели ее развития и совершенствования.

С точки зрения социальной организации системы МВД, продолжал цитируемый автор, можно выделить милитаризованный и демилитаризованный тип органов внутренних дел. Разница между ними гораздо глубже чисто внешней атрибутики, например, наличия или отсутствия форменной одежды и знаков отличия. Большая часть полиции США униформирована. Сотрудники полиции США гордятся своей формой, различными шевронами, значками и прочими внешними атрибутами, которые, кстати сказать, заметно отличаются в различных штатах. Однако в целом полиция США — гражданская организация со всеми вытекающими отсюда особенностями внутриорганизационных и служебных отношений. Отечественная полиция, резюмирует далее Ю.Е. Аврутин, милитаризована по своей сути⁸. Проанализировав современное состояние системы МВД России, указанный автор пришел к выводу, что представляется целесообразным перейти от милитаризованного к демилитаризованному типу органов внутренних дел и по примеру большинства развитых стран оставить униформированной только патрульно-постовую службу⁹. Наконец, Ю.Е. Аврутин, правда, весьма осторожно высказал мысль о том, что может быть целесообразно сохранить действующие в настоящее время специальные звания только для униформированной полиции, несущей службу на улице (например, патрульно-постовой службы)¹⁰. Как видно, уважаемый и, безусловно, весьма компетентный ученый чутко улавливал веяние времени и, во многом провидчески, думал о будущем российской полиции.

Размышляя о соотношении в системе милиции должностей младшего и начальствующего состава и должностей государственных служащих и работников бюджетной сферы Ю.Е. Аврутин констатировал: «В настоящее время практически все

сотрудники милиции, непосредственно реализующие ее полномочия, имеют специальные звания и являются аттестованными. Это значит, что «под погонами» находится подавляющая часть персонала органов милиции России. Представляется, что в перспективе и здесь есть возможности по демилитаризации милиции¹¹. Эту оценку авторитетный ученый сделал в далеком теперь уже 2003 году, т.е. 16 лет назад и задолго до начала реформы системы МВД России, старт которой был дан, напомним, в конце декабря 2009 года и ознаменовался радикальным обновлением законодательства и проведением на его основе масштабных организационно-штатных мероприятий, приведших к некоторому обновлению кадрового состава органов внутренних дел. Однако можно уверенно констатировать, что за прошедшие 16 лет ситуация не слишком изменилась и органы внутренних дел продолжают оставаться структурой сугубо милитаризованной.

В пользу такой оценки говорит и соотношение численности сотрудников с одной стороны и гражданских служащих и работников — с другой. Если говорить о предельной штатной численности органов внутренних дел, то с 1 января 2018 года Указом Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 года № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹² эта численность (без персонала по охране и обслуживанию зданий), финансируемая за счет ассигнований из средств федерального бюджета, определена в количестве 894871 единицы. В том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в количестве — 746859 человек, федеральных государственных гражданских служащих — 17199 человек, работников — 130813 человек. Для сравнения, Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 252 «О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации»¹³ общая предельная штатная численность органов внутренних дел (без персонала по охране и обслуживанию зданий), финансируемая за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, с 1 января 2012 года была установлена в количестве 1 млн. 106 тыс. 472 единиц. В том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации — 907 тыс. 630 чел. (из них сотрудников полиции — 782 тыс. 106 чел.), федеральных государственных гражданских служащих — 5 тыс., работников — 193 тыс. 842 чел. Как видно, в период с 1 января 2012 года по 1 января 2018 года количество сотрудников несколько сократилось. Напротив, численность гражданских служащих возросла, причем значительно, более чем в три раза, если брать в процентном отношении. Вместе с тем, количество гражданских служащих в системе МВД России по сравнению с количеством сотрудников если и возросло, то только в процентном отношении, да и то не намного. С таким положением вряд ли можно согласиться.

Правовой статус сотрудников органов внутренних дел является комплексной категорией, объединяющей признаки нескольких видов специальных статусов: государственных служащих, должностных лиц, представителей власти. В связи с этим процесс «демилитаризации» правоохранительной службы невозможно реализовать в отношении всех сотрудников органов внутренних дел. Это относится, в частности, к преподавателям высших учебных заведений системы МВД, поскольку они являются оперативным резервом министра внутренних дел на случай чрезвычайных ситуаций¹⁴. По мнению автора настоящей работы, процесс «демилитаризации» как раз и следует начать именно с образовательных, а также научных учреждений системы МВД России. Как известно, в настоящее время Министерство располагает одной из самых крупных и многопрофильных среди отраслевых министерств и ведомств

страны системой профессионального образования¹⁵. Действительно, если обратиться к официальному сайту МВД России в информационно-коммуникационной системе общего пользования «Интернет» (<https://мвд.рф/edu>) и провести простейшие арифметические подсчеты, то окажется, что в системе данного федерального органа исполнительной власти находятся: четыре академии, 11 институтов, три университета, шесть суворовских училищ, один кадетский корпус, две школы служебного собаководства и один всероссийский институт повышения квалификации, имеющий пять филиалов. Представляется, по меньшей мере, странным и нелогичным, что профессорско-преподавательский состав этих учреждений в массе своей состоит из аттестованных сотрудников, имеющих специальные звания полиции или внутренней службы, многие из которых преподают, назовем их так, «сугубо гражданские» дисциплины, далекие от правоохранительной деятельности. Так, в Санкт-Петербургском университете МВД России начальниками кафедр бухгалтерского учета, анализа и аудита; гражданского права и процесса; теории государства и права; финансово-хозяйственной деятельности и даже кафедры философии и социологии являются аттестованные сотрудники, имеющие специальное звание полковник полиции¹⁶. Как говорится, без комментариев... Безусловно, есть немало учебных дисциплин, преподавание которых опытными аттестованными сотрудниками, вполне оправдано, более того, абсолютно необходимо и естественно. Это, к примеру, оперативно-розыскная деятельность или административная деятельность полиции. Совершенно очевидно, что преподавать их должны те, кто не только в теории, но, что особенно важно для обучающихся, на практике знаком с этими направлениями деятельности органов внутренних дел, знает их тонкости и хорошо разбирается в нюансах.

Органы внутренних дел выполняют важнейшую государственную функцию по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан. Именно с этого положения начинался известный Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 года № 1468¹⁷, положивший начало современному этапу реформы системы МВД России, в результате реализации которого, кстати сказать, была создана современная российская полиция. Думается это положение должно стать основополагающим при проведении демилитаризации службы в органах внутренних дел. В статусе сотрудников надлежит оставаться только тем, кто непосредственно участвуют в реализации указанной функции. Очевидно, что демилитаризации должна предшествовать масштабная кропотливая работа по анализу компетенции всех подразделений органов внутренних дел, начиная с центрального аппарата МВД России и заканчивая низовым звеном на уровне районного отдела органов внутренних дел, и их штатных расписаний. В результате следует определить должности тех сотрудников, которые правоохранительной деятельностью непосредственно не занимаются, а выполняют различные обеспечивающие и вспомогательные полномочия. Единственное исключение можно было бы сделать для тех сотрудников, которые выполняют представительские функции, а именно пресс-секретарей, руководителей пресс-служб и подразделений по общественным связям органов внутренних дел. Они представляют органы внутренних дел перед общественностью и средствами массовой информации, а значит в их глазах должны, безусловно, ассоциироваться с органами внутренних дел. Без предоставления им статуса сотрудника с таким его внешним атрибутом как форма одежды со знаками различия, погоны добиться этого невозможно.

Попробуем, на примере ГУВД Саратовской области показать те подразделения, службу в которых потенциально могла бы затронуть демилитаризация. Ознакомление

со структурой областного главка, размещенной на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет» (https://64.мвд.рф/gumvd/Struktura_GU_MVD), позволяет, пусть в первом приближении, очертить круг тех подразделений, часть аттестованных сотрудников которых, как представляется, было бы возможно и практически оправдано в перспективе перевести в статус федеральных государственных гражданских служащих, а возможно и обычных наемных работников с трудо-правовым статусом. В число таких подразделений, по мнению автора настоящей статьи, могли бы войти: 1. Правовой отдел; 2. Управление миграции; 3. Бюро регистрации несчастных случаев; 4. Центр финансового обеспечения; 5. Управление организации тылового обеспечения; 6. Экспертно-криминалистический центр; 7. Контрольно-ревизионный отдел; 8. Информационный центр; 9. Управление по работе с личным составом. Выбор именно этих подразделений обусловлен их компетенцией, которая далека от правоохранительной полицейской деятельности, не связана с применением мер государственного принуждения, а их сотрудники, очевидно, не несут в полной мере те самые тяготы службы, о которых говорил Д. Н. Бахрах. К примеру, основной задачей Контрольно-ревизионного отдела является проведение ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности подразделений, учреждений, организаций системы МВД России. При этом начальником отдела является сотрудник, имеющий специальное звание полковник внутренней службы. Хотя на сайте ГУ МВД России по Саратовской области численность отдела и его состав не раскрываются, но с большой долей вероятности можно предположить, что персонал отдела также состоит из аттестованных сотрудников органов внутренних дел среднего и старшего начальствующего состава. То же можно сказать и о Центре финансового обеспечения, который является подразделением ГУ МВД России по Саратовской области. Это подразделение непосредственно организует финансово-экономическую работу в ГУ МВД России по Саратовской области. Показательна и структура Центра, в которую входят: финансово-экономический отдел; централизованная бухгалтерия; отдел пенсионного обслуживания; канцелярия. Как и в случае с Контрольно-ревизионным отделом, начальником Центра является аттестованный сотрудник, имеющий специальное звание полковник внутренней службы, а начальники подразделений и весь остальной персонал можно с большой долей вероятности предположить также состоит из аттестованных сотрудников органов внутренних дел, имеющих специальные звания. Кстати сказать, в центральном аппарате МВД России имеются, пусть и единичные, случаи, когда в руководстве отдельных подразделений находятся гражданские служащие, а не аттестованные сотрудники. Так, начальником Департамента по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий является гражданский служащий, причем ранее никак не связанный, судя по автобиографической справке, размещенной на сайте Министерства, не только с системой МВД России, но и с другими силовыми структурами. Другой пример. Одним из пяти заместителей начальника Департамента государственной службы и кадров (ДГСК) также является гражданский служащий, который первоначально был принят на должность референта департамента, а с 28 декабря 2018 года президентским Указом назначен заместителем начальника данного структурного подразделения центрального аппарата МВД России. Тогда как остальные четыре заместителя начальника ДГСК — аттестованные сотрудники (один генерал-лейтенант полиции, два генерал-майора и один полковник внутренней службы).

Широкие возможности для демилитаризации дает Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁸, в части 3 статьи 8 которого впервые в отечественной практике установлено, что в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы иных видов. Таким образом, появилась законная возможность такие должности учреждать. Подобный подход представляется безусловно правильным, поскольку он позволяет, исходя из функций государственного органа, определять тот аппарат, который будет обеспечивать их реализацию.

Демилитаризация неизбежно поставит вопрос о создании в системе МВД России четкого организационно-правового механизма перехода со службы в органах внутренних дел на гражданскую службу и наоборот. Тем самым будет реально обеспечиваться **принцип единства правовых и организационных основ государственной службы**, закрепленный в части 1 статьи 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и предполагающий законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Процесс такого перехода должен быть в правовом отношении четко отлажен, а в организационном отношении, — по возможности, упрощен.

По мнению автора настоящей статьи, статус сотрудников можно сохранить для большинства руководящего состава органов внутренних дел, причем даже тех подразделений, которые в наибольшей степени затронет демилитаризация, за исключением, пожалуй, научных и образовательных учреждений, где количество сотрудников должно быть минимально. Дело в том, что система МВД России является иерархической и разветвленной, а служба в органах внутренних дел, в отличие от службы гражданской достаточно подвижна и в определенной мере может считаться карьерной. Сотрудники, замещающие руководящие должности, нередко перемещаются как в рамках одного региона, так и из региона в регион или даже в центральный аппарат Министерства, а оттуда опять в регионы. Такая модель оптимальна, она выдержала проверку временем, а потому должна сохраняться и впредь. Предлагаемая демилитаризация не должна на нее существенно повлиять.

Насущная потребность демилитаризации службы сотрудников части подразделений органов внутренних дел также продиктована теми процессами, которые происходят в сфере организации и деятельности полицейских структур в правовых экономически развитых демократических государствах современного мира, о чем уже было сказано выше. Речь в данном случае идет о реализации ими сервисных полномочий по предоставлению государственных услуг. Аналогичные процессы происходят и в России. Так, в Положении об МВД России, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699¹⁹, впервые в истории этого ведомства среди его основных задач названо предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел. Как видно МВД России способствует постепенному утверждению в нашей стране элементов сервисного государства, а значит с учетом данного обстоятельства неизбежно будет меняться и российская полиция и органы внутренних дел в целом, имея ввиду их частичную демилитаризацию. На важность этого направления не преминул обратить внимание глава МВД России В. А. Колокольцев. Выступая 28 февраля 2019 года на расширенном заседании коллегии вверенного министерства он специально подчеркнул, что в минувшем, т. е. 2018 году продолжено развитие ведомственного сегмента системы предоставления государственных услуг. Их оказано свыше 100 миллионов, и это без учета наиболее востребованной

услуги — по предоставлению сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения²⁰.

Способствовать демилитаризации полиции и органов внутренних дел в целом, думается, способствовало бы и изменение подхода к комплектованию кадров органов внутренних дел. Речь идет об отказе от массового комплектования органов внутренних дел выпускниками ведомственных образовательных учреждений. И здесь хотелось бы вновь обратиться к авторитетному мнению Ю. Е. Аврутина. Выступая на XIV международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)», состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России 27–28 апреля 2017 года, ученый в своем докладе, посвященном моделированию государственной политики сфере организационно-правового строительства МВД России, обосновал тезис о том, что в системе МВД целесообразно иметь одну федеральную образовательную организацию (академию или университет), ориентированную на подготовку полицейских специалистов высшего звена, а также сеть учебных заведений (институтов) ориентированных на переподготовку и повышение квалификации сотрудников. Формирование же органов специалистами младшего и среднего звена для замещения должностей в отраслевых службах и подразделениях — юристов, экономистов, психологов и т. д. — целесообразно осуществлять за счет выпускников гражданских вузов²¹. Предложение авторитетного ученого, многие годы прослужившего в органах внутренних дел, а потому хорошо знавшего систему МВД России, что называется «изнутри» заслуживает безусловной поддержки. Его реализации, по мнению автора настоящей статьи, будет способствовать фактической демилитаризации органов внутренних дел, в которые придут сотрудники или пусть даже гражданские служащие не имеющие «милитаризованного мировоззрения», основы которого как раз и закладываются в годы учебы будущих сотрудников в ведомственных образовательных учреждениях системы МВД России. Общеизвестно, что в органах внутренних дел и силовых структурах в целом существует своя собственная субкультура, одним из элементов которой является тяготение к силовым решениям тех или иных вопросов даже в быту, в повседневной жизни, наличие у немалой части сотрудников ощущения определенного, разумеется, мнимого превосходства над обычными, т. е. гражданскими или «штатскими» людьми, которые погон не несут, ощущение принадлежности к «особой» в их представлении корпорации «силовиков». Приход, как предлагал Ю. Е. Аврутин, на должности младшего и среднего звена в отраслевых службах и подразделениях органов внутренних дел выпускников гражданских вузов будет способствовать некоторому изменению той «милитаризованной» субкультуры, которая в настоящее время существует в той же полиции и органах внутренних дел в целом, повысит общий культурный уровень сотрудников полиции. Подтверждением тому в определенной мере является создание в 2014 году в Москве по инициативе столичного полицейского главка подразделения по обслуживанию пешеходных зон общественного значения («туристической полиции»). Это подразделение, хотя и достаточно малочисленное, всего 180 сотрудников, сразу стало, если так можно выразиться «элитным». Оно укомплектовано сотрудниками, основательно владеющими, как минимум одним иностранным языком. Причем немалая часть из них специально поступила на службу именно в это подразделение полиции, будучи ранее сугубо гражданскими людьми, никак не связанными с правоохранительной системой.

Демилитаризация органов внутренних дел должна одновременно проводиться по двум направлениям. Первое — перевод части сотрудников в статус гражданских служащих или даже обычных наемных работников. Второе — изменение кадрового состава корпуса сотрудников, за счет привлечения на службу выпускников гражданских вузов, а также расширение конкурсных начал при замещении должностей сотрудников, за счет притока квалифицированных «гражданских» кадров в собственно, назовем их так, полицейские подразделения, т.е. те подразделения, сотрудники которых занимаются правоохраной. Для этого потребуются скорректировать кадровую политику МВД России в органах внутренних дел и расширить перечень должностей в органах внутренних дел, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса, порядок проведения которого определен приказом МВД России от 29 марта 2013 г. № 174²².

В пользу проведения демилитаризации российской полиции говорит и такой немаловажный аргумент, как экономия бюджетных средств. Сотрудник, за счет предоставления ему социальных гарантий, прежде всего, — это пенсия за выслугу лет (к примеру, пенсия полковника в настоящее время составляет порядка 40 тыс. рублей), обходится бюджету куда дороже, нежели гражданский служащий. В результате демилитаризации могли бы, кроме того, высвободиться средства для увеличения денежного довольствия тех, кто сохранит статус сотрудника и будет заниматься правоохраной.

Данная статья — это приглашение к дискуссии по, как представляется, весьма актуальной для современной России проблеме, которая требует внимательного изучения и обстоятельного обсуждения в сообществе ученых административистов с целью выработки научно-обоснованного пути ее возможного решения. Причем, нельзя не отметить, что автор настоящей статьи уже не первый год старается привлечь к ней внимание²³.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

² См.: Черников В. В. Органы охраны правопорядка: учебник. М., 2018. С. 324.

³ См.: Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс/под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 396.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4595.

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Милитаризованная служба. России // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 23.

⁶ См.: Кикоть В. Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: автореф. дис.... докт. юрид. наук. М., 2002. С. 32.

⁷ См.: Рюден Е. Ю., Астапенко П. Н., Дербичева С. А. Административная модернизация полицейской службы: стратегия и методология (практика Федеративной Республики Германии и Российской Федерации в сравнительном анализе). М., 2011. С. 10–11.

⁸ См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. С. 394.

⁹ См.: Аврутин Ю. Е. Указ. соч. С. 397.

¹⁰ См.: Там же. С. 398.

¹¹ См.: Аврутин Ю. Е. Указ. соч. С. 397.

¹² См.: Указ Президента РФ от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2396.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 252 «О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10, ст. 1338.

¹⁴ См.: Абызова Е. Р. Правовой статус сотрудников органов внутренних дел (общетеоретические аспекты). Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. М., Академия управления МВД России. 2006. С. 9.

¹⁵ См.: Миронченко С. Ю. Правовые и организационные основы подготовки кадров органов внутренних дел в условиях реформы системы государственной службы Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 17.

¹⁶ Официальный сайт. URL: http://университет.мвд.рф/Образовательная_деятельность/структура_обр

(дата обращения: 16.08.2019).

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 52, ст. 6536.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Ф. 2003. № 22, ст. 2063.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Ф. 2016. № 52, ч. V, ст. 2063.

²⁰ Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/59913> (дата обращения: 15.08.2019).

²¹ См.: Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В. Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 222.

²² См.: приказ Министерства внутренних дел РФ от 29 марта 2013 г. № 174 «Об утверждении Порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса» // Рос. газета. 2013. 17 июля.

²³ См.: Гришковец А. А. Организационно-правовые проблемы работы с кадрами в условиях оптимизации численности органов внутренних дел // Состояние и перспективы работы с кадрами в органах внутренних дел: сборник материалов межведомственной научно-практической конференции (Москва, 21 октября 2015 г.). М., Академия управления МВД России, 2015. С. 77–82; Гришковец А. А. Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы V Всерос. научн.-практ. конф., 3 июня 2016 г./редкол.: В. В. Грицай и др. Краснодар, 2016. С. 109–115; Гришковец А. А. Государственная гражданская служба в силовых структурах // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: сборник материалов VI Междунар. науч. — практ. конф., 2–4 апреля 2019 г./сост. Н. А. Санников. Пермь, 2019. С. 18–21.

А. М. Диноршоев

заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Таджикского национального университета, доктор юридических наук, профессор

Б. А. Сафарзода

профессор кафедры прав человека и сравнительного правоведения юридического факультета
Таджикского национального университета, доктор юридических наук, профессор

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Статья 5 Конституции Республики Таджикистан провозглашает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Жизнь, честь, достоинство и другие естественные права человека неприкосновенны. Права и свободы человека и гражданина признаются, соблюдаются и защищаются государством». Закреплением данных положений в главе первой Конституции Республики Таджикистан, в которой отражены конституционные основы государства, определены основные ценностные ориентиры, на которые базируется политика государства. Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан является одной из основных задач государства.

С момента приобретения независимости и принятия Конституции в 1994 году Республика Таджикистан поэтапно производит преобразования в области прав человека, призванные изменить правовое положение человека, создать ему благоприятные и достойные условия для жизни, гарантировать реализацию прав и свобод.

Как отметил в своем выступлении посвященной 25-ой годовщине принятия Конституции Республики Таджикистан Основатель мира и национального единства — Лидер нации, Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон «Конституция заложила основу для создания и развития правовой системы страны, государственных структур и органов, закрепления за человеком его прав и свобод, интересов государства и граждан, а также для создания справедливого общества, стала гарантом обеспечения свободы социальной справедливости и равноправия в новом обществе Таджикистана. С учетом того, что Конституция как высший правовой и политический документ определяет основные направления развития общества и независимого государства, после ее принятия в стране наряду с реформами в различных сферах жизни общества также была осуществлена фундаментальная реформа государственной системы. Конституция высшей целью признала жизнь, ценность, достоинства и другие основополагающие права и как гуманистический документ объявила человека, его права и свободу высшей ценностью»¹.

Для реализации закрепленных в Конституции положений о приоритете прав и свобод человека, в Республике Таджикистан проводится планомерная работа. В частности, Таджикистаном ратифицированы 8 основных международных документов в области прав человека, разработаны соответствующие программы по обеспечению гендерного равенства, введен мораторий на смертную казнь, вводится работа по искоренению насилия в семье и применению пыток, повсеместно идет работа по защите прав детей и т.д.

Все принимаемые действия свидетельствуют о том, что в стране сформировалась четкая государственно-правовая политика в области прав человека, под которой авторы понимают ценностные ориентиры, закрепленные в Конституции государства, формирующие цели, задачи и правовые основы для функционирования государственных органов, направленные на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Главным нормативно-правовым актом в Республике Таджикистан, закрепляющим основные принципы государственно-правовой политики в области прав человека, является Конституция, принятая в 1994 году. В ней изложен современный подход к регламентации прав и свобод, базирующийся на современных международных стандартах прав человека и закрепляющий естественно-правовую и позитивистскую концепции прав человека. При этом он опирается на ряд важнейших постулатов: закрепление принципа приоритета прав и интересов личности по отношению к интересам государства, признание прав человека неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения, примат норм международного права над внутренним законодательством, формирование новой системы конституционных прав и свобод, закрепление конституционных основ реализации прав и свобод.²

Как нами было отмечено выше важным аспектом в реализации государственной политики в области прав человека в Таджикистане является признание международных стандартов в области прав человека в качестве основы для формирования национального законодательства. Ратификация международных документов позволило создать стройную систему законодательства в области прав человека. Как отмечает Г.К. Искова, государственная политика в области прав и свобод человека должна опираться на прочный фундамент законов. Принимаемые государством законы должны быть непротиворечивыми, не иметь пробелов и предусматривать механизм их реализации.³

В этом направлении в Республике Таджикистан приняты специфические законы, направленные на регулирование отношений в области прав человека, в частности, законы РТ: «О борьбе против торговли людьми», «О приостановлении применения смертной казни», «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностях их реализации», «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан», «Об уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан», «О свободе совести и религиозных объединениях» и т.д.⁴ Однако следует подчеркнуть, что с принятием одних законов решить вопросы, связанные с нарушением прав и свобод человека, невозможно. Защита прав человека предусматривает принятие комплексных мер со стороны государства: политических, экономических и воспитательно-просветительских. Одной из причин нарушений прав и свобод человека является низкий уровень правовых знаний населения и в результате — правовой нигилизм, существующий в обществе.

Для решения этой проблемы в Республике Таджикистан также принят ряд мер на государственном уровне. Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 12 июня 2001 года была утверждена «Программа государственной системы образования в области прав человека в Республике Таджикистан». Программа определила широкий круг целей, направленных на обеспечение различных форм обучения правам человека практически всех слоев населения. В рамках данной программы в школьную программу в качестве самостоятельного учебного предмета в 10–11 классах включен предмет «Права человека». В высших учебных заведениях также преподается данный предмет. Помимо этого, на юридических факультетах создаются специализированные подразделения (кафедры и отделения), направленные на подготовку специалистов в области прав человека (одной из первых была создана кафедра прав человека и сравнительного правоведения на юридическом факультете Таджикского национального университета. Специалистами кафедры за 10 лет подготовлено и опубликовано более 40 учебников, учебных пособий и монографий по актуальным вопросам прав человека в Таджикистане — прим: Д. А. и С. Б.). В 2013 году постановлением правительства Республики Таджикистан была принята вторая программа образования в области прав человека на 2013–2020 годы. Данная программа направлена на поэтапное расширение и совершенствование системы информирования, просвещение и обучение в области прав человека, переход на качественно новый уровень подготовки кадров в соответствии с требованиями национального законодательства и международных стандартов. Действие данной программы распространяется на преподавание (изучение) прав человека в системе образования, на курсы подготовки и переподготовки учителей, судей, гражданских государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих на всех уровнях. Основными целями реализации программы являются содействие повышению культуры прав человека, соблюдению прав и свобод человека и гражданина, взаимодействию государственных органов по защите прав и свобод человека и гражданина, расширению сферы внедрения ценностей и стандартов прав человека с учетом осуществленных шагов в систему среднего, специального и высшего образования, в программы подготовки судей и системы государственной службы и ряд других.

Все эти действия свидетельствуют о комплексной государственной политике в области прав человека в Таджикистане.

Важнейшим направлением государственной политики в Республике Таджикистан является создание эффективных механизмов защиты прав человека. Среди них

следует выделить механизм конституционного контроля, который в Республике Таджикистан осуществляется Конституционным судом. По своей природе Конституционный суд призван помогать гражданам при их споре с властью, в том числе с той, которая издала незаконный акт. Конституционный закон «О Конституционном суде», в частности, предусматривает, что одним из субъектов обращения в Конституционный суд становится Уполномоченный по правам человека, который по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан вправе поставить вопрос о соответствии Конституции Республики Таджикистан законов и других правовых актов.

Также в Конституционный суд теперь могут обращаться граждане о нарушении конституционных прав и свобод, связанных с примененным или подлежащим применению законом и другим правовым актом в конкретном правоотношении. Эти положения закрепляют эффективность защиты прав человека в деятельности Конституционного суда. Конституционный суд является единственным органом, призванным находить оптимальный баланс между властью и свободой, публичными и частными интересами, защищать личность, общество и государство от необоснованных посягательств, поддерживать состояние защищенности и безопасности конституционно-правового статуса всех и каждого субъекта правовых отношений. Такой подход вытекает из конституционных полномочий Конституционного суда⁵.

Важное место в осуществлении государственно-правовой политики государства в области прав человека отводится Уполномоченному по правам человека. Как отмечает В. В. Бойцова, важное место в системе субъектов, которые осуществляют контроль и надзор за деятельностью органов исполнительной власти, затрагивающей права и свободы граждан, занимает институт омбудсмена. Его функции направлены на защиту прав граждан от произвола и злоупотребления властью со стороны чиновников. Омбудсмен рассматривается в качестве возможной альтернативы или необходимого дополнительного элемента ненадежной административной системы, гаранта справедливого принятия ею решений.⁶ А. Г. Седышев указывает, что омбудсмен считается важнейшим фактором укрепления законности и правовой основы в деятельности исполнительной власти, формой внесудебного контроля. Основной принцип института омбудсмена — его функциональное назначение в качестве инструмента защиты прав человека и гражданина, отличного от парламентского, судебного, административного и иных форм контроля и надзора.⁷

Все эти принципы и процедуры способствуют выполнению омбудсменом функций защиты прав и свобод человека от злоупотреблений государственных органов и их должностных лиц.⁸

В соответствии с Законом РТ «Об уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан», который был принят 20 марта 2008 г. Уполномоченный в Республике Таджикистан учреждается в целях усиления конституционных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, содействия их соблюдению и уважению государственными органами, органами самоуправления в поселке и селе и их должностными лицами.

Подводя итог, следует отметить, что в Республике Таджикистан сформировалась четкая государственно-правовая политика в области прав человека. Она направлена на защиту интересов граждан страны, создание благоприятных условий жизни и развития человека. Конечно, это не означает, что в республике отсутствуют проблемы в области прав человека. Для их устранения необходимо предпринять еще много действий в правовой, экономической и просветительской области. Этому и будет

содействовать выработанная государственно-правовая политика в области прав человека.

¹ См.: Речь Основателя мира и национального единства — Лидера нации, Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмона на торжественном заседании в честь 25-й годовщины принятия Конституции Республики Таджикистан. 04.11.2019. Режим доступа: <http://president.tj/ru/node/21746> (дата обращения: 05.11.2019).

² См.: Диноршоев А. М. Закрепление прав и свобод человека в Конституции Республики Таджикистан. Душанбе, 2014.; Диноршоев А. М. Механизмы защиты прав человека. Душанбе 2014.; Диноршоев А. М., Сафаров Б. А. Закрепление международных стандартов в области прав человека в национальной правовой системе Республики Таджикистан. Душанбе, 2015.

³ См.: Исакова Г. К. Политология прав человека. Учебное пособие. Семипалатинск, 2006. С. 112–130.

⁴ См.: Права человека. / Сборник международных и национальных документов. В 8-и томах/ под ред. А. М. Диноршоева. Душанбе, 2010.

⁵ См.: Диноршоев А. М. Механизмы защиты прав человека. Душанбе 2014.

⁶ См.: Бойцова В. В. Омбудсмен как защитник фундаментальных личных прав. Тверь, 1994. С. 4.

⁷ Седышев А. Г. Проблемы понимания механизма юридической защиты прав и свобод человека: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2003. С. 130.

⁸ Права человека/ под ред. Е. А. Лукашевой. М., 2011. С. 430.

М. Б. Добробаба

профессор кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»,
доктор юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМА ПОДМЕНЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ В СЛУЖЕБНОМ ПРАВЕ

Нарушение государственным служащим своих служебных обязанностей может повлечь за собой различные правовые последствия, поэтому вид совершённого правонарушения определяет и вид юридической ответственности, к которой может быть привлечен государственный служащий. Фактическим основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является дисциплинарный проступок. Вместе с тем, отдельные учёные в качестве основания дисциплинарной ответственности называют совершение лицом иных, в том числе, административных правонарушений¹.

Так, одной из характерных особенностей дисциплинарной ответственности военнослужащих является то, что её основанием могут быть правонарушения двоякого рода: нарушение воинской дисциплины и нарушение общественного порядка. В научной литературе отмечается, что целью установления дисциплинарной ответственности за нарушение общественного порядка является утверждение авторитета военной службы, повышение ответственности военнослужащих за соблюдение общеобязательных правил поведения в общественных местах². Военнослужащий остаётся им и во внеслужебное время, а проступки военнослужащих в общественных местах во внеслужебное время включены в перечень грубых дисциплинарных проступков военнослужащих³. Эти же выводы справедливы и по отношению к лицам, имеющим специальные звания.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019)⁴ (далее — КоАП РФ), по общему правилу, военнослужащие и сотрудники государственных органов, имеющие специальные звания, за административные правонарушения несут дисциплинарную ответственность, из чего следует, что в нормативно установленных деликтных ситуациях дисциплинарная ответственность выступает «эквивалентом» административной⁵.

На наш взгляд, подобный подход, позволяющий говорить о расширении оснований дисциплинарной ответственности, совершенно необоснован, так как происходит смешение двух самостоятельных видов юридической ответственности, каждый из которых характеризуется собственным фактическим основанием её применения. В данном случае имеет место достаточно распространённая в праве ситуация, когда одни и те же действия лица порождают одновременно несколько правоотношений. Речь идёт об идеальной совокупности правонарушений: административного правонарушения и дисциплинарного проступка, на возможность существования которой указывает Н. М. Кони⁶.

Формулировка ст. 2.5 КоАП РФ, содержащая указание, что административное правонарушение выступает в качестве основания дисциплинарной ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания, с общетеоретических позиций является ошибочной. Основанием административной ответственности может быть только административное правонарушение, дисциплинарной ответственности — только дисциплинарный проступок. В конструкции ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ законодатель ограничил применение двух карательных санкций, отдавая приоритет мерам дисциплинарной ответственности.

Поскольку реализация дисциплинарно-юрисдикционных полномочий руководителя, как субъекта дисциплинарных правоотношений, имеет бесконтрольный характер, представляется необходимым поддержать предложение прописать в КоАП РФ элемент «обратной связи»⁷: в случае направления материалов для привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания, в соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, должностные лица, наделённые полномочиями по привлечению указанных лиц к дисциплинарной ответственности, в течение одного месяца со дня получения соответствующих материалов обязаны проинформировать орган (должностное лицо), направившее ему соответствующие материалы, о результате рассмотрения материалов о правонарушении. Если дисциплинарная ответственность не применялась, это решение должно быть мотивированным.

В юридической литературе встречаются предложения дополнить положения дисциплинарных уставов нормами, устанавливающими какие дисциплинарные взыскания «эквивалентны» конкретным видам административных наказаний⁸. В нормативных актах можно встретить положения, в соответствии с которыми дисциплинарный арест применяется в качестве эквивалента административному наказанию в виде административного ареста за административное правонарушение⁹. Полагаем, при подобном подходе, по сути, имеет место подмена административной ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания, дисциплинарной, что в корне неверно.

Доктринальные положения теории права позволяют сделать вывод, что в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ законодатель избрал подход, при котором ограничил применение двух карательных санкций, отдавая приоритет мерам дисциплинарной ответственности. Исключение из этого правила сделано в отношении правонарушений, перечисленных

в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, за совершение которых административная ответственность наступает на общих основаниях.

Для решения вопроса о возможности применения дисциплинарной ответственности к лицу, привлекаемому к административной ответственности по ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, следует признать, что в решении проблемы сочетания административной и дисциплинарной ответственности имеются довольно большие разночтения. Принцип недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение — принцип *non bis in idem* (не дважды за одно) является самостоятельным принципом юридической ответственности. Так, по мнению В. В. Лазарева, речь идёт о принципе запрещения двойного наказания, закреплённом в ч. 1 ст. 50 Конституции Российской Федерации¹⁰.

Вместе с тем, в теории права существует и другая точка зрения, согласно которой применение нескольких карательных санкций оправданно. Во-первых, одни и те же действия государственные служащие могут одновременно нарушать как установленную в организации дисциплину, так и общественный порядок или порядок государственного управления. Во-вторых, дисциплинарные, административные и уголовные санкции имеют различную целевую направленность¹¹. Таким образом, государственный служащий будет привлечён к дисциплинарной, а также к административной или уголовной ответственности не за одно и то же деяние, а за два различных правонарушения, поэтому удвоение санкции не происходит¹². Вместе с тем, следует поддержать мнение С. Е. Чаннова, что случаях, когда деяние государственного служащего представляет собой одновременно и административное правонарушение, и дисциплинарный проступок, на уровне законодательной стратегии необходимо определить, какой вид юридической ответственности будет в большей степени способствовать достижению её целей¹³.

Административное законодательство не содержит прямого запрета на привлечение военнослужащего, совершившего административное правонарушение, одновременно как к дисциплинарной, так и к административной ответственности. Вместе с тем, согласно Федеральному закону «О статусе военнослужащих», по общему правилу дисциплинарная ответственность военнослужащего не предполагает наступление за это же деяние административной или уголовной ответственности. Судебная практика Военной коллегии Верховного Суда РФ свидетельствует о невозможности привлечения военнослужащего за одно и то же правонарушение одновременно к двум самостоятельным видам ответственности¹⁴.

Однако и в данном случае возможна подмена административной ответственности дисциплинарной. Так, в случае отсутствия у судьи оснований для вынесения постановления о назначении административного наказания, если статьи КоАП РФ предусматривают санкции, которые судья не вправе назначить: административный штраф, административный арест или обязательные работы, производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению, а материалы дела передаются командиру (начальнику) воинской части, где виновный проходит военную службу, для привлечения к дисциплинарной ответственности. В случае привлечения указанного военнослужащего к дисциплинарной ответственности она должна применяться не за административное правонарушение, а за дисциплинарный проступок¹⁵.

Таким образом, при привлечении к ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания в соответствии с ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, административная ответственность является доминирующей по отношению к дисциплинарной, и только

в случае невозможности привлечения к ней, виновное лицо будет привлечено к дисциплинарной ответственности.

В юридической литературе предлагается нормативно закрепить возможность «совместить административную и дисциплинарную ответственность», что, как отмечает Д. Н. Бахрах, «важно для охраны правопорядка»¹⁶. Положительно оценивая данное предложение, в то же время согласимся, что вводить «двойную» ответственность специальными нормами права можно лишь за те виды правонарушений, которые существенно нарушаются права и законные интересы граждан или организаций либо охраняемые законом интересы общества и государства.

¹ См.: Молодцов М. В., Головина С. Ю. Трудовое право: Учебник для вузов. М., 2003. С. 176; Кожохин Б. И., Антонова Л. И. Государственная дисциплина и ответственность. Л., 1990. С. 82.

² См.: Алёхин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. М., 2007. С. 243.

³ См.: ст. 28.5 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 3 июля 2019 г.) «О статусе военнослужащих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2331; 2019. № 27, ст. 3529.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2019. № 31, ст. 4476.

⁵ См.: Общее административное право: учебник/под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 642.

⁶ См.: Конин Н. М. Российское административное право. (Общая часть). Курс лекций. Краснодар, 2001. С. 279.

⁷ Тимошенко И. В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: состояние и направления развития: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-н/Д, 2006. С. 229.

⁸ См.: Мальцев Е. П. Особенности дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел (полиции) за административные правонарушения // Общественная безопасность в III тысячелетии. 2016. № 1. С. 205–209.

⁹ См.: ст. 94 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил РФ.

¹⁰ Лазарев В. В. Теория права и государства. М., 1996. С. 245.

¹¹ См.: Алёхин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. М., 1967. С. 44–45; Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 215 и др.

¹² Сергеев А. В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2005. № 4. С. 83.

¹³ Чаннов С. Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 62.

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 14 сентября 2010 г. № 212-В10-4 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 (ред. от 28 июня 2016 г.) «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

¹⁶ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. Свердловск, 1989. С. 37.

К. А. Ишеков

главный научный сотрудник Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России),
доктор юридических наук, доцент

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В последние годы, несмотря на активную антикоррупционную деятельность международных организаций, внутригосударственных органов публичной власти, общенациональной организации «Transparency International» в 2018 г. Россия заняла 138 место по индексу восприятия коррупции, при этом за последние пять лет данный показатель в лучшую сторону не изменился¹. По результатам опроса населения, проведенного Фондом «Общественное мнение», 53% опрошенных уверены, что в России не удастся искоренить коррупцию. Только 37% считают, что это возможно. 31% россиян полагают, что руководство страны может, но не хочет успешно бороться с коррупцией. 30% уверены, что бороться оно хочет, но не может достичь успеха².

Несмотря на преобладающие в обществе скептические настроения относительно реальных перспектив искоренения коррупции в России, можно отметить, что в России предприняты серьезные шаги в сторону создания нормативной правовой основы, необходимой для успешной борьбы с коррупционными проявлениями. Принят и функционирует Федеральный закон «О противодействии коррупции»³, разработан и утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы⁴. Однако, как показала практика, принимаемых мер правового и организационного характера оказывается недостаточно для того, чтобы переломить сложившуюся негативную тенденцию. Особую сложность в деле преодоления коррупции представляет создание эффективной и сбалансированной системы законодательства, составляющей надежный каркас для осуществления соответствующих правовых и организационных мер не только на уровне федерального центра, но и в субъектах Федерации. Регионы России, имея собственные традиции правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере противодействия коррупции, с одной стороны, должны следовать установлениям федерального законодательства, с другой, вправе осуществлять собственное правовое регулирование в пределах, предусмотренных Конституцией РФ. Установить баланс между федеральным правовым воздействием на антикоррупционную политику субъектов и собственными правотворческими возможностями регионов — непростая задача.

Как известно, в силу ст. 5, 76 Конституции РФ каждый субъект Российской Федерации имеет собственное законодательство во главе с основным законом (конституцией или уставом). Законы и иные нормативные правовые акты, в том числе направленные на искоренение коррупции, могут приниматься по вопросам совместного ведения Федерации и субъектов и исключительного ведения субъектов РФ. В первом случае региональные законы должны соответствовать федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. Также региональное законодательство не должно противоречить федеральным законам, посвященным предметам исключительного

ведения Федерации. Во втором случае приоритетом перед федеральным законом обладает нормативный правовой акт субъекта Федерации.

По результатам исследования регионального антикоррупционного законодательства можно утверждать, что органы субъектов Федерации не всегда понимают каков круг и содержание вопросов, требующих нормативно-правового регулирования на том или ином уровне (в законе или подзаконном акте), а в большинстве случаев вынуждены следовать инструктивным указаниям федерального центра.

Отдельные упоминания о коррупции и коррупционных проявлениях модно увидеть на самом высоком уровне системы законодательства субъекта — в конституции или уставе.

Так, в ст. 116 Конституции Республики Алтай (Основного Закона) закреплено: Полномочия Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай прекращаются досрочно в случае отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой его доверия, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. При этом основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных федеральным законом⁵. Аналогичные нормы содержатся в ст. 82 Конституции Республики Дагестан⁶, ст. 74 Конституции Чувашской Республики⁷. Однако факты включения в тексты основных законов субъектов положений о противодействии коррупции не являются повсеместными и имеют случайный, фрагментарный характер.

Законы и подзаконные акты субъектов Федерации во многом калькируют систему федерального антикоррупционного законодательства. Традиционно принимаются законы о противодействии коррупции (Республика Крым, Республика Мордовия, Чеченская Республика, Пермский край, Астраханская область, Ивановская область, г. Севастополь). При этом бывают исключения, когда субъекты выражают свободу нормотворчества и принимают законы, отличающиеся как по названию, так по содержанию от аналогичных законодательных актов других регионов (Закон Республики Марий Эл от 7 мая 2010 г. «О противодействии коррупционным проявлениям на территории Республики Марий Эл»⁸; Закон Липецкой области от 15 декабря 2015 г. «О правовом регулировании некоторых вопросов по профилактике коррупционных правонарушений в Липецкой области»⁹; Закон Липецкой области от 7 октября 2008 г. «О предупреждении коррупции в Липецкой области»¹⁰).

Подзаконное антикоррупционное нормотворчество в регионах более разнообразно. Так, например, в Свердловской области действует ряд указов губернатора, освещающих разнообразные вопросы антикоррупционной деятельности — от мониторинга состояния и эффективности противодействия коррупции¹¹ и способов сообщения информации о коррупционных проявлениях¹² до статуса и порядка деятельности специализированных органов по противодействию коррупции¹³. Постановлениями высшего органа исполнительной власти субъекта, как правило, утверждаются программы противодействия коррупции¹⁴, а также положения об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов¹⁵. Подзаконные акты региональных парламентов, чаще всего, бывают посвящены их собственным планам мероприятий по противодействию коррупции¹⁶.

Исключением в общем массиве подзаконного нормотворчества выглядит Указ Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 г. «О Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан»¹⁷. Стратегия содержит анализ ситуации в Республике Татарстан, основы и основное содержание антикоррупционной политики, мониторинг и аудит антикоррупционной политики, ближайшие шаги по реализации антикоррупционной политики. Подобного рода стратегии или концепции при условии их соответствия международным стандартам и федеральному законодательству, подчеркивая специфику региона, могли бы стать основой унификации антикоррупционного законодательства в отдельных субъектах.

В целом, резюмируя изложенное, отметим, что разрешение узловых проблем нормативного правового регулирования противодействия коррупции в субъектах Федерации представляется возможным только в русле единой антикоррупционной политики России, основанной на международных стандартах борьбы с коррупцией и положениях Конституции РФ, учитывающей особенности правотворчества в условиях федеративного устройства Российского государства.

¹ См.: Corruption Perceptions Index 2018 // Сайт международной неправительственной организации «Transparency International». 2019. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата обращения: 10.08.2019).

² См.: Перспективы борьбы с коррупцией в России. Еженедельный опрос «ФОМнибус» 9–10 марта 2019 г. // Сайт Фонда «Общественное мнение». М., 2019. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14186> (дата обращения: 15.08.2019).

³ См.: О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, (ч. 1), ст. 6228.

⁴ См.: О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 27, ст. 4038.

⁵ См.: Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 7 июня 1997 г. (в ред. от 13 июня 2018 г.) // Ведомости Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21, с. 9.

⁶ См.: Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (в ред. от 26 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7, ст. 503.

⁷ См.: Конституция Чувашской Республики от 30 ноября 2000 г. (в ред. от 19 апреля 2016 г.) // Ведомости Государственного Совета Чувашской Республики. 2000. № 39.

⁸ См.: О противодействии коррупционным проявлениям на территории Республики Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 7 мая 2010 г. № 15-3 (в ред. от 17 декабря 2015 г.) // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2010. 14 мая.

⁹ См.: О правовом регулировании некоторых вопросов по профилактике коррупционных правонарушений в Липецкой области: Закон Липецкой области от 15 декабря 2015 г. № 476-ОЗ (в ред. от 26 декабря 2018 г.) // Липецкая газета. 2015. 25 дек.

¹⁰ См.: О предупреждении коррупции в Липецкой области: Закон Липецкой области от 7 октября 2008 г. № 193-ОЗ (в ред. от 15 декабря 2015 г.) // Липецкая газета. 2008. 17 окт.

¹¹ См.: О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области: Указ Губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ (в ред. от 15 марта 2016 г.) (вместе с «Порядком проведения антикоррупционного мониторинга в Свердловской области») // Областная газета. 2010. 12 нояб.

¹² См.: Об утверждении Положения о функционировании «телефона доверия» для сообщения информации о коррупционных проявлениях: Указ Губернатора Свердловской области от 27 сентября 2016 г. № 557-УГ (в ред. от 21 декабря 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.08.2019).

¹³ См.: О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области: Указ Губернатора Свердловской области от 9 октября 2015 г. № 449-УГ (в ред. от 24 июня 2019 г.) (вместе с «Положением о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области») // Областная газета. 2015. 16 окт.

¹⁴ См.: Об утверждении областной программы «Противодействие коррупции в Ульяновской области» на 2019–2021 годы: Постановление Правительства Ульяновской области от 20 декабря 2018 г. № 665-П // Ульяновская правда. 2018. 30 дек.

¹⁵ См.: Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы: Постановление Правительства Москвы от 2 июня 2009 г. № 513-ПП (в ред. от 28 июня 2011 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. 16 июня.

¹⁶ См.: О плане мероприятий Законодательного Собрания Приморского края по противодействию коррупции на 2018–2020 годы: Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 25 июля 2018 г. № 975 (в ред. от 27 марта 2019 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2018. № 63, с. 65–72.

¹⁷ См.: О Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 г. № УП-127 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2005. № 4, (ч. 2), ст. 460.

М. Н. Кобзарь-Фролова

ведущий научный сотрудник сектора Административного права и административного процесса Института государства и права Российской Академии наук, доктор юридических наук, профессор

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ЗАДАЧ И ФУНКЦИЙ

В 2018 году исполнилось 20 лет с момента, когда Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления от 15 октября 1985 года¹, подписанную государствами Совета Европы в Страсбурге. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. С этого момента международные принципы местного самоуправления признаны во внутреннем законодательстве Российской Федерации. Законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации заложены в Конституции Российской Федерации² (статья 12, глава 8), Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, Указах Президента Российской Федерации и иных нормативных правовых актах.

Местное самоуправление (далее — МСУ) составляет одну из основ конституционного строя в Российской Федерации, признается, гарантируется государством. Его принципы, как безусловный признак правового демократического характера организации публичной власти в обществе, действуют на всей территории России. Реализация принципов МСУ обеспечивается рядом конституционных гарантий, представляющих собой правовые средства и способы обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти и в пределах своих полномочий имеют право действовать самостоятельно (Статья 12 Конституции РФ), реализуя свои задачи и функции на местах.

Многонациональный народ Российской Федерации, являясь носителем суверенитета и единственным источником власти, осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления

(п. 1 и п. 2 ст. 3 Конституции РФ). Полномочиями органов местного самоуправления обеспечивается одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление на местах.

В 2003–2009 годы, были отмечены реформированием системы МСУ в Российской Федерации. 2014 год прошел под знаком 150-летия российского земства и ознаменовался новым этапом муниципального устройства и внесением большого количества изменений в законодательство по вопросам перераспределения полномочий между публичной властью в регионах и органами МСУ, возложении отдельных государственных полномочий с федерального уровня на региональный, с регионального — на местный и другие. Между тем проблемы организации МСУ, вопросы определения круга и объема их полномочий, задачи и функций остаются весьма актуальными. Это подтверждается, например, вступлением в законную силу Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, направленного на изменение системы МСУ, статуса муниципальных образований, вопросов, связанных с реорганизацией, преобразованием, установлением границ муниципальных образований и многие другие. Несмотря на начавшийся новый этап муниципальной реформы, который должен завершиться до 2025 года, не являясь в полной мере решенными такие публичные вопросы как задачи и функции МСУ.

Конституция РФ определяет во многом сущность и гарантии местного самоуправления, предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными полномочиями с передачей для целей их осуществления материальных и финансовых ресурсов (ч. 2 ст. 132).

Весьма уместно отметить, Конституция РФ в ст. 2 признает, что высшей ценностью государства является человек, его права и свободы. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. При всем при этом в Федеральном законе нет норм, отражающих этот конституционно закрепленный постулат.

МСУ обладает такими обеспечивающими функциями как:

- а) участие населения в самостоятельном решении местных вопросов;
- б) социально-экономическое развитие соответствующей территории;
- в) управление муниципальной собственностью;
- г) решение социально-культурных, коммунально-бытовых и других вопросов;
- д) охраны общественного порядка, исполнение законов, поддержание правопорядка на территории муниципального образования;

Органы МСУ имеют отдельные контрольные полномочия и др. Но нет законодательно закрепленных полномочий о том, что органы МСУ признают, соблюдают, защищают права и свободы человека и гражданина и обязаны обеспечить на местах своим гражданам (населению) возможность реализовать свои конституционные права и свободы.

Органы МСУ наиболее близки к институтам гражданского общества, к публичным образованиям государства, являются связующим звеном между государством, гражданским обществом в целом и населением муниципального образования. Вопросы признания, соблюдения, защиты прав и свобод местного населения, обеспечения на местах населению возможности реализовать конституционные права и свободы должны быть в качестве приоритетных. Соответственно, эти принципы должны быть

закреплены в Федеральном законе № 131, Уставах и нормативных актах муниципальных образований. В соответствии с этим принципом должны быть переориентированы функции МСУ. Это не противоречит набору полномочий органов МСУ и переданных МСУ функциям: управленческого, распорядительного, охранительного (в т. ч. разрешительного) характера. Например, таким как: органы МСУ выдают разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении муниципального строительства; осуществляют охрану объектов культурного наследия; проводят мероприятия по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья; обеспечивают безопасность дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения в границах населенных пунктов и многое другое.

Таким образом, в действующие нормы о публичной деятельности органов МСУ необходимо внести изменения, которые будут соответствовать действующей Конституции Российской Федерации, и подготовить для этих целей проект федерального закона.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36, ст. 4466.

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 31, ст. 4472.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 18, ст. 2211.

Е. В. Колесников

профессор кафедры конституционного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, профессор

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ КАК АТРИБУТ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Задача построения в России демократически правовой государственности была поставлена общественностью в конце 80-х годов XX века, а впервые об этом законодательно сказано в Декларации о государственном суверенитете новой России от 12 июня 1990 г. В ней разделение законодательной, исполнительной и судебной властей рассматривалось как важнейший принцип и условие функционирования РСФСР как правового государства (п. 13) ¹. Концептуально характеристика России как демократического правового государства установлена в Конституции РФ 1993 г. (ч. 1 ст. 1) ².

При советской власти концепция правового государства прямо отрицалась как буржуазный феномен. Признание данной политико-правовой теории, ее отражение в конституционных нормах связано с демократическими реформами, сменой общественного строя, новым обликом Российского суверенного государства.

Создание правовой государственности — долговременный, напряженный процесс, требующий качественного и эффективного законодательства и высокого уровня правоприменения. Первостепенной предпосылкой подобных новых взаимоотношений

между государством, обществом и личностью является признание и осуществление правового равенства граждан по отношению к Конституции, суду, закону. Только в этом случае права и свободы станут непосредственно действующими, реальными, будут определять содержание и смысл работы всех органов публичной власти и их должностных лиц.

На основе конституционного принципа разделения властей каждая из трех основных частей (законодательная, исполнительная, судебная власть) действует самостоятельно, уравновешивая друг друга и взаимодействуя между собой. Традиционно к признакам правового государства относят наличие авторитетной судебной власти и верховенство закона.

В постановлении Верховного Совета РСФСР о концепции судебной реформы достаточно определенно сказано о необходимости утверждения судебной власти в государственном механизме как самостоятельной и влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной ³. В постсоветский период суды должны превратиться из зависимых и утилитарно понятых так называемых «правоохранительных органов» в самостоятельный, ответственный и авторитетный институт, стоящий на страже публичных и частных интересов, защищающий права и свободы граждан, других физических лиц.

Статус судебной власти определен в российской Конституции (гл. 7) и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации от 26 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ» ⁴. Без системы эффективно работающих судов, повсеместного и неукоснительного исполнения их решений невозможны осуществление конституционных предписаний, законность и правопорядок.

Суды осуществляют правосудие посредством гражданского, административного, уголовного и конституционного судопроизводства. В современной России действуют суды общей юрисдикции, арбитражные суды и занимающие обособленное и доминирующее положение Верховный Суд и Конституционный Суд РФ.

Важнейшая функция и предназначение суда — обеспечивать независимо и беспристрастно справедливое судебное разбирательство конкретного дела в установленные законом сроки. Носители третьей власти — судьи обладают единым статусом и различаются только конкретными полномочиями. Никто не может быть лишен права на рассмотрение своего дела (спора) законным судом (судьей). В случаях, предусмотренных федеральным законом, обвиняемый в совершении преступления имеет право на суд с участием присяжных заседателей (ч. 2 ст. 47 Конституции РФ), что полностью соответствует стандартам демократии.

Цели и задачи судебной власти — осуществление правосудия, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства Конституции РФ и законов в иерархии источников права. Качественные свойства третьей власти (самостоятельность, подзаконность) зафиксированы в конституционном и текущем законодательстве. Функционирование судов в условиях демократии приводит к разумному балансу в системе властных институтов, уравновешиванию законодательной и исполнительной власти.

Российские суды от высших (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ) до районных и мировых призваны творить правосудие. Они осуществляют его от имени народа и государства («именем Российской Федерации»), что подчеркивает государственно-властную природу суда, принадлежность к официальным институтам власти. Заметим, что в монархиях исторически судебные приговоры и постановления

выносятся и осуществляются по поручению монарха (ст. 40 Конституции Бельгии от 2 февраля 1831 г., ч. 1 ст. 117 Конституции Испании от 29 декабря 1978 г.)⁵. В мирное время не допускается создание чрезвычайных (исключительных) судов, обладающих широкой компетенцией.

Высокий статус суда и судебной власти — атрибут (от лат. *attributum* — свойство, принадлежность)⁶ демократической правовой государственности. Для обеспечения законности и правопорядка установлен законодательный запрет на издание в России законов или иных правовых актов, отменяющих или умаляющих самостоятельность судов, независимых судей. Правосудие как ответственную и престижную государственную деятельность осуществляют суды, учрежденные законодателем, входящие в национальную судебную систему и соблюдающие общие правила судопроизводства — прежде всего состязательность, равноправие сторон, презумпция невиновности. Место высших судов в государственной системе власти закрепляется национальной Конституцией, как правило, в отдельной главе (разделе). В Российской Федерации статус высших органов судебной власти (Верховного, Конституционного судов) не может быть изменен иначе, как путем базовых законодательных актов — федеральных конституционных законов.

В судопроизводстве, судебной деятельности первостепенное значение имеет принцип законности, являющийся фундаментом подлинного правосудия. Его истоки восходят к знаменитому древнеримскому правилу: *нет преступления без наказания, нет наказания без закона*. Привлекать к ответственности лицо возможно только на основании закона, принятого до совершения деяния.

Законность проявляется в том, что суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции РФ, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, закону субъекта Федерации, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу. Однако, учитывая характер и особенности отечественной юридической системы, суд в ходе судопроизводства решает дело, прежде всего и главным образом «в соответствии с законом», то есть, опираясь на писанный законодательный акт. Без этого базового условия невозможно гарантировать ни верховенство федерального закона, ни реальную защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечиваемых правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Суды и правоохранительные органы должны принимать решения, обращаясь к закону (ч. 2 ст. 120 Конституции России).

Выносимые судебные решения должны быть обоснованными, опираться на законные (допустимые) доказательства, убедительными, оглашаться публично и неукоснительно выполняться. Сильная, авторитетная судебная власть — это проявление государственного суверенитета и символ демократии в современном обществе и государстве.

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: официальная публикация // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

³ См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О концепции судебной реформы в РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2018. № 31, ст. 4811; № 45, ст. 6823.

⁵ См.: Конституции государств Европейского Союза/под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 114, 396.

⁶ См.: Большой словарь иностранных слов/сост. А.Ю. Москвин. М., 2015. С. 70.

Н. М. Конин

профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, профессор

И. Н. Дехтярь

преподаватель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

КОНКУРЕНТНЫЙ КОДЕКС КАК СРЕДСТВО УПОРЯДОЧИВАНИЯ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ О НАРУШЕНИЯХ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

Одним из важнейших изменений нормативно-правового регулирования рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и дел об административных правонарушениях в сфере защиты конкуренции может стать принятие Конкурентного кодекса. По заявлению Федеральной антимонопольной службы (далее — ФАС России), в настоящее время осуществляется разработка концепции данного акта². Заместитель руководителя ФАС России С.А. Пузыревский отмечает, что «создание Конкурентного кодекса сделает правовую систему более стабильной и будет плюсом к правильному регулированию экономических отношений»³.

О планах по подготовке Конкурентного кодекса ФАС России объявила еще в 2013 году⁴. Его разработка соответствует направлениям Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.⁵, в пункте 2.1.9 указывающей на необходимость внесения изменений в законодательство, предусматривающих объединение процедур рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства и дел об административных правонарушениях в общую процедуру.

Существенной проблемой, которую может решить создание нового кодекса, является рассогласованность производств, урегулированных Федеральным законом от 2 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁶ (далее — Закон о защите конкуренции) и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ⁷ (далее — КоАП РФ).

Согласно части 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ, поводом для возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40, является принятие решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства. Это означает необходимость предварительного рассмотрения дела антимонопольным органом в рамках особого административно-юрисдикционного

производства. Однако КоАП РФ и Закон о защите конкуренции, регламентируя различные производства, закрепляют различный уровень правовых гарантий участников таких производств и требования к доказыванию. Так, статья 2.1 КоАП РФ указывает, что правонарушением признается виновное действие (бездействие) физического или юридического лица. Согласно статье 1.5 КоАП РФ, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина и считается невиновным, пока его вина не будет доказана в установленном законом порядке. В свою очередь, в нормах Закона о защите конкуренции отсутствует понятие вины и ее форм. При этом КоАП РФ не является базовым актом в отношении Закона о защите конкуренции, что означает невозможность обращения к принципам Кодекса — в отличие, например, от германского законодательного регулирования, где антимонопольное законодательство гармонизировано с положениями общих административно-правовых законов, и Закон против ограничения конкуренции указывает на возможность применения при рассмотрении антимонопольных дел принципов Закона об административной процедуре⁸. Предусмотренные КоАП РФ правила доказывания вины нарушителя не имеют силы в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

По справедливому замечанию И. В. Цветкова, «состав правонарушений, устанавливаемых в рамках Закона о защите конкуренции и КоАП РФ одинаков, отличия заключаются лишь в мерах реагирования на соответствующие нарушения»⁹. Поскольку состав правонарушения и обстоятельства дела устанавливаются на этапе производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, данная ситуация вызывает риск необоснованного привлечения хозяйствующего субъекта к административной ответственности. Отмечается, что на практике в рамках КоАП РФ может решаться лишь вопрос о назначении наказания, а не осуществляться полноценное производство, подразумевающее выявление факта и субъекта нарушения, его вины¹⁰.

Решение рассмотренной проблемы возможно путем установления в новом Конкурентном кодексе понятия нарушения антимонопольного законодательства, содержащего вину как обязательный элемент состава. При этом ввиду необходимости обеспечить согласованность производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства и производства по делам об административных правонарушениях формы вины и критерии их определения должны совпадать в обоих производствах.

Нередко указывается на необходимость устранить законодательное дублирование отдельных аспектов рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и дел об административных правонарушениях. Как Закон о защите конкуренции, так и КоАП РФ предусматривают стадийный порядок рассмотрения дела, проведение процедуры заседания юрисдикционного органа, оценку доказательств. В связи с этим начальник Управления ФАС России по борьбе с картелями А. П. Тенишев при обсуждении инициативы создания Конкурентного кодекса отметил, что «в ходе антимонопольного расследования можно устанавливать степень нарушения, смягчающие иотягчающие обстоятельства, и одновременно с принятием решения о нарушении антимонопольного законодательства принимать решение о штрафе — это сократит сроки преследования правонарушителей»¹¹. Действительно, двухступенчатость рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства может приводить к затягиванию сроков производства, поскольку согласно части 6 статьи 4.5 КоАП РФ, срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 14.9,

14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40, подлежит исчислению со дня вступления в силу решения комиссии. По мнению А. Ю. Кинева, данное правило не коррелирует с частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ, согласно которой сроки давности привлечения к административной ответственности исчисляются с момента совершения административного правонарушения. В результате этого срок рассмотрения дела об административном правонарушении ставится в зависимость от качества работы антимонопольных органов.¹²

Еще одним проявлением дублирования КоАП РФ и Закона о защите конкуренции является установленное статьей 28.7 КоАП РФ требование проведения административного расследования по антимонопольным делам. Данное требование является избыточным, поскольку рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства фактически заменяет такое расследование, и объективные предпосылки для его повторного проведения по правилам КоАП РФ отсутствуют¹³.

Однако вряд ли представляется возможным рассматривать сведения производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства и производства по делам об административных правонарушениях в единое производство в качестве меры для устранения дублирования. Во-первых, наложение административного штрафа может осуществляться только в соответствии с законодательством об административных правонарушениях, что следует из статей 1.1, 3.2 КоАП РФ. Это исключает регламентацию процедуры наложения штрафа иными нормативными актами без прямого указания в КоАП РФ. Во-вторых, КоАП РФ определяет порядок наложения административных наказаний как мер административной ответственности, а не иных мер административного принуждения, которые могут применяться, например, с целью предупреждения и пресечения правонарушений, восстановления положения, существовавшего до правонарушения¹⁴. В свою очередь, антимонопольное законодательство оперирует такими инструментами, как выдача предупреждения, при своевременном и надлежащем исполнении которого дело об административном правонарушении возбуждению не подлежит; выдача предписания, которое может служить как предупредительно-профилактическим инструментом, так и средством устранения последствий нарушения.

Более целесообразной мерой для устранения дублирования производств следует признать введение особо вида упрощенного производства, не предусматривающего повторного исследования обстоятельств дела, в рамках КоАП РФ по делам об административных правонарушениях, возбуждаемых после принятия решения антимонопольного органа. То есть, решению по делу о нарушении антимонопольного законодательства должно быть придано преюдициальное значение для производства, предусмотренного нормами КоАП РФ. Н. И. Клейн предлагает приравнять такое решение к протоколу по делу об административном правонарушении¹⁵. При этом должен быть обеспечен уровень нормативной регламентации производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства не ниже установленного действующим КоАП РФ для дел об административных правонарушениях, что соответствует цели антимонопольного законодательства — соблюдению прав и свобод хозяйствующих субъектов¹⁶. Это означает необходимость определения системы принципов такого производства, а также законодательного закрепления правил оценки доказательств и требований к доказательствам.

Кроме того, требуется более детальное законодательное регулирование апелляционной процедуры пересмотра решений и (или) предписаний в коллегиальном органе ФАС России: определение статуса участников производства в рамках процедуры рассмотрения жалобы; установление возможности привлечения к участию в деле

эксперта, переводчика, лица, располагающего сведениями о рассматриваемых обстоятельствах; введение в законодательство норм об отводах, режиме заседания (в открытом и закрытом порядке), перечне процессуальных прав лиц, участвующих в деле.

Актуальной задачей, которую может решить создание Конкурентного кодекса, является исключение регламентации важнейших аспектов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства ведомственными нормативными актами. В частности, нормативные положения, определяющие содержание апелляционной жалобы и правила ее подачи, установлены в Проекте Приказа ФАС России «Об утверждении Регламента пересмотра коллегияльными органами Федеральной антимонопольной службы решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства»¹⁷, в то время как Закон о защите конкуренции содержит лишь общие требования к порядку рассмотрения жалобы в коллегияльном органе федерального антимонопольного органа. Кроме того, при ведении протокола в ходе рассмотрения дела уполномоченные органы вынуждены руководствоваться утратившими силу Правилами рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства¹⁸, поскольку действующее правовое регулирование не содержит требований к протоколу заседания комиссии.

В заключение следует отметить, что систематизация антимонопольного законодательства в рамках Конкурентного кодекса может существенно повысить качество рассмотрения антимонопольных дел. При этом ключевыми задачами систематизации должны стать обеспечение согласованности различных административных производств, а также устранение пробелов и коллизий их нормативной регламентации.

¹ Работа выполнена по заданию Министерства образования и науки РФ № 29.8125.2017/8.9 на выполнение государственного проекта в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по теме «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям».

² См.: ФАС подготовила концепцию Конкурентного кодекса. URL: <https://fas.gov.ru/publications/17619> (дата обращения: 23.08.2019).

³ Пузыревский С. ФАС готова к публичному обсуждению Конкурентного кодекса. URL: <https://fas.gov.ru/news/26968> (дата обращения: 23.08.2019).

⁴ См.: ФАС готовится составить антимонопольный кодекс. URL: <https://iz.ru/news/556556/> (дата обращения: 23.08.2019).

⁵ См.: Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41, ч. 1, ст. 5629; 2019. № 29, ч. 1, ст. 3854.

⁷ См.: Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2019. № 31, ст. 4476.

⁸ См.: § 56 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bundesgesetzblatt. Teil I. 1998. Nr. 59 vom 02.09.1998. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/index.html> (дата обращения: 24.08.2019).

⁹ Цветков И.В. Рассмотрение антимонопольных дел: исправление системных недостатков // Конкуренция и право. 2013. № 5. С. 43.

¹⁰ См.: Писенко К. А. О законодательных пробелах и проблемах регулирования антимонопольного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 67.

¹¹ Назрела необходимость в создании Конкурентного кодекса. URL: <https://fas.gov.ru/news/27921> (дата обращения: 23.08.2019).

¹² См.: Кинев А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 209.

¹³ См.: Писенко К. А. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства // Конкурентное право. 2013. № 4. С. 8.

¹⁴ См.: Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 24.

¹⁵ См.: Клейн Н. И. Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. 2008. № 2. С. 35.

¹⁶ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. М., 2018. С. 231.

¹⁷ См.: Проект Приказа ФАС России «Об утверждении Регламента пересмотра коллегияльными органами Федеральной антимонопольной службы решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: Приказ ФАС России от 2 декабря 2005 г. № 12 «Об утверждении Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства» // БНА. 2005. № 20. С. 99–102.

А. А. Мамедов

профессор кафедры административного и финансового права
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»,
доктор юридических наук, профессор

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕГУЛЯТОРЫ В РАЗВИТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

В современных условиях глобализации углубление взаимодействия международного и национального права, изменение соотношения международного и национального права, связанного с расширением применения норм международного права, является объективной закономерностью, отражающей общую закономерность – углубление взаимодействия национального сообщества с мировым сообществом¹.

Процесс глобализации усилил взаимосвязи между национальным административным правом государств и международным правом. Анализируя соотношение современного международного права и национального права, отмечаем, что международное право стало жестким конкурентом национального права.

В развитии национального административного права в условиях глобализации можно выделить следующую основную тенденцию – это, прежде всего, применение для правового регулирования административных отношений международных правовых регуляторов, отличающихся от национальных норм права гораздо более высоким уровнем обобщения, выполняющих регулятивные функции не только сами по себе, но и во взаимосвязи и взаимодействии с национальными нормами права на глобальном и региональном уровнях, и вследствие этого оказывающих административно-правовое регулятивное воздействие на управленческие отношения.

По нашему мнению, международно-правовой аспект в развитии национального административного законодательства, регулирующего деятельность в сфере государственного управления того или иного сегмента жизнедеятельности государства проявляется:

– в развитии национального законодательства с применением адекватных современных международных правовых регуляторов, принятых в международной практике правового регулирования административных отношений;

– возрастании актуальности системного построения законодательства в сфере государственного управления в связи с определением приоритета и условий применения международных правовых регуляторов и норм национального права, регулирующих административные отношения.

Роль международно-правовых источников наиболее существенна в тех областях и сферах административно-правового регулирования, где в большей степени необходимо согласование национального и международного права².

В этих условиях органы управления государств все больше и больше ориентируются на сотрудничество в сфере правового регулирования государственных управленческих отношений в сфере экономики и социальной сфере, вырабатывая единые международные правовые регуляторы. Интернационализация сферы экономики и социальной сферы обусловили формирование международных норм-принципов управления и государственной службы в различных сегментах деятельности государства, имеющих глобальный характер.

Так, по мнению профессора Александра Филипповича Ноздрачева: «Один из основных институтов административного права – государственная служба – по сравнению с другими институтами имеет существенный «национальный окрас». Тем не менее, многие международные правовые документы являются непосредственными источниками организации государственной службы»³.

Так, глобальность проблемы коррупции в системе государственной службы способствовала тому, что международное сообщество с середины XX в. начинает разрабатывать международные правовые регуляторы⁴, направленные на предупреждение и пресечение коррупции в сфере публичного управления и государственной службы, носящих «межнациональный характер»⁵.

Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. в ч. 2 ст. 8 провозгласила, что «каждое государство-участник стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций».

Международное сообщество стремится разработать международные правовые регуляторы жесткого, императивного, административно-правового характера для предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, целенаправленно совершенствуя их. Каждое государство-участник Конвенции ООН в соответствии с международными правовыми регуляторами – базовыми принципами Конвенции руководствуется в сфере управления государственной службы:

а) принципами эффективности и прозрачности, а также и объективными критериями такими, как безупречность в работе, справедливость и способность;

б) регламентированными процедурами отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации в надлежащих случаях таких кадров на таких должностях;

с) выплатой вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника;

д) проведением учебных программ по специализированной подготовке государственными служащими добросовестного и надлежащего выполнения ими публичных функций, регламентированного международными правовыми регуляторами.

Кроме того, международные правовые регуляторы международных конвенциональных документов опосредуют организационно-управленческие аспекты собственно деятельности компетентных органов, призванных вести борьбу с коррупцией,

административно-правовые механизмы сотрудничества государств в сфере борьбы с коррупцией в системе государственной службы⁶.

Так, в частности, международными правовыми регуляторами «Международного кодекса поведения государственных должностных лиц», принятый Резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996 г. опосредуются нормы служебной этики и поведения:

1. «Государственная должность, как она определяется в национальном законодательстве, — это должность, облеченная доверием, предполагающая обязанность действовать в интересах государства. Поэтому государственные должностные лица проявляют абсолютную преданность государственным интересам своей страны, представляемым демократическими институтами власти». ...

6. Государственные должностные лица никогда не пользуются недолжным образом государственными денежными средствами, собственностью, услугами или информацией, полученной ими при исполнении или в результате исполнения ими своих служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением ими официальных функций.

При всех положительных результатах регулирующего воздействия известных международных этических кодексов, отмечаем недостаток жесткого законодательного регламентирования поведения государственных служащих: императивные стандарты поведения заставляют служащих постоянно обращаться к правилам, тем самым лишая их инициативы. Чрезмерная законодательная детализация этического кодекса сложна для восприятия и требует создания адекватной системы обучения и консультирования служащих. В связи с этим, например, в США ежегодно расходуются огромные финансовые средства.

Проблема внедрения этических кодексов служебного поведения в России заключается в особенностях отечественной правовой системы (правопонимания, правосознания и т. д.): возможность юридизировать нормы и принципы социальных норм (этики, морали, религии и т. д.) является достаточно ограниченной и зачастую вредной.

Во-первых, общеобязательностью могут обладать только правовые нормы. Нормы этики оставляют возможность произвольного толкования.

Во-вторых, корпоративная ответственность легко превращается в произвол начальствующих лиц.

В-третьих, при слабом развитии гражданских институтов моральная (этическая) ответственность «не работает», а привлекать к юридической ответственности за морально-этические поступки не позволяют принципы права.

В-четвертых, если законодательством предусмотрены меры юридической ответственности за коррупционные правонарушения, то дублировать подобные положения в кодексе этики попросту бессмысленно.

Кроме того, до тех пор, пока законодатель не найдет оснований для применения ст. 20 Конвенции ООН против коррупции (The United Nations Convention against Corruption) говорить о действительной борьбе с коррупцией проблематично. Лишь в случае реализации всего комплекса антикоррупционных мер может быть использован инструмент – этический кодекс поведения государственных и муниципальных служащих.

Ярким, показательным примером роли международно-правовых регуляторов в развитии законодательства о государственной службе является решение вопроса о вступлении России в Организацию экономического сотрудничества и развития.

К концу 2013 года была завершена работа в семи из двадцати двух комитетов, задействованных в переговорном процессе. Это комитеты по вопросам здравоохранения, трудовых отношений, конкуренции, научно-технологической политики, налогообложения, рыболовства и кораблестроительства. В то же время продолжают переговоры и подготовка соответствующих обзоров и заключений в остальных пятнадцати комитетах, в том числе и регламентирующих государственное управление.

В Организации экономического сотрудничества и развития вопросами государственного управления занимаются два комитета. Это Комитет по вопросам государственного управления и Комитет регуляторной политики. В рамках идущих переговоров о присоединении России к этой организации, комитеты дают оценку качества политики Российской Федерации и ее государственных институтов в соответствии с принятыми в ОЭСР международно-правовыми регуляторами в восьми областях:

- правительственная структура и координация;
- бюджетные правила и процедуры;
- управление человеческими ресурсами;
- соблюдение этических норм;
- открытость и подотчетность государственных институтов;
- электронное правительство;
- управление качеством нормативного регулирования;
- взаимоотношения между различными уровнями управления.

В этой связи совершенствование законодательства о государственной службе заслуживает особого внимания со стороны государственных органов Российской Федерации по причине не только обеспечения.

По мнению представителей ОЭСР, наибольший объем работы по приближению соответствия международно-правовым стандартам ОЭСР, но и для улучшения международной конкурентоспособности страны

Российской Федерации к международно-правовым стандартам в сфере государственного управления существует в таких областях, как «соблюдение этических норм», «управление человеческими ресурсами», «прозрачность и подотчетность государственных институтов» и «правительственная структура и координация». Как подчеркивает профессор Ноздрачев А.Ф.: «Государственные органы (федеральные и субъектов Российской Федерации), издающие законы и иные нормативные правовые документы, должны учитывать обязанности государства по международному праву и не допускать противоречия издаваемых ими актов»⁷.

¹ См.: Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. №3. С. 115.

² См.: Сергиенко Л.А. Международно-правовые источники административного права // Административное и информационное право. 2003. С. 17.

³ Ноздрачев А.Ф. Влияние международного права на административное законодательство // Влияние международного права на национальное законодательство: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва. 24–26 мая 2007 г. М., 2007. С. 38.

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН); Федеральный закон от 8 марта 2006 г. «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Российская газета. 2006. 21 марта; Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (12 декабря 1996 г.), Декларация ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» (16 декабря 1996 г.); Резолюция ООН «Коррупция среди чиновников» (24 марта 1990 г.); Модельный закон «О борьбе с коррупцией» (Постановление Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ от 3 апреля 1999 г. № 13–4) и др.

⁵ Виноградская Т.М. Совершенствование законодательства — самая дешевая и эффективная мера снижения коррумпированности // Борьба с коррупцией: актуальные проблемы законодательного обеспечения. М., 2002. С. 92.

⁶ См.: Сергиенко Л.А. Международно-правовые источники административного права // Административное и информационное право. М., 2003. С. 17; Виноградов В.А. О некоторых международно-правовых аспектах административного права // Административное право: теория и практика. М., 2002. С. 281.

⁷ Ноздрачев А.Ф. Влияние международного права на административное законодательство // Влияние международного права на национальное законодательство: Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва. 24–26 мая 2007 г. М., 2007. С. 38.

Д. Б. Миннигулова

профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»
доктор юридических наук, профессор

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЁРСТВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Труд не может стать законом, не будучи правом.

В. Гюго

Статья 23 Трудового кодекса Российской Федерации¹ определяет социальное партнерство как систему взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленную на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Данное нормативное положение, содержащееся разделе II Трудового кодекса Российской Федерации в совокупности со статьей 2 указанного акта определяет источники правового регулирования социального партнерства в России.

Систему основных нормативных правовых актов, регулирующих социальное партнерство в Российской Федерации возможно представить как совокупность следующих взаимосвязанных элементов.

1. Общепризнанные принципы² и нормы международного права, наиболее значимые Конвенции Международной организации труда о социальном партнерстве, Рекомендации Международной организации труда;

2. Российские нормативные правовые акты:

2.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.)³.

2.2. Федеральные законы:

2.2.1 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.). Крайний раз в раздел II Трудового кодекса Российской Федерации «Социальное партнерство в сфере труда» изменения вносились Федеральным

законом от 3 августа 2018 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в целях обеспечения участия представителей работников в заседаниях коллегиального органа управления организации»⁴, появилась новая статья 53.1. Участие представителей работников в заседаниях коллегиального органа управления организации с правом совещательного голоса;

2.2.2. Федеральные законы (от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁵, от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей»⁶, от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»⁷ и др.)

2.2.3. Законы Российской Федерации (от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»⁸ и др.)

2.3. Указы Президента (Указ Президента Российской Федерации № 249 от 16 апреля 2014 г. «О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям»⁹ и др.)

2.4. Постановления Правительства (Постановление Правительства РФ от 10 августа 2005 г. № 500 «О наделении федеральных органов исполнительной власти правом представления работодателей при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении отраслевых (межотраслевых) соглашений на федеральном уровне»¹⁰ и др.)

2.5. Приказы, письма Министерств и ведомств:

2.5.1. Министерства труда и социальной защиты (Приказ Минтруда России от 12 ноября 2015 г. № 860н «Об утверждении Порядка опубликования заключенных на федеральном уровне отраслевых соглашений и предложения о присоединении к соглашению»¹¹, Приказ Минтруда России от 12 сентября 2014 г. № 636н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по уведомительной регистрации отраслевых (межотраслевых) соглашений, заключенных на федеральном уровне социального партнерства, межрегиональных соглашений»¹², «Макет коллективного договора» (утв. Минтрудом РФ 6 ноября 2003 г.¹³) и др.)

2.5.2. Министерства здравоохранения (Приказ Минздравсоцразвития РФ от 13 мая 2005 г. № 336 (ред. от 4 декабря 2008 г.) «Об утверждении Порядка организации взаимодействия Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации с Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений»¹⁴ и др.)

2.5.3. Федеральной службы по труду и занятости (Письмо Роструда от 31 июля 2014 г. № 154-3-6 «О направлении рекомендаций»¹⁵ и др.)

2.5.4. Письма Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (Письмо РТК по регулированию социально-трудовых отношений от 5 мая 2009 г. № П27-14932-РТК «О направлении Рекомендаций по взаимодействию социальных партнеров в организации в условиях экономического кризиса»¹⁶ и др.)

3. Соглашения — правовые акты, регулирующие социально-трудовые отношения и устанавливающие общие принципы регулирования связанных с ними экономических отношений, заключаемые между полномочными представителями работников и работодателей на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях социального партнерства в пределах их компетенции (статья 45 Трудового кодекса Российской Федерации):

3.1. Генеральные соглашения (Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018–2020 годы¹⁷ и др.).

3.2. Федеральные отраслевые соглашения, общероссийские межотраслевые соглашения, межрегиональные межотраслевые соглашения, межрегиональные отраслевые соглашения, отраслевые соглашения, отраслевые тарифные соглашения, федеральные тарифные соглашения (Отраслевое соглашение по агропромышленному комплексу РФ на 2018–2020 годы (утв. Союзом работодателей «Общероссийское агропромышленное объединение работодателей — Агропромышленный союз России», Ассоциацией крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, Профсоюзом работников агропромышленного комплекса РФ, Минсельхозом России, Россельхознадзором 6 марта 2018 г.)¹⁸ и др.).

Учитывая, что правовое регулирование сферы труда формируется в ситуации развивающихся трансформационных экономических, экологических, информационных, технологических и политических процессов следует констатировать потребность в релевантной регламентации правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, собственно трудовых правоотношений и иных непосредственно связанных с ними правоотношений.

1. Для достижения указанной цели в Российской Федерации в настоящее время приняты специальные акты, которые устанавливают стратегические направления совершенствования действующего законодательства в сфере социального партнерства. В качестве основных актов выделяются Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018–2020 годы (далее — Соглашение), Программу сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда на 2017–2020 гг.¹⁹

Преамбулой данного Соглашения закрепляется его основополагающий характер для разработки и заключения отраслевых соглашений на федеральном уровне и региональных соглашений с целью проведения политики, способствующей развитию человеческого потенциала, внедрению принципов достойного труда, повышению эффективности государственного управления, социальной справедливости, ответственности и социального партнерства.

Раздел VII комментируемого соглашения посвящен развитию социального партнерства, в частности, Стороны Соглашения обязуются:

1) в пункте 7.13. реализовывать мероприятия по продвижению целей и принципов достойного труда в рамках подхода, сформулированного Международной организацией труда, а также при необходимости подготовить предложения по их совершенствованию и по адаптивному перечню показателей, рекомендуемых Международной организацией труда в качестве индикаторов достойного труда (22 индикатора достойного труда — Приложение № 3 к Соглашению);

2) в пункте 7.14. провести консультации по подготовке предложений о возможной ратификации Российской Федерацией Европейской Социальной хартии (пересмотренной) и конвенций Международной организации труда согласно приложению № 4, а также по рассмотрению в Комиссии вопросов, связанных с их ратификацией. К ратификации предлагаются 8 конвенций МОТ № 97, № 102, № 117, № 121, № 130, № 131, № 143, № 157 — Приложение № 4 к Соглашению)

3) Согласно пункту 7.15. Соглашения Правительство Российской Федерации регулярно проводит мониторинг качества и уровня жизни населения по согласованному Сторонами перечню показателей и один раз в полугодие информирует Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений о динамике основных социально-экономических показателей мониторинга качества и уровня жизни населения. К основным социально-экономическим показателям мониторинга качества и уровня жизни населения, согласно Приложения №5 относятся 50 показателей, 49-ый касается социального партнерства и обозначен как количество действующих соглашений, всего, и в том числе на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом, территориальном уровнях социального партнерства.

Определяя в качестве стратегического направления развития социального партнерства в Российской Федерации реализацию принципа согласования интересов работников, работодателей и государства и распределение между основными субъектами экономики социальной ответственности за благосостояние населения страны, Стороны считают необходимым обеспечить максимальное использование возможностей социального партнерства в сфере труда при принятии решений по основным вопросам социального и экономического развития, по вопросам регулирования трудовых отношений, а также, гарантируют безусловное выполнение обязательств, содержащихся в Соглашении.

2. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (кроме вопросов оплаты труда), а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности²⁰ также задействовано в оптимизации правового регулирования социального партнерства, отвечающей реалиям времени.

Так, в Докладе об итогах работы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в 2018 году и задачах на 2019 год²¹, озвученном на коллегии Минтруда России 12 апреля 2019 года, в качестве основных итогов за 2018 год в сфере труда в целом и социального партнерства, в частности, указывается, что проведенные мероприятия позволили сохранить стабильную ситуацию на рынке труда, повысить размеры оплаты труда ключевых категорий работников учреждений здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания и науки.

Эффективно работает Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, которая играет важную роль в поддержании социальной стабильности, способствует гармонизации интересов социальных партнеров, обеспечивает их участие в нормотворческом процессе, повышая его качество.

29 января 2018 г. в присутствии Президента Российской Федерации В.В. Путина было подписано Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018–2020 годы, которое устанавливает общие принципы регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений на федеральном уровне и совместные действия социальных партнеров по их реализации.

В 2018 году Минтрудом России проводилась активная законопроектная работа, направленная на совершенствование законодательства в сферах социальной защиты, пенсионного обеспечения, социального страхования, занятости населения и трудовых отношений.

В 2018 году Государственной Думой было принято 28 федеральных законов, разработанных Минтрудом России.

Ратифицирована Конвенция о безопасности и гигиене труда в строительстве (Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 288-ФЗ «О ратификации Конвенции о безопасности и гигиене труда в строительстве (Конвенции № 167)»).

Ратифицирован Протокол к Конвенции о принудительном труде 1930 года (Федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 395-ФЗ «О ратификации Протокола к Конвенции о принудительном труде 1930 г. (Протокол к Конвенции № 29)»).

Приняты федеральные законы:

Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 477-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Принят Федеральный закон от 11 декабря 2018 г. № 461-ФЗ «О внесении изменений в статью 23 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и статьи 52 и 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с совершенствованием механизма ротации государственных гражданских служащих», вносящий комплексные изменения в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», направленные на повышение гибкости в использовании механизма ротации как эффективного инструмента по противодействию коррупции, устранение существующих организационных барьеров, препятствующих проведению ротации гражданских служащих, рост мотивации гражданских служащих, подлежащих ротации, к назначению на иные должности государственной гражданской службы в порядке ротации, а также повышение ее эффективности в целом.

За 2018 год в Федеральном Собрании Российской Федерации прошли следующие мероприятия с участием руководителей Министерства, затрагивающие отдельные аспекты социального партнерства:

парламентские слушания 25 января 2018 г. на тему «Особенности оформления трудовых отношений в цифровой экономике»;

«круглый стол» 10–12 октября 2018 г. в рамках выставки «WorldSkills Russia: Молодые профессионалы» на тему «Проблемы рынка труда в России, новейших компетенций и стандартов», инициированный Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов.

По линии МОТ ратифицированы:

Конвенция 1988 г. о безопасности и гигиене труда в строительстве (Конвенции № 167) (Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 288-ФЗ);

Конвенция 1952 г. о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция № 102) (Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ);

Протокол к Конвенции о принудительном труде (Федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 395-ФЗ).

Приняли участие:

8–22 марта 2018 г. (г. Женева, Швейцария) делегация Минтруда России во главе с директором Департамента условий и охраны труда В.А. Коржом приняла участие

в 332-й сессии Административного совета МОТ с выступлением на тему: «Достойный труд в целях обеспечения устойчивого развития»;

28 мая — 8 июня 2018 г. (г. Женева, Швейцария) делегация Минтруда России во главе с заместителем Министра труда и социальной защиты Российской Федерации Л.Ю. Ельцовой приняла участие в 106-й сессии Международной конференции труда и 330-й сессии Административного совета МОТ;

10–19 октября 2018 г. (г. Женева, Швейцария) делегация Минтруда России во главе с начальником отдела анализа и статистики Департамента комплексного анализа и прогнозирования Г.М. Ривинной приняла участие юбилейной XX Международной конференции статистиков труда.

В качестве задач на 2019 по правовому регулированию рынка труда в целом и социального партнерства, в частности, Минтруд России наметил следующие плановые задачи.

Подготовка:

доклада Российской Федерации о выполнении ратифицированных конвенций МОТ;

9-го национального доклада Российской Федерации в Совет Европы о реализации положений Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г.

В части ведения кадрового документооборота в организации в электронном виде Минтрудом России совместно с крупными работодателями, сторонами социального партнерства (Российским союзом промышленников и предпринимателей и Федерацией независимых профсоюзов России), заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассматриваются предложения по внесению изменений в законодательство по введению норм, связанных с возможностью ведения электронного кадрового документооборота с использованием электронной подписи, прорабатывается вопрос о проведении эксперимента по переводу в электронный вид кадрового делопроизводства и разработке соответствующего проекта федерального закона.

Минтрудом России подготовлен соответствующий проект федерального закона «О проведении эксперимента по ведению документов, предусмотренных трудовым законодательством, связанных с работой, в электронном виде у отдельных работодателей».

Целью законопроекта является отработка механизмов ведения в организации документов, связанных с работой, в электронном виде без дублирования на бумажном носителе, а также подготовка соответствующих предложений по внесению изменений в законодательство.

В целях обеспечения прав уволенных работников в связи с ликвидацией работодателя в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности части первой статьи 178 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.В. Трофимовой» от 19 декабря 2018 г. № 45-П²² ведется работа по подготовке проекта федерального закона о внесении соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации в части обеспечения гарантий уволенным работникам.

В сфере трудовых отношений в целях совершенствования механизмов обеспечения своевременности и полноты выплаты заработной платы подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации по вопросам принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику», предусматривающий

исполнение решения федеральной инспекции труда по принуждению работодателя выплатить невыплаченную заработную плату через процедуру исполнительного производства.

Предлагаемый механизм ускорит процесс взыскания задолженности по заработной плате, по размерам которой отсутствует спор между работодателем и работником.

3. Российская Федерация согласно преамбулы собственной Конституции создает себя частью мирового сообщества, и поэтому, в вопросах обеспечения качественного правового регулирования труда и социального партнерства базируется на единых принципах, сформулированных Международной организацией труда. На современном этапе векторы взаимодействия Российской Федерацией и Международной организацией труда закреплены в специальной программе сотрудничества на 2017–2020 гг.²³

Данная программа исходит из основных целей и приоритетов Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года²⁴, стратегической концепции МОТ по продвижению достойного труда и Целей устойчивого развития на период до 2030 года²⁵, в частности цели №8 (содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех), а также инициативы Генерального директора МОТ «Будущее сферы труда»²⁶. Приоритеты Программы и направления сотрудничества полностью отражают неразрывный, взаимозависимый и взаимодополняемый характер стратегических задач МОТ, в соответствии с Декларацией МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.

В процессе консультаций трехсторонними партнерами были согласованы и сформулированы следующие основные приоритеты сотрудничества между Российской Федерацией и МОТ на 2017–2020 гг.:

1. Расширение возможностей занятости и повышение производительности труда.
2. Обеспечение соблюдения норм на рабочих местах и достойных условий труда.
3. Сотрудничество в области социального страхования и пенсионного обеспечения.
4. Продвижение международных трудовых норм, укрепление социального диалога.

Именно эти направления являются точками роста трудового законодательства по изменению правовой архитектуры, в том числе социального партнерства, вместе с Целью устойчивого развития-ЦУР №8: Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех.

Задачами данной ЦУР являются:

8.1. Поддерживать экономический рост на душу населения в соответствии с национальными условиями и, в частности, рост валового внутреннего продукта на уровне не менее 7 процентов в год в наименее развитых странах;

8.2. Добиться повышения производительности в экономике посредством диверсификации, технической модернизации и инновационной деятельности, в том числе путем уделения особого внимания секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоемким секторам;

8.3. Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам;

8.4. На протяжении всего срока до конца 2030 года постепенно повышать глобальную эффективность использования ресурсов в системах потребления и производства и стремиться к тому, чтобы экономический рост не сопровождался ухудшением состояния окружающей среды, как это предусматривается Десятилетней стратегией действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства, причем первыми этим должны заняться развитые страны;

8.5. К 2030 году обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности;

8.6. К 2020 году существенно сократить долю молодежи, которая не работает, не учится и не приобретает профессиональных навыков;

8.7. Принять срочные и эффективные меры для того, чтобы искоренить принудительный труд, покончить с современным рабством и торговлей людьми и обеспечить запрет и ликвидацию наихудших форм детского труда, включая вербовку и использование детей-солдат, а к 2025 году покончить с детским трудом во всех его формах;

8.8. Защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости;

8.9. К 2030 году обеспечить разработку и осуществление стратегий поощрения устойчивого туризма, который способствует созданию рабочих мест, развитию местной культуры и производству местной продукции;

8.10. Укреплять способность национальных финансовых учреждений поощрять и расширять доступ к банковским, страховым и финансовым услугам для всех.

Исходя из изложенного, в качестве Приоритетных направлений правового регулирования в РФ в сфере труда и социального партнерства на 2019–2020 гг. можно назвать следующие:

1. Электронные трудовые книжки к 2020 г.;
2. Электронное кадровое делопроизводство внутри предприятия к 2020 г. (го-спрограмма «Цифровая экономика»);
3. Меры по защите прав трудящихся в условиях цифровизации;
4. Постоянное профессиональное развитие работников;
5. Четырёхдневная рабочая неделя для работников;
6. Независимость и защита на государственной службе (борьба с коррупцией);
7. Регулирование социального партнёрства на государственной службе²⁷;
8. Участие представителей работников в заседаниях коллегиального органа управления организации с правом совещательного голоса;
9. Продвижение международных трудовых норм, укрепление социального диалога;
10. В целях обеспечения прав уволенных работников в связи с ликвидацией работодателя законодательно обеспечить исполнение решения федеральной инспекции труда по принуждению работодателя выплатить невыплаченную заработную плату через процедуру исполнительного производства.

По степени уважения к труду и по умению оценивать труд соответственно его истинной ценности — можно узнать степень цивилизации народа.

Н. А. Добролюбов

¹ См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3; 2019. № 31, ст. 4451.

² См.: Декларация Международной организации труда «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» (принята в г. Женева 18 июня 1998 г.) // Российская газета. 1998. 16 декабря; Декларация о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 г. // Сайт ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/fair_globalization.pdf (дата обращения: 22.07.2019); Декларации столетия о будущем сферы труда 2019 г. // Сайт МОТ: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711271.pdf (дата обращения: 22.07.2019).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁴ См.: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в целях обеспечения участия представителей работников в заседаниях коллегиального органа управления организации» // Рос. газ. 2018. 07 авг.

⁵ См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Рос. газ. 1996. 20 янв.

⁶ См.: Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 г.) «Об объединениях работодателей» // Рос. газ. 2002. 30 нояб.

⁷ См.: Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // Рос. газ. 1999. 12 мая.

⁸ См.: Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032–1 (ред. от 11.12.2018) «О занятости населения в Российской Федерации» // Рос. газ. 1996. 06 мая.

⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16.04.2014 № 249 (ред. от 25.02.2019) «О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям» (вместе с «Положением о Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 16, ст. 1882.

¹⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10.08.2005 № 500 «О наделении федеральных органов исполнительной власти правом представления работодателей при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении отраслевых (межотраслевых) соглашений на федеральном уровне» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 33, ст. 3428.

¹¹ См.: Приказ Минтруда России от 12.11.2015 № 860н (ред. от 27.03.2019) «Об утверждении Порядка опубликования заключенных на федеральном уровне отраслевых соглашений и предложения о присоединении к соглашению» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 4.

¹² См.: Приказ Минтруда России от 12 сентября 2014 № 636н (ред. от 20 июня 2016 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по уведомительной регистрации отраслевых (межотраслевых) соглашений, заключенных на федеральном уровне социального партнерства, межрегиональных соглашений» // Российская газета. 2014. 31 дек.

¹³ См.: «Макет коллективного договора» (утв. Минтрудом РФ 6 ноября 2003 г.) // Бюллетень Минтруда РФ. 2003. № 11.

¹⁴ См.: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 13 мая 2005 г. № 336 (ред. от 4 декабря 2008 г.) «Об утверждении Порядка организации взаимодействия Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации с Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений» // Документ опубликован не был. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 22.07.2019 г.)

¹⁵ См.: Письмо Роструда от 31 июля 2014 г. № 154-3-6 «О направлении рекомендаций» (вместе с «Рекомендациями Федеральной службы по труду и занятости по вопросу определения полномочности представителей работодателей при заключении соглашений», «Рекомендациями Федеральной службы по труду и занятости по вопросу соблюдения трудового законодательства при увольнении работников в связи с ликвидацией организации», утв. на заседании рабочей группы по информированию и консультированию работников и работодателей по вопросам соблюдения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, протокол № 3, от 15 июля 2014 г.) // Документ опубликован не был. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 22.07.2019 г.)

¹⁶ См.: Письмо Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 5 мая 2009 г. № П27-14932-РПК «О направлении Рекомендаций по взаимодействию социальных партнеров в организации в условиях экономического кризиса» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2009. № 5 (Рекомендации).

¹⁷ См.: Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018–2020 годы // Российская газета. 2018. 5 февр.

¹⁸ См.: Отраслевое соглашение по агропромышленному комплексу РФ на 2018–2020 годы (утв. Союзом работодателей «Общероссийское агропромышленное объединение работодателей — Агропромышленный союз России», Ассоциацией крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России, Профсоюзом работников агропромышленного комплекса РФ, Минсельхозом России, Россельхознадзором 6 марта 2018 г.) // Солидарность. 2018. 3 мая — 16 мая. № 18.

¹⁹ См.: Программа сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда на 2017–2020 гг. (подписана в г. Москве 21 ноября 2016 г.) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2017. № 12.

²⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2012 г. № 535 (ред. от 29 июня 2018 г.) «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 3029.

²¹ См.: Доклад об итогах работы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в 2018 году и задачах на 2019 год // Сайт Минтруда России: https://rosmintrud.ru/ministry/about/structure/adv_isory_coordinating/board/meetings (дата обращения 22.07.2019).

²² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2018 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 178 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. В. Трофимовой» // Рос. газ. 2018. 29 дек.

²³ См.: Программа сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда на 2017–2020 гг. (подписана в г. Москве 21 ноября 2016 г.) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2017. № 12.

²⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28 сентября 2018 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

²⁵ См.: Цели устойчивого развития на период до 2030 // Сайт ООН — <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения 22.07.2019)

²⁶ См.: Инициатива столетия, касающаяся будущего сферы труда // Сайт МОТ — https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_369620.pdf (дата обращения 22.07.2019)

²⁷ См.: Указ Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 26, ст. 3410; Миннигулова Д. Б. Социальное партнерство на государственной гражданской службе: юридические аспекты // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 35–37; Миннигулова Д. Б. Роль и формы социального партнерства на государственной гражданской службе // Право и образование. 2010. № 10. С. 41–43.

В. М. Редкоус

ведущий научный сотрудник
сектора административного права и административного процесса
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН),
профессор Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор

ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНАМИ БЕЗОПАСНОСТИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Современное развитие административно-правового обеспечения национальной безопасности свидетельствует о возрастании роли административно-правовых средств в выявлении, предупреждении и пресечении угроз безопасности Российской

Федерации, в создании условий для эффективного осуществления органами национальной безопасности основных направлений своей деятельности. Для развития теории правового обеспечения национальной безопасности необходимо остановиться на принципах применения органами безопасности мер административного принуждения. Этот вопрос является актуальным с учетом того, что органы безопасности, во-первых, функционируют в целях обеспечения национальной безопасности, и область их деятельности обладает достаточно специфическими особенностями; во-вторых, органы безопасности наделены не только административными полномочиями, но и оперативными и уголовно-процессуальными. С учетом этого система принципов применения органами безопасности мер административного принуждения имеет соответствующую специфику.

Административное принуждение, делает вывод А. Ю. Соколов, представляет собой вид государственного принуждения, урегулированный нормами административного права, применяемый в установленных процессуальных формах, имеющий, как правило, внесудебный характер, применяемый в оперативном порядке, заключающийся в оказании уполномоченным государственными и иными органами, а также их должностными лицами воздействия на коллективных и индивидуальных субъектов для достижения исключительно позитивно значимых целей в условиях общественной, государственной необходимости, предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения установленного порядка привлечения к административной ответственности, восстановления существовавшего до совершения правонарушения положения, назначения административных наказаний за совершенное правонарушение, влекущий для последних негативные последствия правоограничительного характера¹.

Слово «принцип» (от лат. — «principium») переводится как основа, начало чего-либо. Применительно к какой-либо теории, учению, науке понятие «принцип» чаще всего используется для формулирования основного исходного положения. В наиболее общем виде вопрос о существовании принципов административного принуждения рассматривает П. Н. Сафонов². По его мнению, административное принуждение основано: на общих принципах административного права; на общих началах и принципах юридического процесса; на принципах административного процесса; на специальных принципах — принципах установления мер административного принуждения; на принципах применения мер административного принуждения.

В научной литературе применительно к деятельности органов безопасности указывается, что «принципы деятельности — это вытекающие из природы конституционного строя Российской Федерации основные руководящие идеи и правила, которыми руководствуются органы безопасности при решении поставленных перед ними задач»³. Подчеркивается, что принципы деятельности органов безопасности носят объективный характер, действуют независимо от субъективных воззрений и желаний отдельных лиц. Принципы деятельности органов безопасности являются базовыми для определения принципов осуществления отдельных видов оперативно-служебной деятельности, в том числе и административной. Поэтому деятельность органов безопасности по применению мер административного принуждения должна строиться на принципах, отражающих особенности правового положения органов безопасности и характер осуществляемых задач и функций по обеспечению безопасности. С учетом этого в деятельности органов безопасности по применению мер административного принуждения следует говорить о взаимодействии различных

групп принципов, к которым, кроме принципов, выделенных в работе П. Н. Сафоненкова, следует отнести, во-первых, основные принципы обеспечения безопасности, закрепленные в ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁴ (соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности); во-вторых, *принципы деятельности органов безопасности*, закрепленные в соответствующих федеральных законах (например, в ст. 5 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»⁵ закреплены принципы законности; уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; гуманизма; единства системы органов безопасности, а также централизации управления ими; конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности); в-третьих, принципы осуществления органами безопасности отдельных видов деятельности, в рамках которой может применяться административное принуждение (например, в ст. 2 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁶ указано, что противодействие терроризму в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах: обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность; приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности; неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности; системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия терроризму; сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами в противодействии терроризму; приоритет мер предупреждения терроризма; единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций; сочетание гласных и негласных методов противодействия терроризму; конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников; недопустимость политических уступок террористам; минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма; соразмерность мер противодействия терроризму степени террористической опасности).

При выделении системы принципов деятельности органов безопасности по применению мер административного принуждения необходимо учитывать, что принципы играют важнейшую роль в регулировании общественных отношений, обеспечивая правомерное поведение их участников. Их регулирующее воздействие многогранно: им должны соответствовать иные нормы права в области обеспечения безопасности; они являются важнейшим фактором, обеспечивающим соблюдение законности, позволяя принимать решения в условиях, прямо не урегулированных нормами права,

а также в условиях необходимости быстрого реагирования на возникающие угрозы безопасности.

С учетом вышеизложенного, деятельность органов безопасности по применению мер административного принуждения должна строиться на основе следующих групп принципов: *общеправовых; процессуальных; специальных*.

Система *общеправовых принципов* будет включать наиболее общие принципы из всех выделенных ранее групп принципов и являться базовой для деятельности органов безопасности по применению мер административного принуждения. В нее входят принципы: законности; уважения и соблюдения прав, свобод человека и гражданина; равенства всех перед законом; гласности; гуманизма; права на защиту от неправомерного действия органов и должностных лиц; ответственности.

Система процессуальных принципов будет включать следующие принципы применения мер принуждения: процессуальной регламентации; обоснованности; презумпции невиновности; справедливости; государственного языка; соразмерности принимаемой меры характеру совершаемого деяния, степени тяжести его последствий или характеру опасности выявленных угроз безопасности Российской Федерации; оперативности; компетентности должностных лиц, осуществляющих меры принуждения.

Система *специальных принципов* будет включать следующие принципы: системности и комплексности применения органами безопасности мер обеспечения безопасности, в том числе и административно-правовых; конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности; взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти; приоритета предупредительных мер в целях обеспечения безопасности.

¹ См.: Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М., 2015. С. 24.

² См.: Сафоненков П. Н. Система принципов административного принуждения // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 417–422.

³ См.: ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: Научно-практический комментарий/под ред. В. Н. Ушакова, И. Л. Трунова. М., 2006. С. 31.

⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

⁵ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15, ст. 1269.

⁶ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146.

Б. В. Россинский

профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

ВЗГЛЯД НА РЕФОРМУ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЧЕРЕЗ 15 ЛЕТ

Осуществление у нас в стране в марте 2004 года разделения функций федеральных органов исполнительной власти по разным группам этих органов было нацелено на устранение монополизма того или иного органа в системе государственного управления. По расчетам идеологов административной реформы 2004 года, верховенство федеральных министерств над федеральными агентствами и федеральными службами должно было «смягчить» недостатки существовавшей системы за счет, с одной стороны, разделения нормотворческих и организационно-хозяйственных функций, а, с другой стороны, — нормотворческих и контрольно-надзорных функций. Однако, жизнь опровергла надежды на серьезный успех реформы, реально сложившаяся картина представляется обеспечением некоторого компромисса между стремлением устранить монополизм в управлении отраслями хозяйства страны и необходимостью сохранить положительные стороны существовавшей ранее системы. этого компромисса.

К сожалению, в новой системе федеральных органов исполнительной власти определенные положительные стороны существовавшей ранее системы, и главное, возможность федеральных министерств комплексно анализировать информацию, необходимую для принятия управленческих решений, во многом утеряны. Это представляется первой причиной в целом неудачи рассматриваемой административной реформы (несмотря на достижение в принципе ее главной цели — устранения монополизма при управлении отраслями хозяйства).

Практика работы ряда федеральных министерств и подведомственных им федеральных агентств показала нерентабельность разделения нормотворческих и организационно-хозяйственных функций по разным органам исполнительной власти, целесообразность вновь объединить эти органы, что постепенно и делается. Из 26 федеральных агентств, которые в марте 2004 года входили в структуру федеральных органов исполнительной власти, находясь в ведении соответствующих федеральных министерств, к настоящему времени осталось 15 таких федеральных агентств. Представляется, что этот процесс будет продолжаться и дальше.

Не отвечает ожидавшимся результатам и разделение организационно-хозяйственных и контрольно-надзорных функций. Дело в том, что эффективность контрольно-надзорного механизма системы исполнительной власти требует независимости федеральных служб не только от федеральных агентств (что частично достигнуто административной реформой), но и от федеральных министерств. Лишь это позволяет устранять нередко имеющий место корпоративный ведомственный «сговор» всех трёх видов органов, существенно уменьшить объем недостоверной информации, которая может поступать в федеральные министерства, и как следствие, — из федеральных министерств Президенту РФ, в Правительство РФ, другие государственные органы.

Подобная независимость обеспечивается лишь непосредственным подчинением федеральных служб Президенту РФ или Правительству РФ либо курированием федеральных министерств и федеральных служб, находящихся в ведении Правительства РФ, разными заместителями Председателя Правительства РФ. При такой организации системы управления руководство страны будет получать сведения о положении дел в отрасли не по одному каналу, что после обобщения всей информации позволит принять оптимальное управленческое решение. Сказанное, естественно, требует выведения федеральных служб из подведомственности соответствующих федеральных министерств и подчинения их Президенту РФ или Правительству РФ.

Проблема, видимо, хорошо понимается Президентом РФ и Правительством РФ. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314¹, в структуре федеральных органов исполнительной власти имелись всего лишь две независимые от федеральных министерств и находящиеся непосредственно в ведении Правительства РФ федеральные службы, осуществлявшие в основном функции по контролю и надзору (Федеральная антимонопольная служба и Федеральная служба по финансовым рынкам). Однако уже в мае 2004 года ещё четыре органа (Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору) были выведены из подведомственности федеральных министерств и подчинены непосредственно Правительству РФ². Всего лишь за два месяца работы этих федеральных служб в новой системе стала понятной реальная опасность отсутствия информационных каналов непосредственно между ними и Правительством РФ (крайне важных каналов связи для обеспечения эффективности государственного управления, безопасности граждан и всего государства), возможности получения Правительством РФ при этом неполных, а то и искаженных сведений.

В настоящее время пятью федеральными службами руководит Президент РФ и Правительство РФ, но еще многие службы продолжают оставаться в ведении федеральных министерств, но, думается, точка в этом процессе не поставлена.

Подобный вариант обеспечения независимости федеральных служб от федеральных министерств предлагается только для существующей ныне системы федеральных органов исполнительной власти. Его реализация позволит ослабить соответствующие препятствия для эффективного функционирования этой системы лишь в реально сложившихся условиях государственного управления. При другой организации управления подобный вариант может быть непригоден. Он, безусловно, не идеален и имеет свои недостатки.

Известно, что из трех подсистем государственной власти исполнительная власть более всего копирует государство: осуществляет нормотворчество, исполнительную деятельность и надзор, который часто завершается возбуждением дел об административных правонарушениях, рассмотрение этих дел и назначением административных наказаний. В системе исполнительной власти заложен тот же механизм сдержек и противовесов, который свойственен всей системе государственной власти. С учетом сказанного система исполнительной власти, в частности большинство ее федеральных органов, исходя из особенностей их управленческой природы, могут эффективно функционировать лишь при совокупном исполнении и нормотворческих, и организационно-хозяйственных, и контрольно-надзорных функций. В неучете этого

состоит вторая причина фактической неудачи административной реформы, проведенной в 2004 году, отсутствия многих ожидаемых от нее результатов.

Думается, что по мере дальнейшего совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти все то, от чего она является производной (и в первую очередь система этих органов), вернется на круги своя. Повторится картина, которая была уже раньше, до реформы 2004 года, но, естественно, уже на новом витке спирали — при иной организации функционирования механизма государственного управления. Однако осуществляться сказанное должно только эволюционным путем, по мере «созревания» потребных изменений в структуре федеральных органов исполнительной власти и — объективных возможностей для этого. В молниеносности, скачкообразности реформы федеральных органов исполнительной власти 2004 года видится третья причина невозможности достижения всех поставленных перед ней задач.

В этой связи, происходящие в последние 15 лет, не всегда последовательные, но осторожные, избегающие резких движений изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти (что порой вызывает удивление и даже раздражение общества) во многом объясняются необходимостью во что бы то ни стало предотвратить потерю управления делами государства со стороны исполнительной власти. А опасность этого всегда существует при дестабилизации функционирования ее органов, ломке налаженной работы государственного аппарата в условиях скороспелых, скачкообразных, зачастую не продуманных до конца преобразований в системе управления. Очевидно, что предотвращать и пресекать попытки монопольного воздействия на те или иные объекты управления, реализуя лишь контрольно-надзорные полномочия органов исполнительной власти, не получится. Здесь необходимо активное участие других ветвей государственной власти, иных государственных органов.

¹ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12 апреля 2019 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2019. № 15, (ч. 1), ст. 1727.

² См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 21, ст. 2023.

Б. А. Сафарзода

депутат Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли (Парламент) Республики Таджикистан, профессор кафедры прав человека и сравнительного правоведения Таджикского национального Университета, доктор юридических наук

МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

В зарубежной и отечественной литературе вопрос о разделении властей исследован достаточно подробно. Большинство авторов сходятся во мнении, что основное предназначение данного принципа на современном этапе является обеспечение разграничения государственных функций, реализация которых не сливается в одном лице или органе; напротив, эти функции осуществляются вполне самостоятельными

органами, действующими в соответствии с предписаниями закона, и связанными юридическими обязательствами по отношению к индивидам в виде неотъемлемых прав человека и гражданина. ¹ А. Н. Кокотов так говорит о принципе разделения властей: «Разделение властей — теоретическая и законодательная основа системы органов государственной власти государства. В теории конституционного права этот принцип рассматривается в широком смысле — в качестве основ конституционного строя и подлинной свободы человека, показателя демократичности государства. ² Отечественный исследователь А. И. Имомов отмечает, что «конституционное закрепление принципа разделение властей в Таджикистане стала одним из главных достижений независимого Таджикистана. Её основной задачей является установление барьеров для того, чтобы ни одна ветвь власти не узурпировали её. Установления определенных ограничений позволяет этим ветвям власти эффективно осуществлять свою деятельность».³

Действительно разделение властей представляет собой гораздо большее, чем просто разделение государственных органов, оно должно сопровождаться системой «сдержек и противовесов».

Данный принцип в Республике Таджикистан закреплен в статье 9 Конституции Республики Таджикистан, в соответствии с которой государственная власть подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Как отмечает А. М. Диноршоев «данная норма Конституции предусматривает формирование трех ветвей власти: законодательной — Маджлиси Оли, исполнительной — Президент и Правительство, судебной — Конституционный Суд, Верховный Суд, и Высший Экономический Суд. Порядок деятельности этих государственных органов в соответствии с Конституцией регулируется соответствующим конституционными законами — такими как “О Маджлиси Оли”, “О выборах Президента”, “О Конституционном Суде”, и т. д.»⁴

Как мы видим, конституционная норма не включает в систему разделения властей надзорную ветвь власти, которое осуществляется органами прокуратуры, поэтому ряд отечественных исследователей, определяют место прокуратуры в системе разделения властей через призму исполнительной или судебной власти. Однако данный вопрос вызывает ряд вопросов и дискуссий, как с точки зрения теории, так и с точки зрения практики осуществления властных функций органов государственной власти.

Одним из главных вопросов, который возникает в данном контексте, является вопрос о том, что действительно ли разделение властей происходит на три ветви власти, либо же в государстве возможно формирование и других ветвей власти. Как показывает практика строительства государственности различных государств, этот вопрос зависит от существующих в государстве политических традиций, сложившейся практики, реализуемых функций и т. д. Так, в ряде государств на различных этапах государственного строительства традиционная концепция разделения подверглась модификациям. Конституционная практика ряда стран Латинской Америки в свое время подразумевала наличие еще одной власти — учредительной, что было связано с частыми государственными переворотами. Шесть ветвей властей были перечислены в конституции Алжира 1976 года: наряду с традиционными ветвями существовали политическая, контрольная, учредительная.⁵ Но при этом суть теории разделения властей не меняется, т. е. неважно на сколько ветвей делится власть, только чтобы она не была сконцентрирована в одних руках.

Если исходит из данной точки зрения, то можно утверждать, что в Таджикистане, помимо трех ветвей власти, которые упоминаются в статье 9 Конституции, существует и четвертая ветвь власти — контрольная, которая осуществляется органами

прокуратуры. Эту свою позицию мы можем обосновать следующими доводами. Во-первых, прокуратуре в Конституции РТ посвящена отдельная глава — глава 9 в которой определяются её основные задачи, функции, компетенция и полномочия. Исходя из этого, как мы отмечали, прокуратура является органом государственной власти имеющее конституционное закрепление. При этом следует обратить внимание на то, что в отличие от ряда постсоветских государств, где правовые формы организации прокуратуры включены в Конституции в главу о судебной власти, в Республике Таджикистан они как было подчеркнуто содержатся в отдельной главе Конституции. Поэтому конституционное закрепление самостоятельной прокурорской власти представляются важными условиями укрепления государственной целостности, эффективности защиты прав и свобод человека, интересов общества и государства. Во-вторых, конституционные положения об органах прокуратуры находят дальнейшее закрепление в конституционном законе «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан», в котором прокуратура определяется как единым централизованным органом, осуществляющий в пределах своих полномочий надзор за точным соблюдением и единообразным исполнением законов на территории Республики Таджикистан — т.е. определяется, что прокуратура является единым надзорным органом в Республике Таджикистан, и призвана быть балансом, уравнивающим исполнение законов всеми органами власти.

Наличие дискуссий относительно места прокуратуры в системе разделения властей уходит своими корнями в советское прошлое. В правовой литературе того времени разделение властей отрицалось, но при этом отмечалось, что существуют четыре формы государственной деятельности: деятельность представительных органов (государственная власть), исполнительно-распорядительная деятельность (государственное управление), правосудие и прокурорская деятельность.⁶

Но если первые три формы в постсоветский период трансформировались в самостоятельные ветви власти (законодательную, исполнительную, судебную), то вопрос о прокурорской деятельности как отдельного вида государственной власти остался открыт. Между тем в современной отечественной и зарубежной литературе все чаще обращают внимание на то, что три фундаментальные ветви власти следует дополнить инструментами контроля и сдерживания любой из них и в качестве такого инструмента предлагают использовать органы прокуратуры, которые обязаны устанавливать и принимать меры по устранению любых нарушений законов, от кого бы нарушения ни исходили.

Но в юридической литературе встречаются и диаметрально противоположные точки зрения. Если их сгруппировать, то можно утверждать, что относительно определения места прокуратуры в системе разделения властей существуют следующие позиции:

- прокуратура как звено законодательной власти;
- прокуратура как орган исполнительной власти;
- прокуратура как составной элемент системы правосудия реализующий его совместно с судебной властью;
- не входит не в одну ветвь власти.

Далее кратко обозначим точки зрения ряда авторов по указанным позициям.

Так, В.В. Долежан отмечает, что прокуратура не является самостоятельным органом, а действует по уполномочию и под контролем законодательной власти, представляя собой естественное продолжение осуществления ее функции обеспечения

верховенства закона, в связи с чем, прокуратуру следует отнести к системе органов законодательной власти⁷. В.Д. Ломовский рассматривал прокурорский надзор как продолжение законодательной функции государства, направленной на обеспечение единства законности и верховенства закона, создание прочной основы для работы всех государственных органов, должностных лиц и граждан, поскольку вел речь о верховенстве прокурорского надзора в системе правоохранительной деятельности⁸.

Позволим себе не согласиться с высказанными мнениями ученых. Прокурорский надзор признается способом осуществления государственной власти, тем не менее, он не является продолжением законодательной власти, что вытекает из содержания и Конституции РТ, и конституционного закона РТ «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан». Порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РТ, осуществляемое Президентом РТ с согласия Маджлиси Милли, его подотчетность Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан, ежегодное или по необходимости предоставление отчета о состоянии надзора за точным соблюдением и единообразным исполнением законов на территории Таджикистана, ни в коей мере не свидетельствуют о подчиненности, либо вхождении прокуратуры в законодательную ветвь власти. Задача всех органов государственной власти является обеспечение законности на территории государства, в том числе парламента страны и прокуратуры. Однако, каждый из указанных органов государственной власти обеспечивает верховенство закона, своими установленными в Конституции способами, которые вытекают из компетенции и полномочий данного органа. Основная задача парламента страны является разработка и принятие законов, чему способствуют и другие органы, в том числе и прокуратура. Однако, прокуратура не может принимать законы, это не является её задачей. Она осуществляет надзор за исполнением законов и если обнаруживает коллизии в законах, то через установленные механизмы лишь предлагает парламенту устранить их. Поэтому отнесение прокуратуры к органам законодательной власти, на наш взгляд является безосновательным.

Наиболее распространенной точкой зрения, в том числе и в отечественной науке является включение органов прокуратуры в систему органов исполнительной власти. Данной позиции, больше всего придерживаются представители конституционного и административного права. Их позиция обосновывается, тем что надзорная деятельность выступает в качестве одной из разновидностей исполнительно-распорядительной деятельности, которая осуществляется органами исполнительной власти. Так, отечественные исследователи Р. Марифонов и Дж. Кодиров отмечают, что «суть надзора заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности».⁹ При этом они различают два вида надзора: прокурорский и административный.¹⁰ Сущность прокурорского надзора, по их мнению, состоит в действиях прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений законов государственными и общественными образованиями. Административный надзор же как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями,

а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.¹¹

Существует и ряд других причин, по которым специалисты относят органы прокуратуры, к органам исполнительной власти. Так, по мнению Э. П. Григониса, в связи с тем, что прокуратура наделена функциями государственного обвинения в суде по уголовным делам, функцией расследования преступлений, надзора за расследованием, производимым другими следственными органами, то «соответственно этому узкому кругу полномочий прокуратуры и определяется ее сущность в качестве органа исполнительной власти».¹² А. А. Безуглов и С. А. Солдатов пишут: «Прокуратура является органом исполнительной власти, но не входит в систему федеральных органов, подчиненных Президенту и Правительству».¹³ М. Барщевский в свою очередь указывает, что «за рубежом прокуратура с точки зрения разделения властей относится либо к исполнительной, либо к судебной власти»¹⁴

Среди отечественных ученых, кто поддерживает идею о том, что органы прокуратуры являются органами исполнительной власти, является А. М. Диноршоев. Но при этом, он утверждает, что в нынешнем состоянии отнести прокуратуру к органам исполнительной власти весьма проблематично, так как она обладает всеми атрибутами самостоятельной власти. Поэтому он предлагает реформировать систему органов прокуратуры. В частности, им предлагается следующее: включить органы прокуратуры в систему министерства юстиции и передать надзорные функции соответствующим органам государственной власти. При этом Генеральный прокурор должен стать первым заместителем министра юстиции и назначаться Президентом Республики Таджикистан. Основной задачей прокуратуры должно стать представление интересов государства на всех стадиях судебного разбирательства. Полномочия по осуществлению надзора за исполнением законов должно быть передано в ведение Конституционного Суда, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми структурами и должностными лицами, — Уполномоченному по правам человека, надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, должен быть передан в Управление исполнения наказания министерства юстиции. Что касается осуществления расследований преступлений, то при МВД должен быть создан следственный отдел, который бы и занимался расследованием преступлений. За прокурорами необходимо сохранить лишь право на утверждение обвинительного заключения.¹⁵

Из анализа позиции А. М. Диноршоева можно заключить, что им предлагается реформировать органы прокуратуры, по системе которая существует в США, сохранив за прокуратурой, только функцию представления в суде интересов государства и утверждение обвинительного заключения. Данная позиция является весьма спорной. В качестве аргумента против позиции, высказанной А. М. Диноршоева, мы можем привести позицию Н. В. Ереминой, которая анализируя место прокуратуры в системе разделения и опираясь на международно-правовые акты указывает, что «в вопросе формирования органов прокуратуры, ошибочным является слепое подражание моделям других стран. Органы прокуратуры должны быть организованы с учетом социальной и политической ситуации в стране, а также демократическими правовыми традициями государства, при условии приоритета законности и демократии. Исходя из этого, в международных актах были сформулированы принципы, на которых базируются

прокуратуры стран Европы, среди которых: «независимость от полиции, судебной системы, правительства (исполнительной власти)».¹⁶

Действительно представленная аргументация Н. В. Ереминой является обоснованной. Каждое государство имеет свои особенности, в том числе в вопросе формирования органов государственной власти, реализации ими своих функций и полномочий. И если в одном государстве, какая-либо система функционирует правильно, не факт, что в другой стране данная модель будет функционировать также, в силу иного менталитета, правовых обычаев и традиций, системы законодательства и т. д.

Третья позиция, которая нами была указана, относить органы прокуратуры к судебной власти. Данная позиция встречается в трудах зарубежных авторов, в Конституциях которых суд и прокуратура объединены в одну главу (например, Россия, Казахстан). В этой связи, ими подчеркивается, что основной целью прокуратуры, прежде всего, является обеспечение интересов правосудия в основном при рассмотрении и разрешении уголовных дел.¹⁷ Другой причиной, по которой прокуратуру относят к судебной власти является то, что он является органом по возбуждению уголовного преследования и поддержанию государственного обвинения.¹⁸

На наш взгляд, в данном случае имеет место смешение понятий. Основной задачей судебных органов является осуществление правосудия, под которым понимается деятельность суда по рассмотрению и разрешению конституционных, гражданских, уголовных административных и экономических (арбитражных) дел, завершающихся принятием соответствующего судебного решения (приговора, определения, постановления). Конституционный закон РТ «О судах Республики Таджикистан» от 26.07.2014 года в статье 5 устанавливает, что правосудие в Республике Таджикистан осуществляет только суд. Никакой другой орган или должностное лицо в государстве не вправе осуществлять эту деятельность и принимать такие решения.

Таким образом, можно заключить, что осуществление правосудия и содействие в его реализации — это разные понятия. Органами, которые содействуют осуществлению правосудия являются все правоохранительные органы, которые входят в систему органов исполнительной власти (милиция, органы безопасности и т. д.) а также адвокатура, которая вообще не является органом власти. Однако, эти органы, которые наряду с прокуратурой осуществляют содействие в осуществлении правосудия не включаются в судебную власть. А раз так, то и отнесение органов прокуратуры к судебной власти является неверной. Прокуратура не выносит приговор, не решает дело по существу, она только одна из сторон которая участвует в судебном разбирательстве.

Относительно четвертой позиции интересной является точка зрения, высказанная О. В. Ворониным. В частности, он отмечает, что «более продуктивным является рассмотрение прокуратуры не в рамках традиционных или вновь придуманных ветвей власти, а как органа, однозначно не принадлежащего ни к одной из них, но в то же время занимающего особое положение в системе органов государственной власти. Традиционные ветви власти — законодательная, исполнительная и судебная, олицетворяющие собой единую верховную власть и ее разделение, вовсе не исключают возможность существования иных самостоятельных правовых институтов, к которым относится прокуратура. Имея функциональное отношение к каждой из ветвей власти, прокуратура, тем не менее, в полной мере не относится ни к одной из них. Это специфическое положение в государственном устройстве, с одной стороны, позволяет выступать ей в качестве самостоятельного эффективного элемента системы сдерживания

любой из ветвей власти, а также осуществлять различные многочисленные функции, возложенные на неё Законом о прокуратуре».¹⁹

По этому вопросу К. Скворцов указывает, что «нельзя согласиться с ныне принятой моделью трех властей. Выработанные государственно-правовой теорией и практикой государственного строительства стереотипы не дают возможности правильно определить место прокуратуры в системе государственной власти. Думается, прокурорская система не должна организационно входить ни в одну из ветвей государственной власти».²⁰ Схожая точка зрения высказана казахстанским ученым Г.С. Сапаргалиевым который считал, что Прокуратура Республики Казахстан не относится ни к одной из ветвей государственной власти²¹.

В отечественной правовой науке также существуют сторонники данной позиции. Так, в частности З.Х. Искандаров указывает, что «Сегодня, в соответствии с Конституцией РТ, прокуратура является самостоятельным, независимым, централизованным и единым органом, создаваемым исполнительной и законодательной ветвями власти. Обе ветви власти конституционно признали ее самостоятельность и независимость. Поэтому в Конституции РТ правовые нормы, касающиеся вопросов прокуратуры, помещены в отдельной девятой главе под названием «Прокуратура». Необходимо заметить, что независимая прокуратура может играть значительную роль в деле реализации принципа деятельности самостоятельных ветвей власти: сотрудничество, противовеса и сдержек».²² И. Т. Махмудов в свою очередь отмечает, что «прокуратура в системе разделения властей занимает самостоятельное место. Этот статус прокурорской власти позволяет ей с гораздо большей эффективностью обеспечивать и защищать права и свободы человека и гражданина. Поэтому прокуратура как независимый орган защищает права и свободы граждан не только по своему функциональному назначению, но и в качестве самостоятельной ветви власти через систему сдержек и противовесов».²³

По данному вопросу высказался и Основатель мира и национального единства — Лидер нации, Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон. В своем выступлении на встрече с работниками правоохранительных органов в честь 80-летия со дня образования прокуратуры Таджикистана: он подчеркнул, что «Прокуратура — является одним из важнейших органов в государственной структуре, который не относится ни к одной ветви власти и осуществляет надзор за исполнением закона всеми ветвями власти, предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами, обеспечивая единое правовое поле в стране»²⁴

Анализ приведенных точек зрения приводит нас к двум основным выводам. Во-первых, следует согласиться с тем, что прокуратура является независимым и самостоятельным органом государственной власти и не входит ни в одну из ветвей власти указанных в статье 9 Конституции РТ. Во-вторых, прокуратура, являясь конституционным многофункциональным органом, призвана быть важным инструментом в системе «сдержек и противовесов» других ветвей власти. Кроме того, она должна способствовать согласованности и скоординированности действий властей, уравнивать их, дабы ни одна из ветвей власти не могла возвыситься над другими и подавлять их. Различие в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства не должно нарушать единство власти. Прокуратура с ее задачами, функциями и полномочиями, осуществляя надзор, как раз и призвана обеспечивать это единство, поскольку противоречия между властями будут носить разрушительный характер.

Но при этом, следует обратить внимание на один момент. Если прокуратура не входит не в одну из ветвей власти, то как определять её место в системе разделения властей. Как отмечают ряд ученых «все ветви власти в совокупности составляют единую систему реализации власти государственными органами. Находиться же вообще вне ветвей власти и одновременно входить в систему государственных органов невозможно».²⁵ Поэтому считаем верной позицию, которая высказана Е. Б. Абдурасуловым о том, что «если рассматривать государственную власть как систему, т.е. совокупность множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, то системные элементы единой государственной власти выделяются по тем или иным критериям. В данном случае разделение единой государственной власти проводится по принципу наделения органов государства различными функциями и различной компетенцией по управлению государством. В итоге мы получаем систему разделения и взаимодействия единой государственной власти. Каждый государственный орган, наделённый специфической функцией, относится к той или иной ветви власти. Следовательно, все органы государственной власти должны найти место в этой системе. Если система подразделяется на три ветви власти, то государственный орган должен находиться в сфере трех ветвей единой государственной власти, если же функции государственного органа не вписываются в традиционную систему разделения властей, то нужно говорить о трансформации единой государственной власти на четыре, пять и более ветвей власти. Поэтому формулировка: «не относится ни к одной ветви власти» — ставит тот или иной орган государства или должностное лицо вообще вне системы органов государственной власти, что совершенно нелогично. Другое дело, что необходимо правильно установить основной профиль деятельности того или иного государственного органа и соответственно отнести его к той или иной ветви власти. А если основной профиль деятельности не «вписывается» в традиционные законодательную, исполнительную и судебную власти, то ответ нужно искать в тех особых функциях, которые занимают самостоятельное место в деятельности государственных органов и являются «несовместимыми с перенесением их на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти».²⁶

Иными словами, прокуратура не входит в триаду ветвей власти, а является самостоятельной контрольной ветвью власти, о чем мы указывали выше. Признание прокуратуры в качестве самостоятельной ветви власти вполне соответствует принципам функционирования правового государства, в котором во всех сферах господствует закон и недопустимы какие-либо его нарушения. Укрепление положения прокуратуры в политической системе предполагает наличие соответствующего правового статуса прокурора, свободного любого давления или вмешательства в его деятельность. Основа такой независимости заложена на законодательном уровне в конституционном законе РТ «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан».

На современном этапе формирования правового государства прокуратура должна стать многофункциональным органом государственной власти, учреждаемым Конституцией РТ, имеющим особый статус, обусловленный ее специальным предназначением по осуществлению государственного надзора за соблюдением Конституции РТ и исполнением законов.

¹ См.: Комментарии к Конституции Российской Федерации, под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010.

- ² См.: *Кокотов А. Н., Кукушкин М. И.* Конституционное право России. М., 2003.
- ³ *Диноршоев А. М.* Конституционные основы разделения властей в Республике Таджикистан. Душанбе. 2007. С. 47.
- ⁴ *Диноршоев А. М.* Конституционные основы разделения властей в Республике Таджикистан. Душанбе. 2007. С. 47.
- ⁵ *Арбузкин М. А.* Конституционное право зарубежных стран. М. 2008; *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2014.
- ⁶ См.: *Фарбер И.* Конституционные основы прокурорского надзора в Советском государстве // Советская прокуратура на страже законности. Саратов, 1973. С. 28.; *Бровин Г. И.* О прокурорско-надзорных правоотношениях // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. С. 94; *Голунский С. А., Строгович М. С.* Теория государства и права. М., 1940. С. 54.; *Тадевоян В. С.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1956. С. 23.
- ⁷ *Долежан В. В.* Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 44.
- ⁸ *Ломовский В.* Какой власти принадлежит прокуратура // Российская юстиция. 2001. №9; *Николаева Л. А.* Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Прокурорская и следственная практика. 1997. №2. С. 84.
- ⁹ Административное право Республики Таджикистан: Цикл лекций. Под ред. к. ю. н. *Диноршоева А. М.* Душанбе, 2014. С. 104–108.
- ¹⁰ Там же.
- ¹¹ Там же.
- ¹² *Григонис Э. П.* Правоохранительные органы. СПб., 2001. С. 123.
- ¹³ *Безуглов А. А., Солдатов С. А.* Конституционное право России. М., 2003. С. 803.
- ¹⁴ *Барцевский М.* Подчинить генеральную прокуратуру Министерству юстиции // Газета. 2002.
- ¹⁵ См.: *Диноршоев А. М.* Конституционные основы разделения властей в Республике Таджикистан. Душанбе 2007. С. 164–165.
- ¹⁶ *Ерёмина Н. В.* Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей. Дис. ... к.ю.н. М., 2009. С. 25.
- ¹⁷ Настольная книга государственного служащего/под ред. В. И. Шкатулла. М., 1999. С. 44.
- ¹⁸ *Точилковский В. М.* О концепции прокурорской власти // Советское государство и право. 1990. №9. С. 46.
- ¹⁹ *Воронин О. В.* К вопросу о типе и месте отечественной прокуратуры в системе органов государственной власти // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 339. С. 98–10.
- ²⁰ Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. 1994. №5.
- ²¹ Цит. по: *Шалабаев С. Р.* Место и функции прокуратуры Республики Казахстан в системе разделения властей // Инновационная наука. 2016. №1. С. 155–156.
- ²² *Искандаров З. Х.* Роль прокуратуры в обеспечении прав и свобод человека в досудебной стадии уголовного процесса Республики Таджикистан: история и современность // Правовая жизнь. 2017. №4. С. 65.
- ²³ *Махмудов И. Т.* К вопросу о месте прокуратуры Республики Таджикистан в системе разделения властей // Правовая жизнь. 2013. №3. С. 83.
- ²⁴ См.: Народная газета. 2005. 5 янв. №1.
- ²⁵ Цит. по: *Шалабаев С. Р.* Место и функции прокуратуры Республики Казахстан в системе разделения властей // Инновационная наука. 2016. №1. С. 155–156.
- ²⁶ Цит. по: *Шалабаев С. Р.* Место и функции прокуратуры Республики Казахстан в системе разделения властей // Инновационная наука. 2016. №1. С. 155–156.

П. П. Сергун

профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, профессор

А. М. Бобров

начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России, доцент кафедры конституционного и финансового права
ФГБОУ ВО Пермский государственный национальный исследовательский университет,
кандидат юридических наук

УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ: СОСТОЯНИЕ, ПУТИ РАЗВИТИЯ

Всё чаще в теории административного права стали появляться работы, затрагивающие вопросы управления на уровне федеральных структур. Подчеркнём, что тема, связанная с управлением, всегда была в поле зрения учёных различных российских отраслей права и наук. В современных условиях с появлением цифровых технологий, развитием рыночных отношений, усилением интеграционных международных связей сложившееся управление, особенно в системе исполнительной власти Российской Федерации, нуждается в совершенствовании. На наш взгляд, препятствием к установлению эффективного управления на федеральном уровне, затрагивающим исполнительную власть в России, являются: отставание законодательного нормотворчества и усиление роли подзаконных актов; медлительность в применении новых моделей управленческой деятельности, упущения в кадровой работе и другие. Отметим, что реорганизационные процессы в системе управления органами исполнительной власти, проводились, как правило, самими органами исполнительной власти и Президентом РФ. В качестве примера можно привести два документа. Это указ Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹ и распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах»². Стоит подчеркнуть, что правительственный документ внес определённый вклад в установление новых управленческих отношений. Некоторые положения до настоящего времени находятся в стадии реализации. В то же время он не установил четкости в регулировании вопросов в области исполнительной власти между Президентом РФ и Правительством РФ. На практике сложилась двойственность в управлении органами исполнительной власти, что не могло не сказаться на их эффективности. Если посмотреть историю развития исполнительной власти в последние десятилетия (не будем брать советский период, где господствовала административно-командная система, полномочия Президента СССР, период распада СССР, когда в бывших союзных республиках начала выстраиваться иная система государственного управления), то можно констатировать следующее. С утверждением института президентства в РСФСР (Российской Федерации) появились и изменения в системе управления. Так, Законом РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1098–1 «О Президенте РСФСР», на основании первого референдума РСФСР от 17 марта 1991 года, в ст. 1 было прописано, что Президент РСФСР является высшим

должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР. Президент РСФСР руководил Правительством РСФСР³. После принятия Конституции РФ 1993 года⁴ стала выстраиваться обновлённая система управления в сфере исполнительной власти на федеральном уровне. Приведём те положения Конституции РФ, которые имеют отношение к нашему вопросу. Например, ч. 1 ст. 112 говорит о том, что Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Ч. 1 ст. 110 Конституции РФ констатирует, что исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Возникают вопросы. Какие конкретные полномочия имеет Президент Российской Федерации в системе исполнительной власти, кто утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти? Конституция Российской Федерации однозначного ответа на этот вопрос не даёт, хотя она уже действует свыше 25 лет. Эти вопросы не отрегулированы и в законодательстве. Получается, что сфера управления в системе исполнительной власти регулируется, как правило, указами Президента РФ, хотя есть и Федеральный конституционный закон «О правительстве Российской Федерации» 1997 года⁵, который также не отвечает на проблемные вопросы. Более того, роль и полномочия Президента РФ в системе исполнительной власти федерального уровня возрастает. Рассмотрим на примере утверждения Президентом РФ структуры федеральных органов исполнительной власти. После принятия Конституции РФ 1993 года, Президентом РФ подписывается указ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», где три федеральных министерства и восемь иных федеральных органов исполнительной власти были подведомственны Президенту РФ по вопросам, закреплённым за ним Конституцией РФ, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации⁶. Последующими указами структура претерпевает изменения. В частности, Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636⁷ утверждается структура, где уже Президент РФ осуществляет полномочия в отношении восемнадцати федеральных структур (пяти федеральных министерств и четырнадцати федеральных служб и агентств). Причём термин «подведомственности» заменяется на термин «руководство». Исключается положение «по вопросам, закреплённым за ним Конституцией РФ, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации». Последний указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁸ закрепляет за Президентом РФ руководство уже девятнадцатью федеральными структурами. Как видим, полномочия Президента РФ по управлению органами исполнительной власти на федеральном уровне, имеют тенденцию к расширению. Следует отметить, что административная реформа, хотя и структурировала все органы исполнительной власти федерального уровня в определённые блоки, в виде министерств, служб, агентств и определила назначение каждой такой структуры, в то же время на практике появилась тенденция, как наделение федеральной службы полномочиями министерства. Например, в Положении о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, было зафиксировано, что Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны. Росгвардия в целях

осуществления своих полномочий имеет право издавать нормативные правовые акты и иные документы по вопросам, относящимся к ее компетенции⁹. Однако, если посмотрим, какие полномочия закрепляются за министерством, то увидим, что «выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности Росгвардии и т.д.» относится к министерству. Федеральная служба такими полномочиями не должна наделяться. Кроме этого, Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 года № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» указано, что «директор Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующий войсками национальной гвардии Российской Федерации, его первые заместители и заместители приравниваются по статусу, размерам оплаты труда, условиям социального и медицинского обеспечения соответственно к федеральному министру, его первому заместителю и заместителям»¹⁰. Исходя из приведённых примеров, можно вести речь о появлении на практике и в теории административного права, кроме министерств, служб, агентств, ещё одного звена, в виде специальных федеральных служб, наделённых полномочиями министерства.

Таким образом, Президент Российской Федерации, имеет широкие полномочия по руководству целым блоком органов федеральной исполнительной власти. Исходя из ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Возникает вопрос, если Президент РФ руководит большим блоком федеральных органов исполнительной власти, то перед каким органом отчитывается он об их работе? Этот вопрос в законодательном порядке не урегулирован. В сложившейся ситуации среди учёных бытуют различные мнения. Например, Кандрин Н. А. считает, что подчинённые Президенту РФ федеральные органы, должны также быть подчинены Правительству Российской Федерации — высшему органу исполнительной власти¹¹. На наш взгляд, такое предложение кардинально не может решить накопившиеся вопросы, а возможно и усложнит их решение. Необходимо иметь в виду, что кроме руководства органами исполнительной власти, Президент РФ для реализации своих полномочий формирует Администрацию Президента РФ, формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, осуществляет управление в федеральных округах¹². Отметим, что Конституция РФ создание федеральных округов не предусматривает. Есть и другие органы, которые входят в сферу управления Президента РФ и подчинены только ему. Таким образом, в сфере управленческой деятельности исполнительной власти чётко прослеживаются две стороны. С одной стороны это Президент РФ и подчинённые ему структуры, с другой — Правительство Российской Федерации и её структуры. Сложившееся управление, на наш взгляд, имеет больше минусов (сложность управления, дублирование функций, отсутствие ответственности за результаты работы, слабая законодательная работа и доминирующая роль указов Президента РФ по вопросам управления в системе исполнительной власти т.д.), чем плюсов. Думается, что вопрос о четком разграничении полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ в системе исполнительной власти уже назрел давно. После Конституции РФ 1993 года Совет Федерации Федерального Собрания от 25.04.1994 года № 102-1 СФ утвердил Примерную программу рассмотрения Советом Федерации федеральных конституционных законов, принимаемых Государственной Думой в первом полугодии 1994 года¹³. В этой программе было запланировано принятие федерального закона о федеральных

органах. Однако, до настоящего времени этот закон так и не принят. На наш взгляд, нужна новая административная реформа по разграничению уже полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ в системе исполнительной власти, в которой основную роль должно сыграть Федеральное Собрание Российской Федерации.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30, ст. 3046 (не действует).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720 (не действует).

³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17, ст. 512 (не действует).

⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)/Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2017. № 1 (Часть 1), ст. 3.

⁶ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 3, ст. 190.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 21, ст. 2981.

⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41, ст. 5802.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2072.

¹¹ См.: *Кандрина Н. А.* О некоторых проблемах эффективного правового регулирования государственного управления в условиях централизации государственной власти // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 35–36.

¹² См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20, ст. 2112.

¹³ См.: Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Дата обращения 12.09.2019 // http://council.gov.ru/activity/documents/?doc_type=resolution&date=05.04.1994.

А. Ю. Соколов

профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, профессор

Н. В. Богатырева

ассистент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГЕРМАНИИ И ЕЕ ЗЕМЕЛЬ КАК ОРИЕНТИР ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КУЛЬТИВИРОВАНИЯ ГЕНЕТИЧЕСКИ МОДИФИЦИРОВАННЫХ РАСТЕНИЙ В РОССИИ¹

Действующее административно-правовое регулирование применения геномных технологий в российском растениеводстве не обладает комплексным характером. В частности, в России отсутствуют правила для выращивания генетически модифицированных

(далее — ГМ) растений для научных и экспертных целей, не определена компетенция субъектов РФ в области генно-инженерной деятельности. Одним из способов устранения имеющихся недостатков является обращение к зарубежному законодательству.

В настоящей статье обосновывается целесообразность детального изучения опыта правового регулирования Федеративной Республики Германия (далее — Германия).

Во-первых, Германия, как и Российская Федерация, относится к государствам федеративного типа. Изучение опыта регулирования выращивания ГМ-растений и использования их продукции в законодательстве федеральных земель Германии может помочь определить компетенцию субъектов РФ по аналогичным вопросам.

Во-вторых, законодательство РФ о генно-инженерной деятельности изначально имеет много схожих черт с законодательством Германии о регулировании генной инженерии, что проявляется в схожести основных законов, действующих в данной сфере. Закон о регулировании генной инженерии (*Gentechnikgesetz*)² действует в Германии с 1993 года. Закон применяется ко всей генной инженерии и операциям, выпуску генетически модифицированных организмов (далее — ГМО) и размещению на рынке продуктов, содержащих ГМО. По целям и содержанию он очень близок российскому закону об основах государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности, действующему с 1996 года³.

В-третьих, как и в России⁴, в Германии в настоящее время запрещено выращивание ГМ-растений в сельскохозяйственных целях. Германия исключена из зоны для выращивания генетически модифицированных растений, получивших разрешение на выращивание в ЕС⁵, на основании директивы ЕС 2015/412/ЕС, внесшей изменения в Директиву 2001/18/ЕС от 12 марта 2001 г. о преднамеренном выпуске в окружающую среду генетически модифицированных организмов⁶. Именно благодаря этим изменениям государства-члены ЕС получили право ограничивать или запрещать выращивание на своей территории ГМО, одобренных в ЕС, по социально-экономическим причинам.

Необходимо учитывать, что Германия входит в состав Европейского Союза, поэтому ее внутреннее законодательство нельзя рассматривать вне контекста наднационального регионального права. Так, в Германии принят Закон о реализации регламентов Европейского Сообщества или Европейского Союза в области генной инженерии и о маркировке продуктов питания, произведенных без методов генной инженерии (*EGGenTDurchfG*)⁷. Закон определяет порядок национального исполнения европейских правовых требований, и в особенности — порядок использования маркировки «без ГМО» для пищевых продуктов. Закон закрепляет компетенцию уполномоченного органа — Федерального ведомства по защите прав потребителей и безопасности пищевых продуктов. В России подобная маркировка предусмотрена законодательством некоторых субъектов РФ, но на федеральном уровне требования к ее использованию отсутствуют.

Наибольший интерес представляют принятые в Германии подзаконные нормативные акты, которые регулируют вопросы, связанные с применением генной инженерии в сельском хозяйстве и продуктах питания. Например, в Постановлении о производстве генно-инженерных растений (*GenTPflEV*)⁸ приведены правила надлежущей практики, применяемые при выращивании ГМ-растений.

В законодательстве ЕС и национальном законодательстве Германии вопросы культивирования генетически модифицированных растений и оборота получаемой из них продукции регламентированы гораздо более подробно, чем это сделано в российском законодательстве⁹.

Несмотря на то, что, как и в России, в Германии наложен запрет на выращивание ГМ-растений на территории страны, действует разработанная разрешительная система в отношении ГМ-растений и получаемой из них продукции. Для России использование такого опыта будет полезным:

- для снижения рисков при изменении вектора государственной социально-экономической политики и разрешении выращивания отдельных или любых ГМ-растений;
- для разработки правил безопасности при выращивании ГМ-растений в научных и экспертных целях, что является разрешенным видом выращивания.

Федеральные земли Германии реализуют ряд полномочий в отношении выращивания ГМ-растений и распространения полученной из них продукции: эти полномочия направлены на ограничение данных видов деятельности. Еще до введения запрета на выращивание ГМ-растений, одобренных в ЕС, на территории Германии большинство земель стали официальными членами Европейской сети регионов, свободных от ГМО.

Интересна практика предоставления федеральным землям Германии права установить общий запрет на выращивание ГМ-культур в сельскохозяйственных районах, принадлежащих государству. Эта мера реализуется посредством включения запрета в договор аренды земли, заключаемый с фермерами.

Другим вариантом является запрет на выращивание ГМ-культур вокруг заповедников. Это положение было введено четырьмя землями. При этом предусмотрены разные расстояния до этих районов: например, Земля Баден-Вюртемберг запретила выращивание ГМ-культур в радиусе 3 км до границ охраняемых районов, тогда как в Земле Бранденбург требуется только 800 м.

Федеральные земли значительно различаются по тому, какие из указанных запретов реализованы в их законодательстве. Так, в Земле Баден-Вюртемберг действуют все из возможных запретов, тогда как в Земле Берлин — ни одного¹⁰.

Полномочия, реализуемые федеральными землями Германии, которая связанные с введением ограничений на выращивание ГМ-растений, в настоящее время не могут быть использованы как ориентир при определении компетенции субъектов РФ в данной области. Поскольку в России действует общий запрет на выращивание ГМО, нет необходимости в подобных ограничениях на уровне субъектов РФ. Однако в случае изменения вектора государственной политики и введения системы сосуществования органического, традиционного и биотехнологического земледелия данная практика будет полезна. Субъекты РФ в случае снятия общего запрета на выращивание ГМ-растений могут быть наделены правом вводить подобные ограничения на своей собственной территории в силу экономической, экологической или социальной необходимости.

Кроме запретов на выращивание ГМО, федеральные земли реализуют и иные полномочия в данной области. Так, несколько земель ввели региональные марки качества, позволяющие потребителям идентифицировать высококачественные региональные и не содержащие ГМО пищевые продукты. В 2009 году стандарт «без ГМО» («Ohne Gentechnik») был введен в Германии на национальном уровне.

Практика введения добровольной маркировки, подтверждающей отсутствие ГМО в продуктах питания, не является новшеством для субъектов РФ. Соответствующие законы приняты, к примеру, в Красноярском крае¹¹, Курганской областей¹² и Томской области¹³.

Перспективной представляется практика некоторых федеральных земель Германии по стимулированию выращивания кормовых культур с высоким содержанием

белка. Эта политика не направлена напрямую на ограничение использования ГМО. Скорее, она призвана способствовать замене импортных ГМ-кормовых продуктов не модифицированными кормами.

Данная политика представляет интерес в силу того, что в России, несмотря на запрет выращивания ГМ-растений, разрешен импорт ГМ-продукции. Поэтому целесообразно включать в блок полномочий субъектов РФ в сфере регулирования ГМ-растениеводства вопросы, связанные со стимулированием использования в хозяйственной деятельности продуктов без ГМО.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что законодательство Германии и ее земель можно рассматривать как ориентир для совершенствования административно-правового регулирования культивирования ГМ-растений в России.

Правила надлежащей практики, применяемые при выращивании ГМ-растений, закрепленные в Постановлении о производстве генно-инженерных растений (GenTPfREV), можно использовать при разработке проектов правил безопасности выращивания ГМ-растений.

При определении компетенции субъектов РФ по регулированию в области генно-инженерной деятельности интерес представляет практика федеральных земель Германии по стимулированию использования продуктов, не содержащих ГМО.

Способы ограничения федеральными землями выращивания ГМ-растений на своей территории будут представлять интерес для Российской Федерации только в случае снятия общего федерального запрета на выращивание ГМО.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14048.

² Gentechnikgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2066), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2421) geändert worden ist. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gentg/BJNR110800990.html> (дата обращения: 01.06.2019).

³ Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3348; 2016. № 27, ч. II, ст. 4291.

⁴ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ст. 4291.

⁵ См.: Основы законодательства в области генной инженерии // Германо-российский аграрно-политический диалог: [сайт]. URL: https://agrardialog.ru/files/prints/gmo_osnovi_zakonodatelstva_es_germaniya_2016_1.pdf (дата обращения: 15.08.2019).

⁶ Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2001/18/ЕС от 12 марта 2001 г. о преднамеренном выпуске в окружающую среду генетически модифицированных организмов и об отмене Директивы Совета ЕС 90/220/ЕЭС. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1244), das zuletzt durch Artikel 58 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/eggentdurchfg/BJNR124410004.html> (дата обращения: 01.06.2019).

⁸ Gentechnik-Pflanzenerzeugungsverordnung vom 7. April 2008 (BGBl. I S. 655). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/eggentdurchfg/BJNR124410004.html> (дата обращения: 15.08.2019).

⁹ Подробнее см.: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Административно-правовое регулирование применения геномных технологий в растениеводстве по законодательству ФРГ // Вестник Российской правовой академии. 2019. № 3. С. 62–67.

¹⁰ См.: Hartung U., Hörsch F. Regulation vs Symbolic Policy-Making: Genetically Modified Organisms in the German States // German Politics. 2017. DOI: 10.1080/09644008.2017.1397135. P. 4–6.

¹¹ Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов: закон Красноярского края от 20 марта 2008 г. № 5–1461 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 17 (238); 2012. № 13 (525).

¹² Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Курганской области: закон Курганской обл. от 4 мая 2007 г. № 243 // «Новый мир» — док. 2007. № 32; 2015. № 45.

¹³ Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Томской области: закон Томской обл. от 5 июня 2008 г. № 104-ОЗ // Официальные ведомости Гос. Думы Томской обл. 2008. № 16 (138) — I; 2016. № 49.

А. И. Стахов

заведующий кафедрой административного права и процесса
им. Н. Г. Салищевой ФГБУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
доктор юридических наук, профессор

К ВОПРОСУ О ПОНИМАНИИ И КАТЕГОРИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Разработка консолидированных подходов к пониманию административного дела как особой группы юридических дел, возникающих и разрешаемых по существу в современной системе административно-процессуальных отношений, представляется крайне важной научно-практической проблемой.

Такая категория как «административное дело» с одной стороны используется законодателем в новейшем отечественном административно-процессуальном законодательстве для обозначения юридических дел, разрешаемых в порядке административного судопроизводства, но является в значительной степени неопределенной, так как перечень конкретных видов административных дел такого рода открыт, а законодательная дефиниция, раскрывающая сущность данного дела, отсутствует¹. С другой стороны, в различных научных подходах отечественных ученых-административистов, как правило, выделяются индивидуальные дела применительно к пониманию административного процесса, но конкретно не раскрываются сущность, содержание, границы данных дел². При отсутствии законодательной и доктринальной ясности очевидна потребность административно-правовой науки и практики в разработке обоснованного и единообразного понимания административного дела и его категорий в сопоставлении с гражданскими, уголовными, другими отраслевыми видами юридических дел, сформировавшимися в настоящее время в российской правовой системе.

Прежде всего, отметим, что современная сфера административно-процессуальных отношений сформировалась на основе нескольких ключевых принципов и норм Конституции Российской Федерации³, закрепленных в статьях 2, 18, 10, 12, 72, 118, которые в корне изменили механизм советского административно-процессуального регулирования.

В результате регулирующего воздействия целого ряда принципов и норм Конституции Российской Федерации (прежде всего, принципа разделения властей, закрепленного в ст. 10 Конституции РФ) современный механизм административно-процессуального регулирования общественных отношений по сравнению с советским периодом приобрел интегративный характер взамен управленческого, сформировавшегося под воздействием норм советских конституций 1918 г.⁴, 1925 г.⁵, 1937 г.⁶,

1978 г.⁷, которые исключали возможность функционального разделения органов исполнительной, судебной и законодательной власти, а лишь обособляли некие органы государственного управления органы, в том числе органы общего управления делами государством (Совет народных комиссаров⁸, Совет Министров⁹) и высшие органы государственной власти (Верховный Совет РСФСР, Президиум Верховного Совета РСФСР)¹⁰, ориентированные в первую очередь на охрану правопорядка, интересов общества, а затем — охрану прав и свобод граждан¹¹.

В соответствии со ст. 2, 18 Конституции РФ приоритетными в механизме административно-процессуального регулирования общественных отношений стали права и свободы человека и гражданина, обеспечиваемые правосудием.

В этой связи современный механизм административно-процессуального регулирования общественных отношений, построенный на основе Конституции Российской Федерации предлагается рассматривать в качестве системы специальных юридических средств, применяемых и используемых субъектами административно-процессуальных отношений в комплексе и последовательно для беспрепятственного достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов (прав и законных интересов физических лиц, организаций, публичных образований — Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) в ходе разрешения внесудебных (исполнительных) и судебных административных дел в соответствии со ст. 10 Конституции РФ, признающей самостоятельность органов исполнительной и судебной власти, а также ст. 118 Конституции РФ, обособляющей административно-процессуальные формы деятельности органов судебной власти в самостоятельный вид судопроизводства — административное судопроизводство.

Следует также подчеркнуть, что в соответствии со ст. 12 и ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления, выделившиеся в постсоветский период, с одной стороны не входят в систему органов государственной власти. С другой стороны, данные нормы позволяют наделять органы местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями, в том числе, очевидно, полномочиями по разрешению внесудебных (исполнительных) административных дел некоторых категорий. Подчеркивая единую целенаправленность деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по разрешению административных дел, предлагается называть их публичной администрацией.

Необходимо также указать, что на основании норм текущего законодательства отдельными государственными полномочиями, в том числе полномочиями по разрешению внесудебных (исполнительных) административных дел некоторых категорий наделяются организации, которые имеют статус государственного или иного органа (Счетная палата РФ, Центральный Банк РФ, административная комиссия и др.)¹² и поэтому в обобщенном виде могут называться административно-публичными органами.

Системно развивая положения действующей Конституции РФ и сформировавшегося на ее основе текущего законодательства, внесудебное (исполнительное) административное дело предлагается понимать как возникший в сфере правоприменительной деятельности публичной администрации, иных административно-публичных органов индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическую ситуацию), правовое разрешение которого в интересах физического лица или организации, публичного образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) требует применения внесудебных (исполнительных) административно-правовых мер, реализуемых в рамках административного производства,

т. е. в рамках замкнутого цикла взаимосвязанных документально оформляемых и ограниченных по времени действий и решений указанных органов, завершаемого изданием (принятием) властного правоприменительного решения (административно-правового акта) в целях обеспечения интеграции (взаимосвязи и согласованности) или защищенности (охраны и защиты) частных и публичных прав, законных интересов.

Внесудебными (исполнительными) административно-правовыми мерами, которые применяются в рамках административного производства, являются, например: контрольно-надзорные меры, предусмотренные Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹³, меры принудительного исполнения административных наказаний, предусмотренные Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹⁴, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ¹⁵, меры по выдаче и приостановлению лицензии, предусмотренные Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁶ и др.

Судебное административное дело представляет собой индивидуальный юридико-фактический вопрос (юридико-фактическую ситуацию), возникший из административных правоотношений, правовое разрешение которого в интересах в интересах физического лица или организации, публичного образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) требует применения судебных административно-правовых мер, реализуемых в рамках административного судопроизводства т. е. в рамках замкнутого цикла последовательных, документально оформляемых действий и решений суда (судьи) по оценке результатов деятельности публичной администрации, иных административно-публичных органов в целях защиты и охраны судом частных и публичных прав, законных интересов.

Судебными административно-правовыми мерами, например, 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.

Предлагаемое разделение внесудебных (исполнительных) и судебных административных дел соответствует в полной мере положениям статей 10, 118 Конституции РФ, но требует детализации и конкретизации применительно к конкретным видам административного производства и административного судопроизводства, активно формирующихся и развивающихся в Российской Федерации по мере развития в стране отечественного исполнительного и судебного административно-процессуального законодательства.

Исполнительное административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, по сути, образуют федеральные административно-процессуальные законы и подзаконных административно-процессуальных нормативные акты, издаваемых уполномоченными административно-публичными органами в целях урегулирования общественных отношений, складывающихся по поводу разрешения внесудебных

административных дел — акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Например, федеральными административно-процессуальными законами являются: КоАП РФ, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁷, федеральные законы, регламентирующие порядок государственной регистрации (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹⁸, Федеральный закон от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними»¹⁹, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»²⁰), 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»²¹), Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²², Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»²³ и другие.

Значительную долю подзаконных нормативных актов исполнительного административно-процессуального законодательства составляют административные регламенты органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, изданные в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 27 августа 2018 г.) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»²⁴.

В обозначенном массиве актов исполнительного административно-процессуального законодательства закрепляются: 1) перечни типичных (унифицированных) категорий внесудебных административных дел, относимых к компетенции органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иным административно-публичным органам; 2) внесудебные административные процедуры.

Оценивая достигнутый уровень исполнительного административно-процессуального законодательства Российской Федерации, предлагается выделить несколько устойчивых направлений регулирующего воздействия данного законодательства на общественные отношения, сопоставимо с которыми составить следующий перечень типичных (унифицированных) категорий внесудебных (исполнительных) административных дел, относимых к компетенции публичной администрации и иных административно-публичных органов органами в рамках обособившихся видов административных производств (говоря иначе, административных дел, возбуждаемых, рассматриваемых и исполняемых по существу органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными), а именно:

1) дела об административном предоставлении (в том числе, например, дела о регистрации актов гражданского состояния, дела о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, пенсионные дела и др.);

2) дела об административном обязывании (в том числе, например, дела налогового и воинского учета, дела о регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и др.);

3) дела об административном стимулировании (в том числе, например, дела о присуждении государственных наград и званий, дела о предоставлении государственных льгот и др.);

4) дела об административном санкционировании (в том числе, например, дела о выдаче лицензий и разрешений, дела о сертификации продукции, дела о регистрации лекарственных средств, транспортных средств, воздушных судов и др.);

5) административно-деликтные дела (в том числе, например, контрольно-надзорные дела и внесудебные дела об административных правонарушениях);

6) административно-казуальные дела (в том числе, например, дела по расследованию аварий, дорожно-транспортных происшествий, несчастных случаев на производстве и др.);

7) административно-спорные дела (в том числе, например, дела по административным жалобам и заявлениям физических лиц и организаций, рассматриваемые публичной администрацией в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁵, Наголовым кодексом Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ²⁶, Федеральным законом от 2 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²⁷;

8) дела административно-принудительного исполнения (в том числе, например, дела об административно-принудительном исполнении судебных актов и дела об административно-принудительном исполнении административных актов, предусмотренные Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»²⁸).

Судебное административно-процессуальное законодательство Российской Федерации представляет собой массив законов и иных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления административного судопроизводства. В данном массиве нормативных правовых актов закрепляются: 1) перечни типичных (унифицированных) категорий судебных административных дел, относимых к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов; 2) процедуры административного судопроизводства.

В настоящее время судебное административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, главным образом, образуют КАС РФ, КоАП РФ, АПК РФ²⁹.

Из анализа действующего судебного административно-процессуального законодательства предлагается выделить устойчивые направления регулирующего воздействия данного законодательства на общественные отношения и сопоставимо с ними составить следующий перечень типичных (унифицированных) категорий судебных административных дел, относимых к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, мировых судей, арбитражных судов.

Данный перечень судебных административных дел может выглядеть следующим образом:

1) административно-спорные судебные дела (например, предусмотренные КАС РФ дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций и др.);

2) административно-санкционные судебные дела (согласно КАС РФ — дела, которые возникают из административных и иных публичных правоотношений и связаны с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. В том числе, например, дела

об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке и др.);

3) административно-деликтные судебные дела (дела о нарушениях обязательных требований, в т.ч. дела об оспаривании ненормативных актов органов государственного контроля (надзора), дела об аннулировании лицензии; дела об административных правонарушениях, в т.ч. дела о привлечении к административной ответственности и дела об оспаривании решений), административных органов о привлечении к административной ответственности, обособленные в АПК РФ).

Выдвинутый подход интегративного понимания современной системы административных дел является достаточно определенным, ясным ориентиром научно обоснованных систематизации, унификации и дальнейшего развития современного отечественного административно-процессуального законодательства.

В ближайшей исторической перспективе данные научные разработки могут найти использование в целях приведения действующего законодательства об административных правонарушениях в строгое соответствие с Конституцией Российской Федерации в рамках судебной реформы и реформы контрольно-надзорной деятельности, проводимых в стране.

¹ См.: статья 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015, № 10, ст. 1391; 2019. № 30, ст. 4099.

² См., например: *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. М., 2005. С. 438; *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений. СПб. 2004. С. 203; *Масленников М.Я.* Административный процесс: теория и практика. М., 2008. С. 293.

³ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)

⁴ См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР, принят V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.

⁵ См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР, утв. Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.

⁶ См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.

⁷ См.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России, принят ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.

⁸ См., например, гл. 8 Конституции (Основного Закона) РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.

⁹ См. ст. 122 Конституции, принятой ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.

¹⁰ См., например, ст. 104, 113 Конституции РСФСР, принятой ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.

¹¹ См., например, ст. 4 Конституции РСФСР, принятой ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.

¹² См., например, Административное право России/А.И. Стахов, П.И. Кононов. М., 2019; Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры/А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М., 2019.

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249; 2019. № 31, ст. 4469,

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849; 2019. № 30, ст. 4099.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2019. № 31, ст. 4476.

¹⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; 2019. № 31, ст. 4457.

¹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2018. № 53 (часть I), ст. 8454.

¹⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3594; 2016. № 27 (часть II), ст. 4294.

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1260; 2015. № 29 (часть I), ст. 4389.

²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (часть I), ст. 3431; 2018. № 53 (часть I), ст. 8440.

²¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (часть 1), ст. 6249; 2019. № 31, ст. 4469.

²² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; 2018. № 31, ст. 4457.

²³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849; 2019. № 30, ст. 4099.

²⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3169; 2018. № 46, ст. 7050.

- ²⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2018. № 53, (ч. 1), ст. 8454.
²⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2019. № 39, ст. 5375.
²⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41, ч. 1, ст. 5629; 2019. № 29, ч. 1, ст. 3854.
²⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849; 2019. № 30, ст. 4099.
²⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2019. № 30, ст. 4099.

С. Е. Чаннов

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

КОНСТИТУЦИОННАЯ ФОРМА ВЫБОРА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ВЛАСТНЫМИ СУБЪЕКТАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: К ПРОБЛЕМЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ*

Российская Федерация, как явствует уже из ее названия, является по форме территориального устройства федеративным государством. В основу федеративного устройства России положены одновременно и территориальный, и национальный признаки, соответственно, она является сложной федерацией, носящей в целом, по мнению большинства исследователей, ассиметричный характер¹.

Ассиметричность Российской Федерации проявляется в самых различных параметрах: территориальном, экономическом, демографическом, социальном и иных. Наиболее опасным с позиций сохранения единства экономического пространства выглядит дифференциация регионов страны в экономической сфере. В настоящее время экономические показатели различных субъектов Российской Федерации отличаются в разы, а в некоторых случаях и в десятки раз, причем не только в абсолютных, но и в относительных показателях, в расчете на душу населения.

Разумеется, причины такого серьезного (особенно по сравнению со многими другими федеративными государствами) разрыва различны, и имеют как объективный, так и субъективный характер. К субъективным причинам представляется необходимым отнести экономическое поведение различных властных субъектов в Российской Федерации, но, прежде всего, федеральных органов власти (федерального центра). Такая ситуация обусловлена созданной в настоящее время в Российской Федерации конституционно-правовой формой выбора экономического поведения федерального центра в Российской Федерации — то есть, совокупностью закрепленных Конституцией Российской Федерации средств, которые позволяют федеральному центру перераспределять финансовое полномочия, финансовые и материальные ресурсы между публичными образованиями различных уровней. При этом практика последних десятилетий демонстрирует стремление федерального центра оставить многие финансовое полномочия (прежде всего, в социальной сфере) на региональном и муниципальном уровнях власти, при одновременном сохранении наиболее важных налоговых источников и иных бюджетных поступлений за собой. Это позволяет

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-011-00328

федеральным властям не только частично нивелировать издержки неэффективной экономики, но и обеспечить наиболее полное подчинение органов власти иных уровней путем использования экономических рычагов, связанных с перераспределением финансовых ресурсов.

Надо сказать, что необходимость выравнивания экономического положения, прежде всего, субъектов Российской Федерации, осознается рядом специалистов. Решение многие из них видят в укрупнении субъектов Российской Федерации, а также в отказе от национально-территориального подхода как основы федерации в целом². Данный посыл видится нам достаточно обоснованным. Как представляется, укрупнение субъектов Российской Федерации, основанное на учете в первую очередь экономических критериев, способно в какой-то мере сгладить объективно существующие причины экономического неравенства между ними. В то же время само по себе это не позволит добиться существенных результатов, если сохранится прежняя (распределительная) модель экономического поведения центральной власти.

Вполне очевидно, что ограничению свободы распределительного экономического поведения федерального центра может способствовать изменение некоторых подходов в разграничении и установлении компетенции различных территориальных уровней управления. В настоящее время субъекты Российской Федерации имеют довольно ограниченный набор возможностей для того, чтобы влиять на федеральный законодательный процесс по вопросам, затрагивающим их интересы. Несмотря на то, что Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит механизм согласования федеральных законов по предметам совместного ведения с высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации, фактически он является явно недостаточным. Связано это, во-первых, с отсутствием у указанных региональных органов власти реальных рычагов воздействия на федеральные структуры в рамках их взаимодействия в законодательном процессе (не определены порядок создания и процедуры работы согласительной комиссии; не установлены меры ответственности в случае, если проект федерального закона не будет направлен в регионы и др.), а, во-вторых, с тем, что на практике большинство законов, затрагивающих вопросы совместного ведения, в субъекты Российской Федерации в порядке ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вообще не направляются. Делается это следующим образом: «Чтобы принять по предметам совместного ведения федеральный закон без согласования с субъектами РФ, в его текст часто включаются нормы, регулирующие не только вопросы совместного ведения, но и исключительного ведения РФ. Тогда федеральный закон не требует согласия и выяснения мнения субъектов РФ»³.

Решение данной проблемы видится в закреплении требования об обязательном согласовании с субъектами Российской Федерации всех федеральных законов, затрагивающих интересы последних (даже, если они принимаются по предметам исключительного ведения Российской Федерации, но содержат в том числе и вопросы, затрагивающие предметы ведения и полномочия, а также финансовую базу субъектов). Получение отрицательных отзывов на такой закон от более чем 1/3 субъектов Российской Федерации должно влечь за собой создание согласительной комиссии, состав которой и процедуры функционирования должны быть четко определены законодательством. Недостижение согласия по законопроекту в результате работы

комиссии в установленный законом срок должно влечь снятие законопроекта с дальнейшего рассмотрения.

Помимо этого важным видится и закрепление финансово-правовых гарантий обеспечения экономического развития территориальных образований, входящих в состав Российской Федерации. Совершенно верно указывают В. В. Невинский и Н. Я. Гринчинко на необходимость постановки вопроса о финансово-правовых основах реализации конституционных норм⁴. Существующая в настоящее время дифференциация субъектов Российской Федерации по экономическому развитию, во многом, обусловлена тем, что в Конституции России отсутствуют нормы, устанавливающие обязанность государства содействовать развитию всех регионов⁵. Действительно, напрямую Конституция Российской Федерации какой-либо обязанности обеспечивать равенство социально-экономического развития субъектов Российской Федерации не содержит. Однако, на наш взгляд, некоторые конституционные нормы косвенно все же свидетельствуют о необходимости проведения подобной политики. И в первую очередь здесь необходимо обратить внимание на ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Ситуация, когда граждане не только получают далеко не одинаковую заработанную плату за равный труд, но и не имеют возможности в равной степени пользоваться социальными благами в силу проживания на различных территориях Российской Федерации, на наш взгляд, является прямым нарушением ч. 2 ст. 19 Конституции.

Соответственно, создание механизмов, направленных на финансово-бюджетное выравнивание различных по уровню социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований путем сбалансированности их полномочий и собственных доходов, является не просто желательным направлением развития Российской Федерации, а конституционно-обусловленной обязанностью высших властных структур. Достигнуто оно может быть, в частности, путем закрепления в бюджетном законодательстве минимальных государственных социальных стандартов, предоставление услуг по нормативам которых должно быть гарантировано всем гражданам России, независимо от места их проживания на ее территории.

¹ См.: Смирнова В. В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. №8. С. 783; Статичнюк И. О некоторых противоречиях российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1 и др.

² См. например: Смирнова В. В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. №8; Бутенко А. В. К вопросу о современной модели российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10 и др.

³ Безуглов С. В., Дьякова Т. Ю. О некоторых проблемах принятия федеральных законов по предметам совместного ведения России и ее субъектов/Научное обеспечение агропромышленного комплекса. Сборник статей по материалам 71-й научно-практической конференции преподавателей по итогам НИР за 2015 год, 2016. С. 354.

⁴ См.: Невинский В. В., Гринчинко Н. Я. К вопросу о «двойных» стандартах финансово-правового регулирования реализации конституционных норм в социальной сфере // Конституционное и муниципальное право. 2015. №4. С. 17.

⁵ См.: Безрукова О. В., Романовская О. В. Конституционные принципы регулирования экономических отношений. Монография. М., 2019. С. 120.

К. В. Черкасов

профессор кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции»,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
ФГБОУ ВО «Сыктывкарский государственный университет»,
доктор юридических наук, доцент

АРКТИЧЕСКАЯ ТЕРРИТОРИЯ РОССИИ: ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы государственного администрирования арктической территорией в силу её значимости для развития российской государственности в последнее время закономерно и по вполне объективным причинам занимают внимание высшего руководства страны. Пожалуй, первым серьёзным документом в данной области стали утверждённые Президентом России 18 сентября 2008 года № Пр-1969 Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу¹. Однако лишь через пять лет глава государства нормативно очертил территорию Арктической зоны России, которую на сегодняшний день составляют 3 группы земель: 1) территории Мурманской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа; 2) отдельные (северные) территории муниципальных образований Республики Карелии, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Архангельской области; 3) земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане².

Важным организационно-правовым решением центральной власти в сфере оптимизации государственного управления Арктической зоны России явилась реорганизация Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока в Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики с наделением последнего соответствующими дополнительными полномочиями по управлению вверенной территорией³. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, находясь в организационном подчинении Правительства России, сегодня фактически представляет собой отчасти специализированный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Арктической зоны России, а также функции в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на территориях Арктической зоны страны⁴.

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики в отношении Арктической зоны России, в частности, осуществляет: согласование государственных программ и федеральных целевых программ, проектов их концепций; функции государственного заказчика (координатора) федеральных целевых программ комплексного развития; согласование проектов создания особых экономических зон и зон территориального развития; стратегическое планирование развития; создание условий для привлечения инвестиций, содействие в реализации инвестиционных проектов, в том числе обеспечивающих развитие Северного морского пути; координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в сфере социально-экономического развития; подготовку ежегодного национального доклада в Правительство России о развитии; разработку документов стратегического планирования (концепций, доктрин, стратегий и других документов)

развития; разработку мер по развитию малого и среднего предпринимательства; мониторинг деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, региональных и муниципальных органов публичной власти с учетом её воздействия на социально-экономическое развитие; участие в контроле за эффективностью осуществления региональными органами власти переданных им полномочий России в сферах водного, лесного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, об экологической экспертизе.

Отдельные функции по управлению арктической территорией России реализуют должностные лица Администрации Президента России — полномочные представители Президента Российской Федерации в Дальневосточном, Сибирском, Уральском и Северо-Западном федеральных округах, а также многие федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры по вопросам своего ведения.

Особое положение в структуре государственного управления Арктикой занимает действующая при Правительстве России и возглавляемая Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Государственная комиссия по вопросам развития Арктики. Данная структура, являясь координационным органом, обеспечивает взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций при решении социально-экономических и других задач, касающихся развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности.

Основными задачами Государственной комиссии по вопросам развития Арктики выступают:

а) уточнение целей и задач государственной политики России в Арктике в соответствии с изменением внутривнутриполитической и внешнеполитической обстановки;

б) повышение эффективности программ и проектов устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации;

в) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов и организаций в целях:

— укрепления позиций России в Арктике с учетом геополитических, военно-технических, экономических и иных факторов;

— изучения и освоения Арктики с учетом потребностей страны и мировых тенденций;

— эффективного использования Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации России в Арктике;

— расширения ресурсной базы Арктической зоны России для обеспечения потребности Российской Федерации в стратегических ресурсах и сырье;

— обеспечения благоприятного оперативного режима в Арктической зоне России, включая создание и поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил России, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе;

— защиты населения и территорий Арктической зоны России от угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций;

— улучшения качества жизни населения, проживающего и работающего в Арктической зоне России, сохранения их традиционных образа жизни и хозяйственной деятельности, а также объектов культурного наследия;

— сохранения и защиты природной среды Арктики, ликвидации экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата;

— установления особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне России;

— формирования единого информационного пространства России в ее арктической зоне с учетом природных особенностей;

— обеспечения взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества России с приарктическими государствами;

— уточнения нормативных документов, обеспечивающих эффективность государственной политики России в Арктике, защиту ее национальных интересов и устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации⁵.

В целом, следует констатировать, что сложившейся на сегодня механизм государственного управления Арктической зоной России организационно включает: Государственную комиссию по вопросам развития Арктики, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, полномочных представителей Президента Российской Федерации в Дальневосточном, Сибирском, Уральском и Северо-Западном федеральных округах, федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры.

Вместе с тем, учитывая необходимость и перспективность развития территории российской Арктики в силу бесспорных обстоятельств военно-стратегического и социально-экономического характера, представляется целесообразной дальнейшая централизация государственного управления Арктической зоны России. В этой связи предлагается создать специализированный федеральный орган исполнительной власти — Министерство Российской Федерации по развитию Арктики, подчинив его непосредственно Президенту России, что позволит ему одновременно аккумулировать ресурсы президентской и исполнительной властей. Таким образом, схема федеральных органов исполнительной власти территориального развития будет включать Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Министерство Российской Федерации по развитию Арктики.

¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (в ред. от 13 мая 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, (ч. 1), ст. 2136; 2019. № 20, ст. 2424.

³ См.: Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 26 февраля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 21, ст. 2981; 2019. № 9, ст. 824; Указ Президента РФ от 26 февраля 2019 г. № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 9, ст. 824.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 534 «Вопросы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» (в ред. от 19 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 3028; 2019. № 30, ст. 4320; постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» (в ред. от 20 апреля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 28, ст. 3898; 2019. № 17, ст. 2104.

⁵ См.: Сайт Правительства РФ. М., 2019. URL: <http://www.gov.ru/agencies/> (дата обращения: 26.08.2019).

В. В. Аржанов

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

О КОНТРОЛЕ НАСЕЛЕНИЯ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассматривая население муниципального образования как субъект местного самоуправления, необходимо учитывать, что на местном уровне жители муниципального образования должны иметь достаточно широкие возможности по контролю за деятельностью органов местного самоуправления. «Воля членов местного сообщества должна быть первичной в делах МС. Граждане определяют исходные позиции для органов МС»¹.

Только на местном уровне жители муниципального образования могут непосредственно контролировать деятельность органов публичной власти по решению ими вопросов местного значения и влиять на эту деятельность. При этом стоит отметить, что под контролем понимается не только проверка деятельности муниципальных органов и должностных лиц, но и любой контроль, в том числе и муниципальный. В процессе осуществления которого отслеживается соответствие или несоответствие фактического состояния дел заданным законодательством параметрам, с целью устранения отклонения на более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях — привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем².

Вопросам контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления посвящено большое количество работ ученых-юристов³. Законодательство предусматривает широкий перечень методов и средств, через которые население муниципалитета может контролировать деятельность местных органов.

В зависимости от данных критериев выделяются разные виды контроля. Представляется целесообразным воспользоваться классификацией, предложенной профессором Заниной Т.М., и выделить четыре группы методов и средств контроля населения за деятельностью муниципальных органов⁴:

- первую группу составляют формы прямой демократии, которые позволяют населению муниципального образования непосредственно влиять на деятельность органов;
- вторая группа включает в себя формирование органов и отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления, данные механизмы позволяют населению принимать участие в определении персонального состава лиц, занимающихся управлением в муниципальном образовании;
- в третью группу входят методы и средства, дающие возможность населению получать информацию о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- четвертая группа — это судебная защита.

Постараемся проанализировать, позволяют ли данные формы населению муниципального образования контролировать деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления и воздействовать на них в случае нарушения ими законодательства? Насколько они эффективны?

Первую группу методов и средств контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и восстановления законности составляют формы непосредственной демократии.

Статья 44 предыдущего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляла, что решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, обязательны для исполнения⁵. Данное положение обеспечивало жителям муниципалитета реальные возможности по осуществлению контроля на местах.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ называет одиннадцать форм прямой демократии, однако среди них только сход граждан и местный референдум имеют обязательный характер и позволяют населению муниципального осуществлять контроль над деятельностью органов местного самоуправления. При этом, несмотря на законодательное закрепление данных форм, их эффективность, как форм контроля, вызывает сомнения.

Сходы граждан являются универсальной формой прямой демократии, сочетающей в себе функции непосредственного информирования, контроля, обсуждения и принятия решения жителями муниципального образования. Однако они могут проводиться только в небольших сельских поселениях с численностью жителей, обладающих активным избирательным правом, менее 100 человек и практически не оказывают влияния на общую картину самоуправления в стране, из-за незначительного количества таких муниципальных образований.

Процедура проведения местного референдума очень сложна, поэтому не применяется как способ контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления. Остальные формы прямой демократии не имеют обязательного характера и говорить о формах прямой демократии, как о реально работающих механизмах, не приходится.

Второй группой методов и средств обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления являются механизмы по формированию органов местного самоуправления и замещению выборных должностных лиц и их отзыв. Данные методы позволяют населению принимать участие в определении персонального состава лиц, занимающихся управлением в муниципальном образовании. По своей природе, данные механизмы должны позволить жителям муниципалитета принимать меры реагирования в случае нарушения законодательства выборными должностными лицами и не допускать появления на руководящих должностях лиц с сомнительной репутацией.

Однако местные выборы и голосование по отзыву выборных должностных лиц имеют такую правовую регламентацию, что говорить о них, как о формах контроля населения за деятельностью муниципальных должностных лиц, не приходится. В настоящее время они превратились в предусмотренные законодательством формальные институты, которые не работают по прямому назначению⁷.

Следующим институтом, позволяющим контролировать деятельность органов местного самоуправления, является информирование населения о деятельности местных органов. Органы и должностные лица местного самоуправления, обязаны полно и достоверно информировать населения муниципалитета о своей деятельности⁸. Регулируя данный вопрос законодательство, закрепляет ряд принципиальных положений.

Во-первых, нормативно-правовые акты, закрепляют обязанность должностных лиц отчитываться перед населением⁹.

Во-вторых, население муниципального образования должно иметь возможность знакомиться с документами и материалами, затрагивающими их права и свободы, а также получать информацию о работе органов местного самоуправления. Это право населения закреплено в уставах практически всех муниципальных образований¹⁰.

В-третьих, органы местного самоуправления сами обязаны обнародовать итоги своей деятельности (ч. 3 ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Многие муниципальные образования учреждают печатные и электронные средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения их проектов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципалитета.

Однако законодательство не предусматривает ответственность за предоставление информации в неполном объеме, что позволяет местным должностным лицам утаивать часть информации или трактовать ее в собственных интересах, что существенно снижает возможности получения, анализа и использования информации как метода контроля.

Последнее средство, которое нам хотелось бы осветить, позволяет не только контролировать, но и восстанавливать законность в деятельности органов местного самоуправления — это возможность населения муниципального образования обращаться в суд. Право жителей муниципальных образований обращаться в суд с требованием восстановить нарушенные права заставляет органы местного самоуправления действовать в рамках законодательства.

Судебная защита в настоящее время является не только эффективным способом защиты нарушенных прав, но и возможностью контроля действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления. Особенностью данного контроля является то, что он осуществляется не только гражданами, обратившимися в суд, но и государством в лице профессионального судьи.

Однако эффективность данного способа контроля перечеркивается низкой правовой грамотностью населения и нежеланием или отсутствием возможности вступать в сложное судебное разбирательство.

Краткий анализ показывает, что существующее законодательство, закрепляющее средства и методы контроля населения муниципального образования за деятельностью органов местного, не работает или действует ненадлежащим образом. Население практически не пользуется механизмами контроля, не стремится реализовать предоставленные им законодательством возможности. Даже в случае нарушения имущественных или неимущественных прав граждане проявляют пассивность. «На деле члены местных сообществ, кроме выборов, редко используют другие способы прямой демократии. Значительная часть населения не осознает в МС осуществления своего права, своих свобод, не находит в нем институты, обеспечивающие воплощение в жизнь его повседневных интересов»¹¹. Причиной такого положения является как низкая активность населения, так и несовершенство законодательства. В рамках небольшого объема статьи невозможно отразить все проблемы, а можно только констатировать, что население муниципального образования практически не имеет возможности контролировать деятельность органов местного самоуправления. Но без признания данного факта мы не сможем начать работу по устранению недостатков.

⁹ Васильев В. И. Местное самоуправление: закон и практика // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 15.

² См.: Пылин С. В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 32–36.

³ См.: Михеев Д. С. Местное самоуправление и общественный контроль // Евразийский юридический журнал. 2018. № 5. С. 139–141; Агибалов Ю. В., Алибабаева О. Ю. Взаимодействие органов местного самоуправления и институтов гражданского общества: современное состояние и направления совершенствования // Регион: системы, экономика, управление. 2014. № 4. С. 39–44; Колесников А. В. Проблемы осуществления органами местного самоуправления функции муниципального контроля из-за отсутствия единого понятия // Юридическая наука. 2017, № 3. С. 96–100; Соколов А. В., Исаева Е. А. Гражданский контроль: опыт политологического исследования // Власть. 2015. № 2. С. 152–157; Плотнокова А. Э. Общественный контроль населения за деятельностью органов местного самоуправления // Безопасность человека в условиях становления гражданского общества: сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции (г. Оренбург, 22–23 мая 2015 г.). Оренбург, 2015. С. 20–24.

⁴ См.: Занина Т. М. Основные направления контрольной деятельности населения муниципального образования по обеспечению законности в работе муниципальных органов // Право и практика. 2017. № 4. С. 111–115.

⁵ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35, ст. 3506 (утратил силу).

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 31, ст. 4472.

⁷ См.: Аржанов В. В. Стало ли местное самоуправления ближе к населению? // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 4. С. 150–153.

⁸ См.: Мазела А. С. Реализация принципа гласности местного самоуправления // Эпомен. 2018. № 21. С. 104–111.

⁹ См.: ст. 74 Устава города Новосибирска от 27.06.2007 № 616 (ред. от 19.06.2019) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5425871> (дата обращения: 09.09.2019); ст. 37 Устава муниципального образования город Тула от 09.02.1997 (ред. от 24.07.2019) // Официальный сайт Администрации города Тула. URL: https://www.tula.ru/administration/powers-of-administration/ustav.php (дата обращения: 09.09.2019); ч. 7 ст. 38 Устава города Нижнего Новгорода от 23.11.2005 № 91 (ред. от 22.05.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/.?docbody=&nd=152015466&rdk=&backlink=1 (дата обращения: 09.09.2019).

¹⁰ См.: ст. 53 Устава города Ярославля от 16.10.1995 № 42 (ред. от 11.07.2019) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5425869> (дата обращения: 09.09.2019); ст. 13 Устава муниципального образования города Чебоксары — столицы Чувашской Республики от 30.11.2005 № 40 (ред. от 11.07.2017) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5425817> (дата обращения: 09.09.2019); п. 2 ст. 13 Устава муниципального образования город Тула от 09.02.1997 (ред. от 24.07.2019) // Официальный сайт Администрации города Тула. URL: <https://www.tula.ru/administration/powers-of-administration/ustav.php> (дата обращения: 09.09.2019).

¹¹ Васильев В. И. Местное самоуправление: закон и практика // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 15.

Д. Г. Бачурин

ведущий научный сотрудник сектора финансового, налогового, банковского и конкурентного права Института государства и права РАН,
кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОБАВЛЕННОЙ СТОИМОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ИНДИЯ (2017–2019 ГГ.): РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Сравнительно-правовое исследование практик юридического регулирования налогообложения добавленной стоимости, складывающихся в различных правовых системах, позволяет выделить феномен современного налогообложения товаров и услуг в Республике Индия. В качестве главной особенности данной реформы можно указать тот факт, что индийский НДС выступает не только в виде фискальной составляющей программ переустройства индийского общества, но и в качестве финансово-правового инструмента эффективного стимулирования социально-экономического развития.

Необходимо отметить, что сама реформа правового регулирования налогообложения добавленной стоимости начинается в 2016 г. с внесением изменений в конституцию страны. Данные поправки, по сути, являются теми базовыми условиями, которые впоследствии обеспечивают конституционные основы принятия и последующего практического применения Акта о налогообложении товаров и услуг¹. По этой причине, основное внимание в настоящей публикации направлено даже не на сами регламенты правового регулирования налогообложения добавленной стоимости, представленные в самом объемном законодательном установлении из известных автору в сфере НДС, состоящем из 21 главы и 174 статей, а на конституционно-правовые аспекты индийской реформы.

В публичной и бюджетно-налоговой сферах Республики Индия в целом, и в правовом регулировании налогообложения добавленной стоимости в частности, можно выделить целый ряд особенностей, присущих системе английского прецедентного и статутного права, унаследованной со времен колониальной эпохи британского правления. Исследование нормативного материала свидетельствует о том, что имеются основания для утверждения о национальном своеобразии юридической техники индийского налогового законодательства. На общемировую отраслевую специфику налогового права, отличающуюся большим объемом и синергетическим, полифункциональным характером юридической материи, накладываются исторически обусловленные черты индийского законодательства, в которых достаточно отчетливо выражено преобладание процессуальных норм права над материальными нормами, повышенная степень казуальности нормативных положений, сложность их системного структурирования.

В свою очередь, правовое регулирование налогообложения добавленной стоимости выделяется своими индивидуальными особенностями внутри системы индийского налогового права.

По общему правилу (статьи 265 и 266 Конституции Республики Индия) 2, налоговые обязательства по отдельным налогам устанавливаются исключительно законодательными актами и подлежат утверждению парламентом. Тесная взаимосвязь правового механизма регулирования налоговых отношений с бюджетным процессом, почерпнутая индийским законодателем в британской правовой традиции, содержит

процедуры коррекции финансовой политики государства. Они реализуются путем систематического вотирувания налоговых платежей, состоящего в ежегодном принятии индийским парламентом Акта о финансах. Так, Акт о финансах 2019 года³ на 2019–2020 г. финансовый год законодательно регламентирует ставки подоходного налогообложения и предоставление льгот различным категориям налогоплательщикам. Корректируя отдельные положения налоговых законов, акты о финансах 2018 г. и 2019 г., тем не менее, не затрагивают достаточно обширное законодательство о налогообложении добавленной стоимости, представляющее собой в индийской специфике налогообложение товаров и услуг (далее — НТУ).

Анализ индийского законодательства позволяет вести речь об особом отношении к налогообложению добавленной стоимости, базовые основы регламентации которого выводятся на конституционно-правовой уровень. Высокая динамика налогового реформирования 2017–2020 гг., во многом обусловлена достаточно радикальным конституционно выраженным решением парламента Индии по созданию специализированного органа правового регулирования налогообложения добавленной стоимости, члены которого представляют не только интересы центральной власти, но и всех штатов страны в отдельности.

Совет по налогам на товары и услуги (далее — Совет НТУ) создается в соответствии с п. 1 ст. 279А Конституции Индии указом Президента государства в течение шестидесяти дней со дня вступления в силу Закона о Конституции (Сто первая поправка) 2016 года. В его состав входят 30 членов: 29 министров финансов всех штатов Индии и председатель — министр финансов страны.

Конституция Индии (п. 7, п. 9 ст. 279А) устанавливает специальный порядок принятия решений Советом НТУ: решения Совета принимаются большинством не менее трех четвертей взвешенных голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов при кворуме 50% от общего числа членов Совета; голос центрального правительства имеет вес одной трети от общего числа поданных голосов.

Чрезвычайно важно, что к компетенции Совета НТУ отнесены не только все вопросы правового регулирования налогообложения добавленной стоимости, но и юридические процедуры разрешения споров, «вытекающих из рекомендаций Совета или их выполнения», между правительством Индии и одним или несколькими штатами, а также между правительствами штатов (п. 11 ст. 279А Конституции Индии).

В основу работы Совета НТУ положен конституционно установленный (п. 6 ст. 279А Конституции Индии) принцип согласования структуры НТУ с целями развития национального рынка товаров и услуг. Главная цель правительства Индии состоит в поддержании высоких темпов экономического роста, составляющих в 2017–2019 гг. более 7%. На основе совершенствования стимулирующей составляющей налоговой политики предполагается обеспечить такую правовую регламентацию НТУ, которая позволит дополнительно увеличить ВВП на 2%.

В соответствии с этими установками Совет НТУ разрабатывает концептуальные установки правового регулирования и дает рекомендации по налогу на товары и услуги. В частности на основании п. 4 ст. 279А Конституции Индии Совет определяет: товары и услуги, которые могут облагаться или освобождаться от налога на товары и услуги; типовые законы о НТУ, принципы взимания и распределения НТУ, взимаемого с поставок в ходе межгосударственной торговли, принципы, регулирующие место поставки; пороговый предел оборота, ниже которого товары и услуги могут быть освобождены от НТУ; налоговые ставки, включая минимальные, а также ставки

на определенный период для сбора дополнительных ресурсов во время стихийного бедствия; специальные положения НТУ для ряда штатов: Аруначал-Прадеш, Ассам, Джамму и Кашмир, Манипур, Мегхалая, Мизорам, Нагаленд, Сикким, Трипура, Химачал-Прадеш и Уттаракханд; любые другие вопросы, связанные с НТУ, по решению Совета.

Поскольку индийский вариант установления налоговых ставок повторяет налогообложение оборота в СССР (общей чертой советской реформы 1930-х гг. и современной индийской реформы является одномоментная отмена налоговых платежей: в СССР — 15⁴; в Индии — 14), где количество товарных позиций, облагаемых по отдельным ставкам, доходило до трех тысяч, то деятельность Совета НТУ отличается высокой интенсивностью. В 2016–2019 гг. Советом НТУ проведено более 60 заседаний для корректировок налоговых ставок по более тысяче товарных позиций и видов деятельности. Важно подчеркнуть, что руководители финансовых органов страны несут персональную ответственность за повышение эффективности национальной экономики и решения Совета следуют логике обеспечения баланса общественных интересов. Она четко проявляется в дифференцировании ставок налогообложения:

основная ставка НТУ в размере 12% — для всех выполняемых работ по контракту и реализации большинства товаров;

сниженная ставка НТУ в размере 5% — для примерно 300 товаров первой необходимости, а также для внутренних перевозок авиационным и железнодорожным перевозкам;

повышенная ставка НТУ в размере 18% — для высокомаржинальной и производственной деятельности, к которым отнесены услуги банков и финансовых организаций, сфера современных телекоммуникаций и информационных технологий. Правовое регулирование налогообложения добавленной стоимости усиливает налоговую нагрузку финансового сектора экономики в сравнении с предыдущим порядком на 3%, когда услуги облагаются по ставке 15%;

сверхвысокая ставка НТУ в размере 28% — для предметов роскоши, а также автоматов по продаже товаров, банкоматов, табака и алкоголя.

Кроме того, ставка 18% используется в качестве штрафной ставки, которая применяется к облагаемой налоговой базе в случае несоответствия платежа НТУ фактическим налоговым обязательствам.

Таким образом, можно сделать вывод о комплексном характере реформы НТУ, который состоит: во-первых, в тесной взаимосвязанности всей совокупности законодательных актов в сфере НДС (НТУ); во-вторых, в целевом характере воздействий правового механизма НДС (НТУ), направленных на повышение эффективности ключевых сегментов народного хозяйства — логистики, промышленного производства и производства товаров народного потребления. Применение дифференцированного подхода в правовом механизме налогообложения добавленной стоимости, позволяет прогнозировать снижение потребительских цен и дополнительный рост ВВП; в-третьих, в уникальных особенностях Совета НТУ — властного органа государства, по сути организационно-правового центра проводимой налоговой реформы, обладающего не только особыми полномочиями в сфере правового регулирования налогообложения добавленной стоимости и при этом представляющего правительство Индии и каждый регион страны в отдельности, но и наделенного достаточным для выполнения возложенных на него функций конституционно-правовым статусом.

¹ The Central Goods and Services Tax Act // The Gazette of India. New Delhi, 2017. 12 April.

² The Constitution of India, 1957 // <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-indexenglish.htm>.

³ The Finance Act, 2019 №.7 of 21 February, 2019. An Act to continue the existing rates of income-tax for the financial year 2019–2020 and to provide for certain relief to taxpayers and to make amendments in certain enactments // The Gazette of India, New Delhi, 2019. 21 February.

⁴ Постановление СНК СССР от 08.07.1932 № 1066 «Об изменении законодательства Союза ССР в связи с налоговой реформой» // Собр. законодательства СССР. 1932. № 56, ст. 337.

Н. В. Галицкая

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент

М. А. Пятниченко

студент 4 курса Института прокуратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

На сегодняшний день коррупция является одной из самых острых проблем в Российской Федерации. Не смотря на череду громких разоблачений коррупционеров, количество коррупционных преступлений в России не сокращается. Так, в 2017 году было зарегистрировано более 6300 преступлений по взяточничеству, в 2018 году более 7100, что говорит об увеличении коррупционных преступлений в России¹.

Коррупция присутствует практически во всех отраслях государственного управления. Поэтому борьба с ней должна стать приоритетным направлением государственной политики.

Законодательством определено, что «коррупция» — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения и т. д.»².

В. А. Номоконов причиной коррупции считает большое имущественное расслоение граждан, возникшее на фоне общей бедности и слабости государства. По его мнению, борьба с коррупцией без выявления её причины является лишь имитацией этой борьбы³. На наш взгляд, социальное расслоение произошло в результате незаконного обогащения части населения и стало не причиной коррупции, а ее следствием. Причина коррупции видится в возможности уйти от ответственности. Безнаказанность является из-за пробелов в законодательстве, в связи со сложностью доказывания коррупционных преступлений и коррумпированностью правоохранительных органов.

Д. А. Панарин полагает, что антикоррупционный нормотворческий процесс должен быть посвящен поиску новых профилактических инструментов воздействия на проявления коррупции⁴. Полностью разделяем мнение учёного, полагаем, что таким инструментом могло бы стать проведение «горячей линии» на местном и региональном

уровнях. Отвечать на вопросы граждан должны руководители субъектов РФ, главы органов местного самоуправления, руководители силовых структур. Это поможет наладить связь между властью и населением.

Следует отметить, что понятие «антикоррупционная безопасность» в законодательстве не закреплено. По нашему мнению под антикоррупционной безопасностью следует понимать состояние защищенности от коррупционных посягательств, которые включают в себя дачу взятки, получение взятки и использование служебного положения в личных целях.

Проблемы антикоррупционной безопасности существует в большинстве стран, каждая из которых решает их по-своему. Так, в Китае за коррупционные деяния введена конфискация имущества и смертная казнь. Отметим, что такие меры ответственности применялись и в СССР. Уголовный кодекс 1922 года предусматривал в качестве наказания за данное преступление конфискацию имущества и расстрел⁵. В настоящее время в связи с введением моратория на смертную казнь и гуманностью законодательства данные наказания не применяются.

В Европейском союзе борьба с коррупцией урегулирована Конвенцией Совета Европы «Об отмывании, выявления, изъятия и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма». В соответствии с Конвенцией, каждое государство имеет право принимать законодательные меры конфискации имущества полученного «нелегальным путём». Видится правильным ратифицировать данную норму в российское законодательство.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» даны основные понятия, перечислены принципы противодействия коррупции, описаны меры её профилактики, обозначены направления действия государственных органов по противодействию коррупции. К мерам профилактики отнесены:

- формирование нетерпимости к коррупции;
- антикоррупционные экспертизы законов;
- высокие квалификационные требования к кандидатам на должности государственной и муниципальной службы;
- увольнение служащих в случае предоставления ими недостоверных сведений;
- принятие во внимание безупречной службы при повышении служащих;
- усиление общественного и парламентского контроля.

Противодействовать коррупции законом уполномочены: Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти всех уровней, правоохранительные и местные органы.

Так же законом предусмотрен доступ граждан к информации о деятельности власти, независимость СМИ и судей. Определен порядок прохождения государственной и муниципальной службы. Введён запрет на открытие счетов в иностранных банках для лиц, занимающих государственные должности и должностей государственной службы. Закон обязал их предоставлять сведения о доходах и имуществе.

В 2015 году Президентом РФ В.В. Путиным был подписан Указ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁶. В нем одной из приоритетных задач государства ставится государственная и общественная безопасность. На сегодняшний день проблема коррупционной безопасности не входит в перечень видов национальной безопасности в РФ. На наш взгляд, следует внести антикоррупционную безопасность в Стратегию в качестве вида национальной

безопасности, и дать ей определение на законодательном уровне. Для более эффективного обеспечения антикоррупционной безопасности будет целесообразным обозначить коррупцию как одну из основных проблем обеспечения национальной безопасности РФ.

Хотелось бы подчеркнуть, что российское законодательство постоянно пополняется законами, нацеленными на искоренение коррупции. Так, с 1 января 2018 года был создан Реестр коррупционеров, в который заносятся лица, привлекаемые к ответственности за коррупционные преступления. Однако, реестр пока не доказал эффективность своего существования и связи между занесением лиц в реестр и уменьшением коррупции не прослеживается, что говорит о символическом значении документа, больше напоминающем «черный список», чем средство борьбы с коррупцией.

Одним из способов борьбы с коррупцией является ротация кадров, предусмотренная Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ»⁷. Она проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Для сокращения коррупции было бы правильным ввести ротацию и для руководителей всех видов государственной службы и применять обязательную антикоррупционную аттестацию на полиграфе для претендентов на руководящие должности государственной гражданской службы.

Подводя итог, можно прийти к выводу о неполноценности методов и средств противодействия коррупции и о необходимости внесения в законодательство предложенных мер.

⁵См.: Официальный портал Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rossstat/ru/statistics/population/infraction/ (дата обращения: 07.08.2019).

²См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, (ч. 1), ст. 6228; 2017. № 27, ст. 3929.

³См.: Коррупция в мире и России: состояние и проблемы противодействия. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22813539> (дата обращения: 10.08.2019).

⁴См.: Некоторые вопросы нормативно-правового регулирования спорных правоотношений в сфере антикоррупционной безопасности. URL: <http://ki.fsin.su/upload/territory/Kifsin/vestnik/30.pdf> (дата обращения: 10.08.2019).

⁵См.: Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102010093&backlink=1&nd=102010096> (дата обращения: 12.08.2019).

⁶Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, (ч. II), ст. 212.

⁷Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 1 мая 2019 г.) «О государственной гражданской службе РФ» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2019. № 18, ст. 2223.

И. В. Глазунова

старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса
ФГБУН Институт государства и права Российской академии наук, доцент кафедры частного
права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
кандидат юридических наук, доцент

А. А. Бондаренко

научный сотрудник ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздрава России, магистрант Института
магистратуры ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени
О. Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра административного права и процесса

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕДАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ)

Одним из ключевых факторов успешного развития государства как в экономическом, социальном, так и в политическом отношении является эффективная реализация вертикали публичной власти. Конституция Российской Федерации все же не использует термин «публичная власть», а указывает на то, что народовластие осуществляется через органы государственной власти и местного самоуправления.

По мнению В. Е. Чиркина, указание в Конституции РФ на наличие у субъектов РФ государственной власти (ст. 5, 11, 73, 77) является ошибочным, и было обусловлено недостатком знаний в период времени ее принятия при возникшем «параде суверенитетов»¹. Таким образом, понятие «публичная власть» является более широким, чем понятие «государственная власть», представлена следующими видами: государственная власть, власть субъектов Российской Федерации, муниципальная власть.

В правовую практику современной России термин «публичная власть» был введен постановлением Конституционного Суда РФ. Публичная власть рассмотрена широко, как включающая государственную (федеральную и региональную) и муниципальную².

Принципиально важным является выстраивание системы взаимодействия между этими тремя уровнями (компонентами) публичной власти. Такое взаимодействие основывается на принципах законности, единства системы публичной власти, гласности, наличии собственной компетенции у субъектов публичной власти, взаимной ответственности субъектов и объектов власти³. Особое значение при этом имеет единство системы публичной власти, в основе этого единства должно быть, прежде всего, единство целей и направлений деятельности, обусловленных принятием схожих базовых ценностей, идей, и одновременно — разделение предметов ведения и полномочий субъектов публичной власти в рамках установленной компетенции.

Одним из важных критериев оценивания публичной власти является эффективность осуществления государственного управления, которое, в свою очередь, во многом зависит от распределения властных полномочий между «центром» и «периферией», способных обеспечить баланс интересов государства и его административно-территориальных единиц⁴.

Полномочия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации в области местного самоуправления определены ст. 5, 6

Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон № 131). Отдельно законодатель установил особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) (ст. 79 Закона № 131).

Система местного самоуправления города Москвы к 2011 г. испытывала настоятельную потребность в реформировании в связи с высокой партийно-политической ангажированностью представителей местной власти; отсутствием реальных полномочий у муниципалитетов при решении ряда актуальных вопросов; недостаточная финансовая самостоятельность муниципальной власти. Сложности проведения московской муниципальной реформы во многом обусловлены спецификой городской агломерации, функционирующей по принципу «единства городского хозяйства и целостности развития города Москвы». Расширение административных границ городской территории неизбежно повлекло за собой изменения и видов муниципальных образований в пределах региона, обладающего статусом Столицы. В условиях неоднородности муниципальных образований Москвы, усилившейся после вхождения в состав Москвы новых территорий, кристаллизовалась проблема определения критериев, которые могли быть использованы при установлении видов государственных полномочий, делегируемых органам местного самоуправления.

Такие критерии были разработаны и учтены в Законе города Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы»⁶ (далее — Закон № 39), целью которого являлось повышение эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти города Москвы, усиление роли органов местного самоуправления в социально-экономическом развитии соответствующих территорий.

Однако практика применения названного закона в скором времени показала, что органы местного самоуправления по существу были наделены только отдельными государственными полномочиями общего характера, а зачастую наделение полномочиями не сопровождалось надлежащим финансовым обеспечением их реализации. В результате последовавшего уже в 2014 г.⁷ возвращения муниципальными образованиями на уровень управ районов (это территориальные органы исполнительной власти города Москвы — субъекта Федерации, входящие в состав административных округов Москвы) имеющихся до начала реформы государственных полномочий (в области образования, опеки и попечительства, защиты прав несовершеннолетних, в сфере организации социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной работы с населением по месту жительства), произошел и отток кадров муниципальных служащих на государственную службу в управы районов с зачетом стажа муниципальной службы в стаж государственной гражданской службы субъекта РФ. В результате этого большая часть муниципальных образований потеряла квалифицированных муниципальных служащих⁸.

Сложности реализации переданных органам муниципальной власти государственных полномочий связываются также с заложенным в Законе № 39 правовым механизмом реализации полномочий органами местного самоуправления посредством «двойного согласования». Этот правовой механизм предусматривает, что орган государственной власти города Москвы имеет полномочия внести проект правового акта в Совет депутатов муниципального образования на согласование, который, в свою

очередь, вправе принять или отклонить этот проект. Однако при реализации этого механизма этим проектам обеспечено практически гарантированное принятие (согласование) представительным органом муниципального образования. Следовательно, решающая роль в принятии управленческих решений по-прежнему остается у органов исполнительной власти субъекта Федерации, преимущественно, на уровне управ районов, а также префектур административных округов и профильных департаментов города Москвы.

Справедливо будет отметить, что, с одной стороны, это имеет некоторые положительные последствия, в частности, оперативное проведение качественной правовой и специальной отраслевой подготовки проектов правовых актов, обеспечиваемой квалифицированными кадрами органов власти Москвы. С другой стороны, подавление местной инициативы ведет к ускоренной бюрократизации муниципального управления и отчуждению населения от действующих на местном уровне властных механизмов⁹. Кроме того, стало фактом, что наделение органов местного самоуправления в городе Москве новыми государственными полномочиями и увеличение в этой связи ответственности депутатского корпуса перед населением муниципального образования за их реализацию не было обеспечено передачей (созданием) надежных и эффективных инструментов для их исполнения.

Практическая реализация органами местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельных переданных полномочий города Москвы сопровождается рядом проблем организационного, административно-правового, материального, кадрового характера, что характерно и для других субъектов Федерации¹⁰. Одним из направлений разрешения проблемной ситуации представляется разработка административно-правового механизма взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы и органов публичной власти муниципальных образований города Москвы при передаче, реализации и контроле исполнения передаваемых государственных полномочий. Предлагаемый механизм как алгоритм взаимодействия названных субъектов публичной власти может быть представлен в виде административных процедур, документированный в форме административного регламента, утверждаемого правовым актом города Москвы.

¹ Чиркин В. Е. О современной концепции публичной власти // Государство и право. 2016. № 2. С. 9–10.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998, № 4, ст. 532.

³ Кузин Д. А. Публичная власть в Российской Федерации // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 1 (57). С. 319–320.

⁴ Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления: учеб. М., 2008. С. 41; Таболин В. В. Правовые основы взаимодействия органов городской власти и управления с федеральными и субъектами федерации государственными органами // Юридический мир. 2012. № 5. С. 43–45.

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.08.2018).

⁶ Официальный сайт Мэра Москвы. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.mos.ru/ftoviv/documents> (дата обращения 20.08.2019).

⁷ Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 57–61.

⁸ Бондаренко А. А. Проблемы административно-правового регулирования отношений, возникающих при взаимодействии органов местного самоуправления муниципальных округов и органов исполнительной

власти города Москвы // Материалы VIII международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) «Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерение». 3–4 апреля 2015 г. М., 2015. С. 13–23.

⁹ Черкасов А. И. Местное управление и новый публичный менеджмент: опыт зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 5. С. 60–65.

¹⁰ Свиридов Н. Н. О некоторых проблемах в сфере перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 30–34.

И. Н. Дехтярь

преподаватель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ДОВЕРЕННОГО ЛИЦА К МОНИТОРИНГУ ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДПИСАНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА*

В рамках Проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“»¹, получившего наименование «пятого антимонопольного пакета», ФАС России предполагается внедрение в российскую практику антимонопольного контроля института доверенных лиц. В соответствии с текущим законопроектом, доверенное лицо рассматривается как юридическое или физическое лицо, определенное антимонопольным органом для выполнения функций по мониторингу и содействию исполнению предписания, выданного антимонопольным органом.

Институт доверенных лиц зарекомендовал себя в практике зарубежных государств и активно применяется конкурентными ведомствами США², стран Европейского Союза³ и БРИКС⁴. Для Российской Федерации данный институт имеет особое значение в связи с развитием цифровизации и усложнением механизмов обеспечения конкуренции, что обуславливает необходимость повышения эффективности применения мер административного принуждения как инструментов антимонопольного регулирования, направленных на недопущение деятельности, препятствующей развитию конкуренции и пресечение недобросовестной конкуренции⁵. В современных условиях требуется наличие широкого спектра знаний и компетенций у субъекта, контролирующего исполнение предписаний антимонопольного органа. Установление механизма мониторинга исполнения предписаний позволит повысить эффективность их применения, а также снизить нагрузку на антимонопольное ведомство. Институт доверенных лиц может стать не обязательным, а опциональным механизмом, обеспечивающим сокращение срока исполнения предписания.

Несмотря на то, что текущая редакция законопроекта предполагает закрепление базовых требований, предъявляемых к институту доверенных лиц, имеется ряд

* Публикация подготовлена в рамках выполнения государственного задания Минобрнауки России, проект № 29.8125.2017/8.9 «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям».

вопросов, подлежащих разрешению до введения в действие механизма контроля исполнения предписания. По словам заместителя руководителя ФАС России Андрея Цыганова, институт доверенных лиц планируется использовать для мониторинга исполнения предписаний, выдаваемых ФАС России по результатам рассмотрения сделок экономической концентрации. При этом институт доверенных лиц предполагается применять лишь в исключительных случаях.⁶ Следует отметить, что в странах Европейского Союза распространена практика привлечения доверенных лиц также и для контроля исполнения обязательств по прекращению нарушения антимонопольного законодательства.⁷ Однако в законопроекте отсутствует указание, в каком случае антимонопольный орган вправе обратиться к институту доверенных лиц.

Кроме того, отсутствуют четкие критерии для назначения доверенных лиц. В связи с этим следует закрепить такие требования к доверенным лицам, как необходимый уровень компетенции и профессионализма в рамках конкретного рассматриваемого дела, а также беспристрастность, что подразумевает отсутствие зависимости как от антимонопольного органа, так и от адресата предписания; отсутствие конкурентных отношений с адресатом предписания.

Законопроект предполагает наделение антимонопольного органа правом назначения доверенного лица по согласованию с заявителем. Вместе с тем, стоит учитывать, что в существующей практике европейского правового регулирования доверенных лиц выбирает не орган власти, а заявитель по результатам согласования с антимонопольным ведомством. В связи с этим следует установить прямое указание на возможность заявителя самостоятельно предлагать антимонопольному органу кандидатуры доверенных лиц. Также представляется целесообразным предложение введения обязательной аккредитации доверенных лиц в ФАС России и формирования соответствующего реестра.⁸ Кроме того, необходимо закрепление механизма отзыва доверенного лица в случае, если назначенное лицо не выполняет возложенные на него обязанности надлежащим образом.

За рамками правового регулирования остается вопрос о финансировании деятельности доверенных лиц. Отсутствие решения проблемы оплаты функций доверенного лица послужило основанием для представления отрицательного заключения Советом по кодификации при Президенте РФ и направления законопроекта на доработку.⁹ В уже имеющемся в российской практике случае обращения к доверенному лицу в рамках сделки Bayer-Monsanto деятельность Центра технологического трансфера при НИУ ВШЭ финансировалась сторонами сделки. Как отметил заместитель руководителя ФАС России, компании, заинтересованные в совершении сделки, должны оплачивать деятельность доверенных лиц.¹⁰ Таким образом, стороны сделки смогут самостоятельно определять размер вознаграждения доверенному лицу согласно условиям гражданско-правового договора. Данная практика существует в Европейском Союзе. Однако в Российской Федерации данный подход может оказаться недостаточно эффективным в связи с возможностью возникновения конфликта интересов у доверенного лица, которое призвано контролировать исполнение предписания ФАС России стороной сделки и финансируется данной стороной. Кроме того, организация может оказаться не в состоянии финансировать деятельность доверенного лица.

По справедливому замечанию Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, применение схемы, в соответствии с которой все издержки несет компания, может быть оправдано при согласовании сделок экономической концентрации и мониторинга исполнения обязательств в рамках механизма предупреждения

нарушений антимонопольного законодательства; однако в антимонопольных делах, по которым принято обвинительное решение и назначены штрафные санкции, возложение финансирования мониторинга на организацию потребует обоснования¹¹. Предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства в своей сущности также отличается от предписания по сделке экономической концентрации, которое, в отличие от первого, не может быть однозначно отнесено к мерам административного принуждения, поскольку применяется в целях получения достоверной информации о соблюдении соответствующим субъектом установленных правил¹². В связи с этим необходимо отметить, что контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, включая выполнение требований предписаний о нарушении антимонопольного законодательства, является функцией органа власти. Привлечение к мониторингу исполнения предписания доверенных лиц представляет собой передачу части полномочий антимонопольного ведомства. Антимонопольные органы являются специально создаваемыми органами государства, обладающими исключительным правом применять принудительные меры в целях пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции¹³. Поэтому в случае контроля за исполнением предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства финансирование деятельности доверенных лиц не должно осуществляться за счет контролируемого лица.

Деятельность доверенных лиц связана с использованием информации, которая может составлять коммерческую тайну. Поэтому требуется подробная регламентация вопросов предоставления доступа к такой информации доверенных лиц и ответственности в случае неправомерного обращения с ней. В соответствии с законопроектом, в отношении сведений, полученных при осуществлении мониторинга, в том числе составляющих коммерческую тайну, устанавливается обязательство о неразглашении. Расписку о неразглашении конфиденциальной информации доверенное лицо обязано предоставить антимонопольному органу. Однако необходимо также закрепить обязательство ознакомления с данной распиской владельцев конфиденциальной информации.

Требуется определение порядка предоставления информации о исполнении предписания. В условиях, когда в рамках исполнения предписания действует дополнительный субъект — доверенное лицо, возникает вопрос о необходимости возложения на такое лицо обязанности предоставления антимонопольному органу отчета об эффективности исполнения предписания, выявленных нарушениях, наряду с предусмотренной статьей 51 Закона о защите конкуренции¹⁴ обязанностью адресата предписания предоставить сведения о его исполнении. В случае неисполнения предписания для квалификации соответствующего деяния по статье 19.5 КоАП РФ¹⁵ необходимо также решение вопроса распределения ответственности и определения формы вины¹⁶.

Кроме того, по словам заместителя руководителя ФАС России, отсутствуют основания для принятия дополнительного подзаконного акта, содержащего подробную регламентацию вопросов деятельности и ответственности доверенных лиц.¹⁷ Однако обозначенные проблемы разрабатываемого института вызывают необходимость более четкого правового регулирования его применения. В этой связи потребуется либо внесение изменений непосредственно в Закон о защите конкуренции, либо издание официальных руководств, инструкций и нормативных актов, в которых будут содержаться разъяснения по применению правовых норм.

Подводя итог, можно сделать вывод, что внедрение института доверенных лиц в практику российского антимонопольного контроля связано с разработкой нормативно закреплённых подходов к их привлечению, основанных на балансе интересов регулятора и подконтрольных лиц. Лишь в этом случае институт доверенных лиц позволит решить задачу предупреждения нарушений антимонопольного законодательства, а также обеспечить надлежащее и своевременное исполнение выданных антимонопольным органом предписаний.

¹ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“» // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=79428> (дата обращения: 24.11.2019).

² См.: US Bankruptcy Trustee Program: Oversight Hearing Before The Subcommittee on Monopolies And Commercial Law // URL: <https://sapaleh.gq/file-ready/u-s-bankruptcy-trustee-program-oversight-hearing-before-the-subcommittee-on-monopolies-and-commercial-law-of> (дата обращения: 24.11.2019).

³ См.: Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations // URL: http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=483&id_article=2147 (дата обращения: 24.11.2019); Standard Trustee Mandate (European Commission) // URL: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/trustee_mandate_en.pdf (дата обращения: 24.11.2019); Standard Trustee Mandate (Bundeskartellamt) // URL: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Mustertexte/Template%20-%20Trustee%20Mandate.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (дата обращения: 24.11.2019).

⁴ См.: Министерство коммерции Китайской Народной Республики. Правила установления ограничивающих условий при согласовании сделок экономической концентрации от 30 сентября 2014 г. // URL: <http://www.mofcom.gov.cn/article/swfg/jzft/201509/20150901106877.shtml> (дата обращения: 24.11.2019).

⁵ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 227.

⁶ См.: Клубная встреча: обсуждаем «цифровой пакет» // Конкуренция и право. 2018. №6. (Ноябрь-декабрь). URL: <https://cijournal.ru/glavnoe/240/> (дата обращения: 24.11.2019).

⁷ См.: Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=cellex%3A32003R0001> (дата обращения: 24.11.2019).

⁸ См.: Доверия и проверки: Правительству предложат доработать институт доверенных лиц // Российская газета. Федеральный выпуск № 267 (7730). URL: <https://rg.ru/2018/11/27/eksperty-predlozhat-pravitelstvu-dorobotat-institut-doverennyh-lic.html> (дата обращения: 24.11.2019).

⁹ См.: Антимонопольная для Google и штрафы для водителей: что обсудил Совет по кодификации // URL: <https://pravo.ru/story/212501/> (дата обращения: 24.11.2019).

¹⁰ См.: Андрей Цыганов: доверенные лица, которые будут привлекаться для контроля сделок экономконцентрации, должны быть независимы и иметь необходимый уровень компетенций // URL: <https://fas.gov.ru/news/26381> (дата обращения: 24.11.2019).

¹¹ См.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Бюллетень о развитии конкуренции. Сентябрь 2018. О привлечении доверенных лиц к мониторингу исполнения предписаний антимонопольного органа // URL: <http://fas.gov.ru/files/publication/a/18483.pdf> (дата обращения: 24.11.2019).

¹² См.: Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 33.

¹³ Соколов А. Ю. Предписание антимонопольного органа в системе мер государственного принуждения // Актуальные вопросы современной науки: теория и практика научных исследований. Сборник научных трудов всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 20–22 сентября 2017 г. С. 496.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 2 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 18 июля 2019 г.) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41, ч. 1, ст. 5629; 2019. № 29, ч. 1, ст. 3854.

¹⁵ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 12 ноября 2019 г.) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2019. № 46, ст. 6417.

¹⁶ См.: Рукавишников С. М. Об установлении формы вины по делам об административных правонарушениях, подведомственным антимонопольному органу // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. №3 (128). С. 125.

¹⁷ См.: Андрей Цыганов: доверенные лица, которые будут привлекаться для контроля сделок экономконцентрации, должны быть независимы и иметь необходимый уровень компетенций // URL: <https://fas.gov.ru/news/26381> (дата обращения: 24.11.2019).

В. И. Ивакин

доцент кафедры экологического права, административного права, информационного права
Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»,
кандидат юридических наук

ОПЫТ ИССЛЕДОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУДЕБНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЭКСПЕРТИЗ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В значительной степени новым видом экспертных исследований в области охраны окружающей среды являются судебно-экологические экспертизы. Порядок их проведения по делам об административных правонарушениях регулируется нормами КоАП РФ, которые распространяют свои общие предписания и на данную разновидность экспертной деятельности. Об экспертизе идет речь в ст. 26.4 названного акта. В ч. 1 указанной статьи документа говорится, что в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы. Такими субъектами, которые могут выносить указанное определение по делу об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды (ст. 8.16–8.20, 8.33, 8.35), в соответствии со ст. 23.10 КоАП являются, в частности, руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности; начальники управлений, коменданты пограничных комендатур, другие лица.

Названное определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено проведение экспертизы. В этом определении, как записано в ч. 2 цитируемой статьи, например, указываются: 1) основания для назначения экспертизы; 2) фамилия, имя, отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза; 3) вопросы, поставленные перед экспертом; 4) перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта.

Вопросы, поставленные перед экспертом, и его заключение не могут выходить за пределы специальных познаний эксперта, как зафиксировано в ч. 3 названной статьи. При этом, до направления определения для исполнения судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны ознакомить с ним лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном деянии. И потерпевшего, разъяснить им права, в том числе, право заявлять отвод эксперту, право просить о привлечении в качестве эксперта указанных им лиц, право ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта. Так гласит ч. 4 цитируемого правила. Эксперт, читаем далее документ, дает заключение в письменной форме от своего имени. В заключении эксперта указывается, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и сделаны выводы (ч. 5 ст. 26.4 КоАП РФ). В то же время, как гласит ч. 6, заключение эксперта не является обязательным для судьи или должностного лица, в производстве которых находится дело. Однако несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано.

Если кратко, например, сравнить данную норму со статьями Уголовно-процессуального кодекса РФ, касающихся проведения экспертизы, то в них обнаруживаются, как и следовало ожидать, определенные различия. Так, в УПК производству судебных экспертиз посвящена отдельная 27 глава. И в ней, в частности, ст. 195 говорит о порядке назначения таких экспертиз. Тогда как в цитируемом федеральном кодифицированном акте об административной ответственности это только ряд статей и норм, где, так или иначе, говорится об экспертизе или экспертах.

Так, ст. 26.5 КоАП РФ посвящена взятию проб и образцов. В ч. 1 этой нормы сказано, что должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном нарушении, вправе брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы. В случае целесообразности, гласит ч. 2 указанной статьи, при взятии проб и образцов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. О взятии проб и образцов, цитируем ч. 3 этой же нормы, составляется протокол, предусмотренный статьей 27.10 Кодекса. Либо, например, делается соответствующая запись в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения, как гласит ч. 5 цитируемой статьи.

Решение о взятии проб и образцов принимает то должностное лицо, которое осуществляет производство по делу об административном нарушении. Им, в соответствии со ст. 28.3 КоАП, является субъект, имеющий право составлять протокол о названном деянии. В то же время, как отмечается в литературе, вопрос о назначении экспертизы может быть решен в ходе подготовки дела к рассмотрению судьей, органом или должностным лицом, которые действуют в пределах своей компетенции. На основании п. 2 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ соответствующие субъекты административной юрисдикции, например, полиции, вправе назначать экспертизу и, в необходимых случаях решать вопрос о взятии проб и образцов. Данное решение должно быть оформлено мотивированным определением.

Сам процесс изъятия проб и образцов, которые могут быть объектами экспертно-го исследования, осуществляется в определенном процессуальном порядке. Этот порядок установлен ст. 26.5 и 27.10 КоАП РФ. Так, при изъятии проб должны присутствовать понятые. Либо, как гласит в настоящее время Кодекс РФ об административных правонарушениях, где с 14 октября 2014 года закреплена норма, о том, что изъятие должно быть проведено с применением видеозаписи. Отсюда сейчас не обязательно, представляется, при изъятии проб участие понятых, а достаточно только видеосъемки. Данная позиция вытекает из ч. 2 ст. 27.10 КоАП РФ. Но не совсем ясно, а возможно ли применение при изъятии видеосъемки, когда одновременно в данном процессуальном действии участвуют понятые. Думается, что её применение в случае, конечно, необходимости, параллельно с понятыми, было бы вполне адекватно. Хотя, однако, союз «либо» в принципе, если следовать букве закона, не разрешает её применение. В связи с этим, данную часть речь необходимо изъять и вместо неё ввести сочетание «или/и». В то же время, всегда, как уже говорилось, в случае необходимости также разрешено применять фото — и киносъемку, и иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. Упаковка и опечатывание производятся в соответствии с криминалистическими требованиями.

Статьи КоАП РФ не содержат описание способов отбора экспериментальных образцов для сравнительного исследования. Но есть определенный порядок.

Принимая решение об отборе образцов, субъект административной юрисдикции анализирует материалы дела, консультируется со специалистами. Всё это необходимо для того, чтобы определить, на соблюдение каких требований следует обратить внимание при получении образцов, с помощью каких приемов обеспечить требуемое качество и количество образцов. Перед получением таких образцов специалист оказывает помощь в их получении субъекту административной юрисдикции. Помогает также определить какие образцы, и в каком количестве нужны, какие необходимы технические средства и условия для получения образцов. При этом, само взаимодействие специалиста и эксперта в данном срезе деятельности может носить длительный характер.

В экологической сфере, наряду с общими, имеются свои, определенные особенности получения проб и образцов для производства экспертизы по делам об административных правонарушениях¹. Так, в случае совершения деяний, предусмотренных ст. 8.6–8.7, 8.13–8.14, 8.21 в качестве проб могут быть взяты соответственно пробы почвы, воды, воздуха. В качестве образцов могут быть взяты, например, образцы газовоздушной смеси, используемой в газопылеулавливающих установках, до и после очистки; образцы флоры и фауны, в том числе и на микроуровне, подвергшиеся антропогенному воздействию и т.д. Словом, почти как в том известном четверостишии: Образцы, образцы, образцы, /Вот они пред глазами эксперта /В них природы видны изразцы, /И прекрасное пение верта. При этом, в случае неправильного сбора указанных образцов и проб, либо нарушения технологии их упаковки, могут возникнуть экспертные ошибки. Но выводы эксперта должны быть безошибочными. Твердыми, как скала и чистыми как утренняя роса, иронично замечали по данному поводу специалисты прошлого века. Отрицательный результат возможен и при недостаточном количестве образцов (проб) и материалов направляемых на экспертизу. Отсюда, можно сделать вывод о том, что необходимо обеспечение соответствующих должностных лиц, имеющих право назначать судебно-экологическую экспертизу по делам об административных правонарушениях, необходимым количеством литературы. А экспертам и специалистам, которые занимаются исследованием объектов природной среды, следует систематически повышать свой профессиональный уровень. И хорошим плацдармом для повышения квалификации является федеральное бюджетное учреждение Российского федерального центра судебных экспертиз при Министерстве юстиции РФ². В структуре этой организации, действующей на основании Устава, утвержденного Приказом Минюста России от 31 марта 2014 г. № 49³, функционирует, в частности, лаборатория судебно-экологической экспертизы. Повышение квалификации экспертов-экологов, а также лиц, имеющих право ведения дел об административных правонарушениях, связанных с охраной природной среды, возможно и на базе высших учебных заведений, осуществляющих подготовку экспертов.

¹ Комаркова Э.Р. Особенности получения проб и образцов для производства экспертизы по делам об административных правонарушениях в экологической сфере // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2016. Т. 26. Вып. 1. С. 102–107.

² <http://www.sudexpert.ru/structure/> (дата обращения: 16.08.2019).

³ См.: Приказ Министерства юстиции РФ от 31 марта 2014 г. № 49 «Об утверждении Устава федерального бюджетного учреждения Российского федерального центра судебной экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации // Российская газета. 2014. 16 апр. № 86.

С. А. Казаков

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

Выделение в конституционных нормах (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ) обособленного вида административного судопроизводства является отправной точкой для научного понимания данного правового явления. В настоящее время меняется научная парадигма. То, что ранее было частным, основанным на принципе равенства сторон и приоритета диспозитивных норм, в дальнейшем будет приобретать публичный характер и постепенно перетекать в административную (публичную) плоскость. Конечно же, состязательность сторон, в любом случае, будет присуща судопроизводству в качестве основополагающего принципа его построения. Тем не менее, одной из сторон административного судопроизводства всегда будут выступать органы государственной (публичной) власти, а значит, будет присутствовать государственный (публичный) интерес, который также необходимо учитывать при осуществлении правосудия. Для того чтобы судьям лучше разбираться в тонкостях государственного управления, необходима специализация. Пока судьи руководствуются, прежде всего, законом и весомостью доказательств той или иной стороны. Государственные (публичные) интересы, при этом, не учитываются и дела рассматриваются судами общей юрисдикции, а судьи не являются специалистами в сфере государственного управления.

Если обратиться к историческому аспекту, то можно констатировать, что в России никогда не существовали специальные административные суды для рассмотрения и разрешения публично-правовых споров¹. Тем не менее, по нашему мнению, необходимо создать полноценное административное судопроизводство, где наряду с состязательностью процесса будут учитываться, прежде всего, государственные (публичные) интересы. Этому будет способствовать создание административной юстиции из числа профессионалов в сфере государственного управления, опираясь на зарубежный опыт таких развитых государств, как США, Франция и др. Сравнительный анализ и изучение зарубежной практики в данном вопросе позволит глубже исследовать это правовое явление с целью приведения в соответствие содержания с формой.

Современные исследователи отмечают как положительные, так и отрицательные стороны у самостоятельной системы административных судов. В первом случае, отмечается повышение профессионализма при разрешении спорных ситуаций², что является, несомненно, одним из важнейших аргументов в пользу установления административной юстиции.

К сожалению, в настоящий момент не закончились научные споры относительно места административного судопроизводства. Одни учёные, как правило, специализирующиеся в области изучения гражданско-процессуальных отношений, считают административное судопроизводство неотъемлемой частью гражданского процесса. Например, по мнению В.В. Яркова, ключевые положения административного судопроизводства основаны на правилах гражданского судопроизводства, а современная система судебного административного процессуального права рассматривается

в качестве подотрасли гражданского процессуального права³. Другие учёные, как правило, из среды административистов имеют диаметрально противоположную точку зрения и в соответствии с наименованием производства обосновывают, что административное судопроизводство является неотъемлемой частью административного процесса. Например, С.Н. Махина утверждает, что административное судопроизводство должно осуществляться в рамках административно-процессуального права⁴. С нашей точки зрения более правильным подходом является обоснование административного судопроизводства в качестве самостоятельной комплексной отрасли права, которая, несомненно, выделилась из административно-правовых и гражданско-процессуальных правоотношений.

Весьма интересной представляется позиция А.Б. Зеленцова и О.А. Ястребова, отраженная в учебнике по судебному административному праву. Авторы учебника полагают, что наиболее подходящей категорией для обозначения права административной юстиции или права административного судопроизводства, является понятие «судебное административное право». А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов справедливо отмечают, что с вступлением в силу КАС РФ судебное административное право приобретает самостоятельность по отношению к гражданскому процессуальному праву, в рамках которого оно длительное время позиционировалось как подотрасль или институт, а тот факт, что в судебном административном праве используются многие юридические конструкции, выработанные в рамках гражданского процесса не дают оснований в современных условиях рассматривать его в качестве подотрасли гражданского процессуального права⁵.

Подобная конструкция позволяет выделить судебное административное право в самостоятельную отрасль российской правовой системы, являясь органической частью процессуальной деятельности и состоящей из процессуальных норм, которые обеспечивают реализацию материальных норм различных отраслей права. Например, О.А. Степанова справедливо отмечает, что сфера применения административного судопроизводства охватывает не только вопросы защиты собственно административных правоотношений, но также и земельных, экологических, финансовых, налоговых и других отношений публично-правового характера⁶.

Поэтому важно отметить соотношение публичного (административного) судопроизводства с нормами материнских отраслей права — административного права и гражданского процессуального права.

А.Б. Зеленцов и О.Б. Ястребов отмечают, что судебное административное право относится к сфере публичного права генетически связанным с административным правом, которое регулирует деятельность судебных органов и используемых процессуальных средств. В своей процессуальной части административное судопроизводство имеет свои глубокие связи с гражданским процессуальным правом. Однако главное различие между гражданским процессом и административно-судебным процессом состоит в предмете судебной деятельности. В одном случае это спор о праве гражданском, в другом — спор о праве административном⁷.

Интересна позиция М.К. Треушниковой, который отмечает, что в настоящий период административное судопроизводство став учебной дисциплиной, отделилось от предмета гражданский процесс и получило самостоятельное значение. Это полностью относится и к правовой науке в указанной области знаний⁸.

Таким образом, появляется новая комплексная отрасль права, которую уже нельзя отнести ни к одной из подотраслей административного права или гражданского

процесса. Использование самого слова «административное» сложно признать удачным, поскольку вводит многих исследователей в заблуждение и заставляет считать административное судопроизводство частью административного процесса, который, в свою очередь, многими учеными рассматривается в качестве подотрасли административного права. При таком подходе, административное судопроизводство может претендовать лишь на статус института административного права, что в корне не верно.

Представляется более правильным использование слова «публичное». Тогда отсутствовала бы путаница между административной юрисдикцией и административным судопроизводством, например, привлечение судами и органами публичной власти виновных к административной ответственности и разрешением исключительно судами спорных ситуаций с участием органов публичной власти. Соответственно право административного судопроизводства именовать правом публичного судопроизводства. Таким образом, в рамках разрешения спорных ситуаций судопроизводство должно разделяться на публичное (конституционное, административное) и частное (гражданское). Относительно юрисдикции судопроизводства, несомненно, относящееся по своей природе к публичному, условно разделяется на административное юрисдикционное производство и уголовное юрисдикционное производство. При этом административное юрисдикционное производство является неотъемлемой частью административного процесса, в отличие от публичного (административного) судопроизводства. Что касается административного (публичного) судопроизводства необходимо помнить, что одной из сторон в споре являются органы публичной власти, а это не только органы государственной власти, но и негосударственные органы местного самоуправления. Слово «административное» скорее ассоциируется с государственным управлением, нежели с местным самоуправлением. Поэтому использование слова «публичное» сглаживает бросающиеся в глаза противоречия и позволяет сосредоточиться на содержании вносимых в законодательство изменений.

Основная заслуга А.В. Зеленцова, О.В. Ястребова, М.К. Треушникова заключается в том, что учёные мыслят в правильном направлении и своими трудами обосновывают выделение самостоятельной комплексной отрасли российской правовой системы.

Тем не менее, нарождающаяся отрасль права требует более пристального внимания со стороны учёных-административистов. Т. е. необходимо учесть публичный интерес, а с этой целью формировать административную юстицию — судебные органы, состоящие из специалистов в сфере государственного управления и местного самоуправления. Именно они смогут более объективно, на профессиональной основе способствовать разрешению сложившихся спорных ситуаций в сфере публичного управления.

¹ См.: Административное судопроизводство: Учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд./Под ред. М.К. Треушникова. М., 2017. С. 15.

² См.: Административное судопроизводство: Учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд./Под ред. М.К. Треушникова. М., 2017. С. 14.

³ См.: Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр)/Под ред. В.В. Яркова. М., 2016. С. 14.

⁴ См.: Общее административное право: учебник в 2 ч. — ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ) Административное судопроизводство (КАС РФ)/По ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2017. С.

⁵ См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. С. 17.

⁶ См.: Административный процесс Российской Федерации: учебник/отв. Ред. Л. Л. Попов. М., 2018. С. 334.

⁷ См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. С. 86.

⁸ См.: Административное судопроизводство: Учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию. 1-е изд./Под ред. М.К. Треушникова. М., 2017. С. 4.

В. И. Ковшевацкий

старший преподаватель кафедры административного права
ФГКОУ ВО «Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя»,
кандидат юридических наук

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СВОБОДЫ ВЫБОРА ПОВЕДЕНИЯ ЛИЧНОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

На сегодняшний день одним из наиболее актуальных и острых проблем в современном российском обществе является свобода в различных ее проявлениях и преломлениях, а также возможные варианты ее ограничения. Говоря о свободе, чаще всего, имеют в виду отсутствие каких-либо ограничительных и стеснительных мер в отношении граждан. Свобода личности подразумевает ее возможность принимать участие в различных сферах общественной жизни, право на личную неприкосновенность, тайну переписки и т.д.

Для того, чтобы понять содержание свободы выбора поведения в правовом государстве, необходимо разобраться в терминологии и понять значение таких категорий как «право», «свобода» и «воля», в контексте понимания права как совокупности «... норм права, определяющих меру свободы человека»¹, учитывая сущность дефиниции «выбор», позволяющей сделать вывод о наличии в праве выбора. Без признания свободы как возможности выбора невозможно существование права².

Основопологающим критерием определения свободы в праве, по мнению С.С. Алексеева, это всегда возможность принятия выбора или решения, независимо от внешних факторов воздействия³. В.Н. Кудрявцев полагает, что всякая норма права содержит выбор варианта поведения⁴.

По мнению Е.А. Лукашевой, термин «свобода человека» предназначен определить возможности выбора..., между тем категория «право» означает конкретные действия субъекта⁵.

Термин «выбор», по мнению Ягофаровой И.Д. позволяет «более глубоко проникнуть в природу и сущность права как специфического социального явления»⁶ и становится главнейшим инструментарием в познании правовой материи.

Таким образом, выбор человека — это определенное состояние в рамках сложившихся правовых реалий, позволяющее осуществлять посредством волеизъявления свои права и интересы, а правовой выбор, в свою очередь, деятельность субъекта права в контексте определения модели своего поведения в системе права.

С точки зрения правовой свободы можно выделить три основных сущностных характеристики в ее понимании: как существование выбора варианта своего поведения⁷, как исходное условие наличия субъекта права (экзистенциальная свобода); а также как способ эволюции конкретного социума (внешняя или социальная свобода).

Тезисно разберем названные характеристики правовой свободы. Свобода волеизъявления предполагает совершение человеком не хаотичных или инстинктивных действий, а совершение сознательно обдуманых поступков, направляя мотивацию своего поведения таким образом, что на его взгляд наиболее рационально и обосновано. Волевая свобода является также критерием для оценки и квалификации юридической ответственности — как совершение действий, находящихся под правовым запретом и влекущих применение мер государственного принуждения. В указанном контексте четко прослеживается неразрывная связь свободы с правом. Либо человек свободно реализует свои права, предоставленные законом, либо активно противодействует запретительным нормам со всеми вытекающими правовыми последствиями. Свобода воли является первоосновой существования правил поведения, т. е. собственной самой системы права. Между тем она же выступает основанием правовой ответственности, как в позитивном, так и в деликтном понимании.

Характеризуя экзистенциальную свободу личности необходимо отметить, указанная категория свободы всегда является относительной, поскольку может быть ограничена на основе федерального законодательства при различных обстоятельствах.

Говоря о социальной свободе, отметим, что такая свобода напрямую зависит от свободы выбора и ответственности личности перед социумом и государством. Как правильно указал Ю. В. Тихонравов, общество с развитыми институтами демократии — социум свободы и справедливости⁸. Чем выше уровень свободы личности, тем тождественно выше благосостояние населения, а высокое социально-экономическое положение населения не может быть основано на отсутствии свободы отдельной личности.

Объективно оценивая значение правовой свободы личности в демократическом государстве, А. А. Югов полагает, что она и есть самая реальная форма выражения свободы человека. Это обусловлено рядом обстоятельств: во-первых, она наиболее законодательно регламентирована, далее, благодаря своей формальной закреплённости она обеспечена юридическими гарантиями, в-третьих, она имеет высшую степень правовой защищённости, поскольку гарантом выступает государство⁹.

Формы проявления правовой свободы личности в демократическом государстве можно рассматривать в трех ипостасях: общее, особенное и частное. *Общее* находит свое отражение через призму реализации конституционно-правового статуса личности, *особенное* объективируется в специальном юридическом статусе субъекта права, *частное* в свою очередь конкретизируется в индивидуальном правовом статусе определенного физического лица, который связан с выполнением установленных правовых требований.

Независимо от отраслевой принадлежности в правовой науке принято подразделять юридическую ответственность на позитивную и ретроспективную (негативную). В смысловую нагрузку позитивной ответственности обычно входит долг перед родиной, исполнение социальной или служебной роли конкретного человека. Совершение какого-либо деликта ведет к привлечению к негативной ответственности. Соответственно социальную ответственность необходимо рассматривать как двuasпектную категорию: с точки зрения выполнения долга и социальной роли субъектом права; и с точки зрения применения аппарата государственного принуждения за совершение противоправных действий. Свобода и ответственность человека и гражданина объективизируют вектор государственной политики, направленный на мотивацию правомерного поведения в интересах социума в России. Основываясь на общенациональных интересах, любое демократическое государство устанавливает определённые

запреты, применяемые в целях надлежащего дозирования прав и свобод, в том числе для реализации системы сдержек и противовесов¹⁰.

Правовое положение человека и гражданина в демократическом государстве консолидировано решать ряд важнейших политико-правовых задач. А социальная ответственность в свою очередь позволяет повысить эффективность их решения. Между тем, необходимо заметить, что закреплённые в Основном Законе права, свободы и законные интересы человека и гражданина в наибольшей степени исполняются только при обеспечении надежных государственных гарантий, создаваемых не только самим государством в формальной плоскости в форме нормативных правовых актов, но и в лице непосредственно граждан и институтов гражданского общества.

Органы государственной власти, осуществляющие государственную политику, направленную на развитие демократических институтов общества, обязаны правильно и научно обоснованное устанавливать в законодательстве тот минимальный объем свободы человека и гражданина, который коррелирует соответствующему этапу развития социума, а также юридических механизмов защиты нарушенных прав и применения мер государственного принуждения в отношении лиц, виновных в совершении деликтов. Тем самым развитие институтов гражданского общества находится в прямо пропорциональной зависимости от уровня свободы личности.

Таким образом, свобода выбора человека в правовом государстве дает возможность развитию творческого мышления, самоотдаче, служению во благо общества.

¹ Теория государства и права/отв. ред. В. Д. Перевалов. М., 2006. С. 114.

² Ягофарова И. Д. Право как мера ограничения свободы. М., 2006. С. 33.

³ Алексеев С. С. Философия права. М., 1997. С. 86.

⁴ Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М., 1979. С. 107.

⁵ Лукашева Е. А. Права человека: понятие, сущность, структура // Общая теория прав человека. М., 1996. С. 31.

⁶ Ягофарова И. Д. Право как мера ограничения свободы. М., 2006. С. 12.

⁷ Нерсесянц В. С. Право — математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М., 1996.

⁸ Тихонравов Ю. В. Основы философии права. М., 1997. С. 199.

⁹ Югов А. А. Конституционный статус личности — ядро правовой свободы личности // Конституционное и муниципальное право. 2011. №5. С. 5.

¹⁰ Бережнов А. Г. Права личности: некоторые вопросы теории. М., 1991. С. 44.

А. В. Колесников

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В настоящее время проблема борьбы с коррупцией стала трендовым направлением работы всех органов государственной, муниципальной власти, государственных и муниципальных учреждений, которые не являются властными органами, но, имея

в качестве учредителей органы государственной власти и местного самоуправления, активно вовлекаются в эту работу, издают локальные акты, направленные на профилактику коррупционных правонарушений и отчитываются перед учредителями об этой работе.

Предметом антикоррупционного исследования (экспертизы) являются сами нормативные правовые акты и их проекты. Не нормативные акты не являются предметом антикоррупционной экспертизы. Объектом экспертизы являются те общественные отношения, которые регулируются нормами исследуемых нормативных правовых актов¹.

Муниципальные нормативные правовые акты, так же как и акты нормативного содержания, принимаемые органами государственной власти, подвергаются тщательному анализу со стороны прокуратуры и Министерства юстиции РФ. При этом в Минюсте антикоррупционную экспертизу проходит только Устав муниципального образования — единственный нормативный правовой акт, подлежащий государственной регистрации, а прокуратурой исследуются все нормативные правовые акты принимаемые как на государственном, так и на муниципальном уровне. Таким образом, в отношении Устава муниципального образования происходит двойная проверка на наличие коррупционных факторов и наличие дублирующих полномочий у различных органов государственной власти.

Учитывая, что прокуратура должна проводить проверку проектов нормативных правовых актов, получается, что проект Устава, принятый представительным органом и прошедший проверку в прокуратуре, подвергается дополнительной экспертизе в Минюсте с привлечением независимых аккредитованных Минюстом экспертов. Другими словами Минюст РФ в данном конкретном случае выполняет роль последней инстанции, на которую ложится функция принятия окончательного решения.

К процессу антикоррупционной экспертизы органы государственной власти подходят по-разному. Прокуратура осуществляет надзор самостоятельно, используя свой штат государственных служащих. Минюст реализует свои полномочия как самостоятельно, так и с использованием независимых аккредитованных экспертов, в качестве которых могут выступать физические и юридические лица.

Правовыми основаниями проведения правовой и антикоррупционной экспертизы на сегодняшний день являются Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»², Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и проектов правовых актов»³ (далее — Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96) с утвержденными правилами и методикой проведения антикоррупционной экспертизы, Приказ Минюста РФ от 1 апреля 2010 г. N 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований»⁴, Приказ Минюста РФ от 1.02.2017 г. №9 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований»⁵ (далее — Приказ Минюста №9).

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁶ (далее — Закон 2003 г. № 131) в п. 2 ч. 1 ст. 43 установил, что несоответствие норм Устава муниципального образования

законодательству и наличие в нем коррупционных факторов это разные основания отказа в регистрации Устава. Более подробно все основания отказа в регистрации детализируются в вышеуказанных подзаконных правовых источниках. Следовательно, если рассматривать в качестве примера предмета антикоррупционной экспертизы Устав муниципального образования, можно прийти к интересному выводу, что коррупционные факторы сами по себе формально не являются нарушением закона, а включение в Устав незаконных норм может быть продиктовано мотивами, которые не являются коррупционными. В противном случае коррупционные факторы можно было отнести к нормам, противоречащим Конституции РФ и законодательству как это было вплоть до 2016 года, пока не изменилась ст. 44 Закона 2003 г. № 131.

Анализ подзаконных актов, о которых сказано выше также позволяет сделать ряд других выводов.

Во-первых, органы исполнительной власти в своих подзаконных актах, детализирующих такие категории, как «противоречие Конституции РФ и федеральному закону» и «коррупционные факторы», идут по пути ошибки, совершаемого законодателем. Так, например, законодатели в случае с Законом 2003 г. № 131, допустили неверное, с точки зрения герменевтики и теории права, смешение понятий предметов ведения и полномочий, в результате чего в статье 17 о полномочиях мы видим ряд решаемых вопросов, а в статьях 14, 15, 16, 16.2 о вопросах местного значения зачастую закреплены права и обязанности публичных субъектов местного самоуправления.

Примерно такие же тенденции наблюдаются при детализации исследуемых категорий. Например, в соответствии с п. 11 Приказа Минюста №9 Уставы или муниципальные правовые акты рекомендуется считать противоречащими Конституции РФ и законодательству, если они:

- регулируют вопросы, которые в соответствии с Конституцией РФ, законодательством не могут регулироваться уставами или муниципальными правовыми актами;
- не регулируют вопросы, которые в соответствии с Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством в обязательном порядке должны устанавливаться уставом и при этом не могут устанавливаться иными муниципальными правовыми актами.

В свою очередь коррупционными факторами в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 следует считать:

- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

По смыслу основания разных подзаконных актов дублируют друг друга.

Таким образом, установленные различия между рассматриваемыми категориями не всегда имеют четкие различия, далеки от совершенства.

Немало споров между органами местного самоуправления и прокуратурой такой коррупционный фактор как *заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона и широта дискреционных полномочий*. Любое отступление от перечня конкретных вопросов местного значения, закрепленного Законом 2003 г. № 131 и компетенции, установленной за органами местного самоуправления отраслевыми законами, тут же вызывает негативную реакцию со стороны

надзирающих органов. Вместе с тем пробелы в праве до сих пор не устранены, компетенция между органами власти разных уровней до конца не распределена. И такая ситуация требует устранения пробелов в праве. С этой целью Законом 2003 г. № 131 в ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1 закреплено право за органами местного самоуправления решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, то есть решать вопросы, которые не запрещено решать органам местного самоуправления и не понятно за кем закреплены. Решение этих, всплывающих в реальной жизни вопросов, зачастую требует принятия нормативных правовых актов. Однако в отсутствие законодательной делегации на реализацию соответствующих полномочий со стороны государства, принятие нормативных решений по таким проблемам будет содержать в себе коррупциогенный фактор.

Резюмируя вышесказанное, считаем, что выделение категории «наличие коррупциогенных факторов» в нормативном правовом акте из категории «незаконность» нормативного правового акта имеет скорее политико-идеологическую, нежели юридическую необходимость и требует дополнительного осмысления и правового регулирования.

¹ См. подробнее: *Шаломенцева Е. Г.* Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов, применяемых в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, проблемы правового регулирования // *Юридический мир*, 2013. № 12. С. 28.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3609.

³ Рос. газ. 2010. 5 марта.

⁴ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2010. № 8.

⁵ <http://to10.minjust.ru/ru/prikaz-minyusta-rf-ot-maya-g-no-88-ob-utverzhdenii-metodicheskikh-rekomendaciy-po-provedeniyu> (дата обращения 28.08.2019).

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

М. Ф. Косолапов

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Глобализация, как современное проявление процесса интернационализации обычно воспринимается как одна из характерных черт второй половины XX века, однако в той или иной степени признаки интернационализации можно выявить на протяжении всей истории развития человечества¹. Среди специфических черт современного этапа интернационализации можно выделить: неуклонную тенденцию к усилению, широкий охват сферы общественных отношений, высокую интенсивность процесса согласования положений внутригосударственного права с нормами международного права, а также процесс конвергенции национальных правовых систем

и т.д. На практике порой становится достаточно трудно выделить вопросы, которые относятся к исключительно внутригосударственному или международному правовому регулированию. Национальные отрасли права постепенно утрачивают свою автономность, оказываясь в сложной системе взаимоотношений с международным правом и иными национальными правовыми системами. На сегодняшний день невозможно выделить государства, правовая система которых не содержит каких-либо правовых и идеологических заимствований.

Изначально процесс интернационализации затрагивал в основном область частноправовых отношений, но в последнее время он распространился и на публичную сферу². Особенно чувствительным для государств стала интернационализация системообразующей и, в определенной степени, «сакральной» отрасли — конституционного права³. Если предшествующий этап интернационализации происходил путем анализа и учета или заимствования иностранного конституционного опыта, то современный сместился в пользу международных универсальных или региональных стандартов⁴. Договорная и правоприменительная практика свидетельствует, что на международном уровне сформировался целый комплекс универсальных и региональных принципов, которые в тех или иных вариациях закреплены и реализуются в большинстве современных конституций: верховенство права, народный суверенитет, демократия, принцип разделения власти и другие основы правового государства. Именно этим можно объяснить формирование практики обращения к действующим международным стандартам со стороны национальных органов государственной власти при толковании конституционных и иных норм национального законодательства, правотворчестве.

Глобализация постепенно изменила устоявшиеся представления о государственном управлении, и в отраслях публичного права привела к выработке единых или, как минимум, не имеющих противоречий с международным правом институтов и норм⁵, способствовала тому, что при разрешении большинства внутригосударственных вопросов органы публичной власти так или иначе ориентируются на действующие международные стандарты.

Свидетельством возможности осуществления процесса интернационализации национального права под воздействием международного, являются положения современных конституций, предусматривающих имплементацию норм международного права в национальную правовую систему, а в некоторых случаях допускающих даже внесение изменений в сами конституции.

Особо хотелось бы отметить, что наибольшая степень интернационализации конституционного законодательства касается прав и свобод человека. Так в Конституции РФ помимо общей позиции, выраженной в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о включении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в национальную правовую систему, конституционный законодатель отдельно оговаривает то, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией» (п. 1 ст. 17).

В последние десятилетия значительное влияние на процесс интернационализации внутригосударственного права в целом и конституционного права в частности оказывает деятельность международных организаций⁶. Не умаляя влияние других международных организаций как универсального, так и регионального уровней, можно сказать, что наиболее ярко он проявляется в деятельности Совета Европы.

Страны, претендующие на вступление в Организацию, проходили процедуру оценки конституционного законодательства на соответствие общепризнанным в странах западной демократии конституционным принципам и действующим демократическим стандартам прав человека. В этой связи особо хотелось бы отметить деятельность Венецианской комиссии, консультативная функция которой направлена на унификацию конституционного правопорядка на европейском континенте.

Вместе с тем говорить о процессе интернационализации внутригосударственного права можно как о существующей правовой тенденции с определенными оговорками, так как он проходит неравномерно.

Во-первых, процесс интернационализации зависит от характеристик каждой правовой системы. Одни страны можно отнести к странам «продвинутого сотрудничества», правовая система которых в максимальной степени адаптирована к процессу интеграции (например, страны, входящие в ЕС). В этом плане данные страны выступают в качестве лидера в вопросах правовой интеграции, так как обладают необходимыми материальными, информационными и другими ресурсами для формирования правовых тенденций⁷. В правовой системе других процессы интеграции выражены несколько слабее. Однако в современном мире трудно найти страну, где данные процессы отсутствуют совсем.

Во-вторых, этот процесс проходит неравномерно внутри каждой из отраслей права в рамках одной национальной правовой системы. Например, есть отрасли внутригосударственного права, в которых процесс интернационализации выражен в максимальной степени⁸. Это связано с более детальной регламентацией, широкой нормативной базой и устойчивой тенденцией к развитию соответствующих областей международного права. К такого рода отраслям можно отнести в первую очередь права человека, экологическое право, экономическое право и ряд других.

В-третьих, отсутствует единство выработанных государствами механизмов взаимодействия международного права и национальных правовых систем. Как показывает практика, национальные правовые системы по разному устанавливают рамки и процедуру возможной правовой интеграции посредством международного права. По данному критерию практика государств может значительно различаться, что в конечном итоге может сказаться на степени интернационализации. Российскую Федерацию можно отнести к странам с достаточно высокой степенью защиты национального права, так как Конституция РФ, ФКЗ, являющиеся ее продолжением, однозначно обладают более высокой юридической силой по отношению к элементам международного права.

Несмотря на то, что глобализация это объективный и закономерный процесс развития человечества, имеющий ряд положительных моментов, она порождает ряд проблем и может являться источником разного рода конфликтных ситуаций. Наиболее ощутимо процесс глобализации воздействует на суверенные права государств, требует переосмысления самого понятия суверенитета. Безусловно, процесс глобализации набирает силу, однако от своих суверенных прав государства отказываться не спешат, и иногда они идут на демонстрацию этого. Кроме того, стремление к правовому единству, экономической, политической совместимости государств в целях более эффективного решения стоящих перед человечеством проблем, в конечном итоге приводит к невелированию национальных правовых, культурных, исторических ценностей, ущемляет самобытность государства. В данной ситуации важно не добиваться абсолютной автаркии государства в правовой и экономической сферах, а соблюсти баланс

между тенденциями мирового развития и сохранением национальной, культурной, правовой идентичности государства.

¹ См.: *Чиркин В.Е.* Глобализация и базовые изменения современных конституций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. №1. С. 138; *Саломатин А.Ю.* Интернационализация права в условиях глобализации (на примере трудового права) // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2007. №2. С. 85.

² См.: *Демин А.А.* К проблеме международного административного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. №2. С. 164–165; *Генрих Н.В.* Глобализация и проблемы уголовно-правового регулирования // Философия права. 2010. №6. С. 90; *Охлопкова А.С.* Влияние глобализации на развитие российского уголовно-процессуального законодательства // Евразийский юридический журнал 2011. №6 (37).

³ См.: *Гагаева Е.А.* Влияние европейского права на конституционное законодательство государств Восточной Европы: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 3.

⁴ См.: *Интернационализация конституционного права: современные тенденции: монография/под ред. Н.В. Варламовой и Т.А. Васильевой. М., 2017. С. 19.*

⁵ См.: *Янков В.В.* Глобализация в сфере публичного права: теоретико-методологический анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 3.

⁶ См.: *Дорская А.А.* К вопросу об основных этапах интернационализации права // Юридическая наука. 2017. №3. С. 47–48.

⁷ См.: *Кашкин С.Ю.* Тенденции развития интеграционного права в контексте глобализации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. №1. С. 3–12.

⁸ См.: *Умнова И.А.* Конституционное право в развитии: диалектика общего и частного. М., 2015. С. 114–134.

О. А. Лакаев

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА

Термин «режим» с точки зрения словарного понимания не имеет однозначного толкования. Во-первых, режим рассматривается в качестве государственного строя или образа правления; во-вторых, как точно определённый распорядок жизни где-либо; в-третьих, под ним понимается система правил, реализация которых требуется для той или иной цели¹. Режим может трактоваться и как условия функционирования или существования чего-либо².

Режим в праве широко исследуется в теоретико-правовой литературе, где представлены такие понятия, как «правовой режим», «режим правового регулирования» и «юридический режим».

Термин «юридический режим» выделяется при характеристике системы права. Он имеет значение для каждой отрасли права, регламентируя правовой статус субъектов права и устанавливая правомерные способы реализации прав и выполнения юридических обязанностей, а также государственно-правовые меры, обеспечивающие неукоснительную реализацию норм права в конкретных правоотношениях³. В.Б. Исаков отождествляет юридический режим с типом правового регулирования — общим порядком регулирования, складывающимся в какой-либо области

отношений, основу которого составляет сочетание двух способов регулирования (дозволения и запрета)⁴.

Несмотря на то, что правовые режимы достаточно широко исследованы на диссертационном и ином монографическом уровне, отсутствует единое теоретико-правовое понимание данного термина. При этом следует отметить тенденцию усиления его востребованности при осуществлении законотворческой и научной деятельности. Особенно это характерно для последней, где правовые режимы рассматриваются не столько в теоретико-правовом, сколько в отраслевом аспекте — как в административно-правовом, так и в ином понимании (правовые режимы особых экономических зон, контртеррористической операции, государственной тайны, банковской тайны, военного положения, чрезвычайного положения, имущества, земельных участков, информации и многие другие).

Если исходить из содержания различных правовых режимов, установленных законодателем, то довольно сложным представляется выделить какой-либо базис, на котором построены соответствующие понятия. Это обусловлено отсутствием единого законодательно определённого определения понятия «правовой режим», что, в свою очередь, связано с наличием различных теоретических подходов к его толкованию, возникновением устойчивых вариантов понимания отдельных правовых режимов в отраслевых юридических науках. Следует согласиться с мнением И. С. Барзиловой о том, что употребление на протяжении длительного времени в нормативных правовых актах термина «правовой режим» не обусловило его последующую конкретизацию, что в определённой мере является дестабилизирующим фактором при осуществлении правовой регламентации отдельных групп социальных связей⁵.

Теоретико-правовые разработки изучаемого понятия сводятся к определению правового режима либо как целостной категории, либо как двухаспектной.

В последнем случае Э.Ф. Шамсумова, рассматривающая правовой режим как сложное и многогранное понятие, выделяет его широкое и узкое понимание. Широкое понимание сводится к его отождествлению с особым порядком законодательного урегулирования поведения, действий, или деятельности граждан и организаций в разных сферах общественной жизни либо на определённых объектах, объединяющим определением механизма обеспечения фактической реализации системы стимулов, дозволений, гарантий, нормативов, ограничений, запретов, обязываний, а также их исполнение, применение принудительных мер и привлечение к юридической ответственности. В узком же смысле указанным автором правовой режим рассматривается в качестве установленного в правовых нормах особого сочетания правовых средств (юридического инструментария), для которого характерны наличие определённых условий, относительность к определённому объекту, конкретность общественных отношений и полезная для государства и общества цели⁶.

Однако преимущественно правовой режим в теории права исследуется как целостная категория. В теоретико-правовой литературе советского периода научное осмысление данного понятия связано, прежде всего, с деятельностью С. С. Алексеева, который понимал под ним порядок речевого регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимосвязанных друг с другом позитивных обязываний, запретов, дозволений и образующих особую направленность регулирования⁷. Значение правовых режимов, по его мнению, состоит в том, что они способствуют раскрытию глубокого социального содержания права и решению социальных задач в неразрывной связи с содержанием регулируемых отношений.

При этом существование правовых режимов связывается им преимущественно с каким-либо объектом регулируемых отношений (правовой режим имущества, земель и т.п.)⁸. Однако современные реалии, связанные с существенными изменениями в экономической и административно-политической областях, позволяют выделять значительное количество правовых режимов, не связанных с объектом правоотношений. Это могут быть, например, режимы осуществления той или иной деятельности либо выполнения каких-либо действий, операций (правовые режимы осуществления экономической деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития, в зонах территориального развития и др.).

Подход, согласно которому правовой режим рассматривается как порядок правового регулирования, поддерживается многими учёными. Так, по мнению Н. И. Матузова и А. В. Малько, под правовым режимом следует понимать особый порядок регулирования, находящий выражение в определённом сочетании юридических средств и образующий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права⁹. Спецификой изложенного определения является акцентирование внимания на ожидаемом эффекте, проявляющемся в достижении желаемого социального состояния и обеспечении необходимой степени благоприятности или неблагоприятности для субъекта права посредством реализации определённых правовых средств, что в значительной степени раскрывает природу и сущность правовых режимов, поскольку путь к ожидаемому результату определяет направленность каждого в отдельности отраслевого правового режима и его роль в оптимизации тех или иных правоотношений.

Впоследствии изложенное определение было дополнено О. С. Родионовым, утверждающим, что правовым режимом является определённый в законодательстве особый порядок регулирования, который представлен специфическим набором правовых средств, создающим необходимую степень благоприятности либо неблагоприятности для беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов посредством рационального сочетания ограничивающих и стимулирующих элементов¹⁰.

О. В. Зибров, анализируя теоретико-правовые источники, выделяет ряд подходов к правовому режиму, когда он: 1) воспринимается в качестве составной части системы права, отвечающей за отграничение отраслей права друг от друга наряду с методом и методом правового регулирования; 2) является элементом юридического инструментария, соединяющего определённый комплекс правовых средств в целостную конструкцию; 3) обозначается в виде результата регулирующего воздействия системы юридических средств на общественные отношения; 4) отождествляется с распорядком действия права, создающим определённую степень благоприятности или неблагоприятности для реализации интересов субъектов права; 5) понимается как юридическая форма социального режима; 6) анализируется как представляющий собой организационно-правовой институт комплекс организационно-технических и правовых мер, применяемых для обеспечения безопасности¹¹. Что касается последнего понимания, то оно представляется односторонним. Многие правовые режимы, действительно, предназначены для обеспечения безопасности, например, режимы военного и чрезвычайного положения. Однако, существуют и режимы, направленные не на нейтрализацию мешающих нормальной жизнедеятельности общества и государства угроз, а, напротив, на стимулирование какой-либо общественно-полезной, созидательной деятельности. В таком качестве выступают, в частности, административно-правовые

режимы осуществления экономической деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития и пр.

Таким образом, можно констатировать наличие в теоретико-правовой литературе ряда подходов к понятию и содержанию правового режима, что имеет существенное значение для науки административного права, поскольку они являются основой для конструирования понятия «административно-правовой режим» и определяют наполнение его конкретным содержанием.

¹ См.: Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2013. С. 592.

² См.: Большой толковый словарь русского языка/под ред. С. А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 1112.

³ См.: Проблемы теории государства и права: учебник/Под ред. В. М. Сырых. М., 2008. С. 277.

⁴ См.: Теория государства и права/Под ред. С. С. Алексеева. М., С. 303.

⁵ См.: Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: монография/под ред. А. В. Малько, И. С. Барзиловой. М., 2012. С. 21.

⁶ См.: Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 8.

⁷ См.: Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

⁸ См.: Там же. С. 186.

⁹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1996. № 4. С. 17–18.

¹⁰ См.: Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 38.

¹¹ См.: Зиборов О. В. Отдельные аспекты соотношения понятий «режим», «правовой режим» и «административно-правовой режим» // Административное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 403.

Е. И. Маторина

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент

Т. С. Мангушева

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат социологических наук, доцент

О НЕКОТОРЫХ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ СОЗДАНИЯ ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

Удовлетворение различных потребностей населения, таких как наличие рабочих мест и достойной зарплата, современные медицинские и учебные заведения, является основной целью всей системы местного самоуправления. Важное место в этом занимает работа органов местного самоуправления и создаваемые ими муниципальные учреждения и предприятия. В последние годы государство разработало специальные инструменты для развития регионов, в том числе муниципалитетов. К ним можно отнести налоговое и бюджетное регулирования, внедрение стратегического планирования и создание особых территорий с особым социально-экономическим режимом

развития. Для нашего исследования особый интерес представляет именно последний инструмент, потому что он затрагивает развитие муниципальных образований¹. Территории опережающего социально-экономического развития часто называют просто территориями опережающего развития (далее — ТОР).

ТОР являются территориями со специально назначенным правовым режимом.

Одна из точек зрения, на наш взгляд, наиболее обоснованных из принятых теоретиками государства и права, заключается в том, что «под правовым режимом понимается распорядок действия права, создающий конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»².

Рассмотрение данного явления учеными-административистами позволяет сделать следующий вывод: «Правовой режим — это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования»³.

Для структуры правового режима характерно наличие целого ряда элементов, таких, как «...носитель режима, режимные правовые средства, режимные правила, правовые статусы субъектов режимного регулирования, система организационно — юридических гарантий»⁴.

В качестве носителя режима выступают определенные территории (режим закрытого административно-территориального образования, режим исключительной экономической зоны), правовые образования и институты (режим законодательства, режим отрасли), организации (режим атомной электростанции, военного объекта, исправительно-трудового учреждения), социальные и природно-техногенные процессы (режимы труда и отдыха, чрезвычайной ситуации), предметы материального мира (режимы имущества, природных ресурсов, документов), административная деятельность (режим секретности, таможенные режимы). При этом возможность быть носителем того или иного режима подлежит объективному выявлению, поскольку он призван способствовать раскрытию социального предназначения объекта⁵.

О необходимости создания в России специальных территорий или зон опережающего экономического развития с особыми условиями, целью которых стало бы не создание производства сырья, а экспорт продукции, говорил президент В. Путин в своем ежегодном послании Федеральному собранию еще в 2013 году⁶. Разговор шел о территориях Дальнего Востока. Менее чем через год Правительство РФ предоставило на рассмотрение в Госдуму ряд нормативных документов, направленных на формирование и регулирование ТОР: законопроект о территориях опережающего развития; проекты поправок в ряд кодексов: Гражданский, Земельный Налоговый.

Утвержденный 29 декабря 2014 г. Президентом РФ Закон о ТОР, наряду с определением правового режима ТОР в Российской Федерации включает в себя перечень конкретных мер государственной поддержки, правила и порядок осуществления деятельности в пределах указанных территорий.

Цели создания ТОР и ее определение указаны в ст. 2 Закона о ТОР: где она представлена, как «территория опережающего социально-экономического развития — часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности

в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения»⁷.

В ст. 17 Закона о ТОР приводится элементный состав данного особого правового режима осуществления предпринимательской и иной деятельности на территории ТОР, который «включает в себя:

1) особенности регулирования отдельных отношений, связанных с функционированием территории опережающего социально-экономического развития;

2) установление резидентам территории опережающего социально-экономического развития льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, принадлежащими управляющей компании на праве собственности или аренды и расположенными на территории опережающего социально-экономического развития;

3) особенности налогообложения резидентов территории опережающего социально-экономического развития, установленные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории опережающего социально-экономического развития;

5) приоритетное подключение к объектам инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;

6) предоставление государственных услуг на территории опережающего социально-экономического развития;

7) применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны;

8) освобождение в соответствии с законодательством Российской Федерации от налогов и сборах, законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований резидентов территории опережающего социально-экономического развития от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога;

9) иные предусмотренные настоящей Федеральным законом и другими федеральными законами особые условия осуществления деятельности на территории опережающего социально-экономического развития»⁸.

Согласно ст. 3 Закона о ТОР срок, на который создается территория опережающего развития — 70 лет. Данный срок подлежит продлению только после принятия решения Правительством РФ.

Создание ТОР осуществляется, как правило, в пределах границ одного субъекта РФ, но не только в пределах территории одного муниципального образования, а и на территориях нескольких муниципальных образований. Так, ТОР «Петровск» в Саратовской области⁹ располагается на территории одного муниципального образования, а в ТОР «Михайловский»¹⁰ входят муниципальные районы Приморского края: Михайловский, Спасский и Черниговский.

ТОР может создаваться кроме того на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов), включенных в перечень¹¹, который утверждается Правительством РФ, в качестве меры государственной поддержки, чтобы иметь возможность оказывать содействие развитию моногородов и формированию условий, которые будут способствовать стабильности в социально-экономической ситуации.

Муниципальные образования возможно отнести к монопрофильным, если они отвечают требованиям Постановления Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709

«О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения»¹².

Порядок создания ТОР определен ст. 3 Закона о ТОР. Вместе с тем, можно выделить и ряд правил, направленные на регулирование моногородов, которые закреплены Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 (ред. 26.04.2017) «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»¹³.

Уполномоченный федеральный орган, согласовав необходимые детали с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления, наделен правом внесения в Правительство РФ предложений о создании ТОР. Необходимым условием является предоставление пакета документов с необходимой информацией¹⁴.

В этом пакете документов основное место занимает анализ социально-экономических последствий создания ТОР, и исследование о том, как будут расти доходы от деятельности ТОР, которые в дальнейшем поступят в бюджет территории.

Согласно утверждению А.В. Белицкой, «данное требование свидетельствует о рассмотрении ТОР как будущего локомотива социально-экономического развития, экономически эффективного инструмента. Это очевидно при сравнении принципов создания ТОР и ЗТР. Так как ЗТР создается в целях выравнивания экономической ситуации в стране путем оказания помощи дотационным регионам, при принятии решения о ее создании используется разрешенный перечень субъектов Российской Федерации, при составлении которого учитывается не динамика роста объема дополнительных доходов, а текущее положение в регионе, свидетельствующее о низких показателях его развития (величина, характеризующая отношение среднедушевого дохода гражданина к прожиточному минимуму, уровень смертности населения в трудоспособном возрасте, доля ветхого и аварийного жилищного фонда в объеме всего жилищного фонда, доля длительной (более одного года) безработицы и другие показатели)»¹⁵.

Для того, чтобы обосновать вид деятельности и предотвратить увеличение капитальных вложений, предоставляется полная экономическая и географическая характеристика территорий, на которых планируется создание зоны опережающего развития.

Одной из основных причин создания ТОР является привлечение иностранных работников, для которых устанавливается льготный режим въезда и работы на территории ТОР. Поэтому одним из необходимых документов является обоснование привлечения иностранных специалистов. В нем дается финансовая и демографическая характеристика данного региона, учитывается ситуация на рынке труда.

Данные об имеющихся инвесторах, о сумме инвестиций и количестве вновь созданных рабочих мест является информацией, которая необходима при выборе вида планируемой экономической деятельности и для подтверждения, что она будет осуществляться на принципах государственно-частного партнерства.

На основании поданного пакета документов Правительство РФ принимает решение о создании территории опережающего социально-экономического развития и,

согласно ч. 5 Закона о ТОР, в течение тридцати дней заключается соглашение о создании ТОР.

В качестве сторон этого соглашения являются: «... уполномоченный федеральный орган, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и исполнительно-распорядительный орган муниципального образования или исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, на территориях которых создается территория опережающего социально-экономического развития...»¹⁶.

В соответствии со ст. 3 Закона о ТОР, в данном соглашении должен содержаться «перечень расположенных на территории опережающего социально-экономического развития земельных участков либо в случае отсутствия образованных на такой территории или ее части земельных участков обязательства соответствующей стороны соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития по их образованию»¹⁷.

Также соглашением устанавливается: в каком порядке финансируется строительство; порядок эксплуатации объектов инфраструктуры ТОР; определяется порядок владения, пользования и распоряжения имуществом после того, как территория опережающего социально-экономического развития прекратит существование; разрабатываются условия, при которых представляются налоговые льготы и другое резидентам ТОР¹⁸.

В соглашении могут быть прописаны дополнительные условия создания ТОР, и они определяются Правительством РФ.

Важным вопросом является изменение границ ТОР. В этом случае решение принимает Правительство РФ при условии, что изменение границ обосновано и необходимо для реализации инвестиционного проекта и согласовано между сторонами соглашения о создании ТОР.

Чтобы избежать дублирования льгот государственной поддержки для резидентов, при создании ТОР Закон устанавливает 2 запрета:

1. Запрещается создавать ТОР в границах особой экономической зоны (ОЭЗ) или зоны территориального развития (ЗТР).
2. В ТОР не должны включаться особые экономические зоны или зоны территориального развития.

Если бы не учитывались эти запреты, то резиденты ТОР имели бы право претендовать на суммирование льгот, находясь под действием различных правовых режимов.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано: «Особенности организации местного самоуправления на территориях опережающего социально-экономического развития устанавливаются Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹⁹ (ст. 82.3).

Органы МСУ, в соответствии с действующим вышеуказанным законом передают управляющей компании полномочия, выполнением которых обеспечивает «... функционирование объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития и (или) организует обеспечение их функционирования»²⁰, «организует электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение на территории опережающего социально-экономического

развития»²¹ и многие другие вопросы, зачастую пересекающиеся с вопросами местного значения, указанные в перечне, и находящиеся в ведении муниципальных образований. Что касается вопросов, связанных с финансовым обеспечением переданных функций, то его предполагается осуществлять из различных источников: «... за счет средств управляющей компании, дочерних обществ управляющей компании, федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, а также за счет иных источников в соответствии с законодательством Российской Федерации»²².

Таким образом, именно управляющая компания теперь обязана исполнять функции, отнесенные к вопросам МСУ, то есть и решение основных вопросов местного значения в интересах населения должна будет эта компания, что практически может привести к устранению органов МСУ из системы публичного управления, а в случае возникновения неудовлетворенности у населения решением каких-либо вопросов граждане будут лишены возможности их разрешения, ведь юридически органы МСУ будут лишены таких полномочий, а у управляющих компаний будет отсутствовать юридическая ответственность перед населением за ненадлежащее разрешение возникающих проблем.

Следует также отметить, что специальным нормативным актом устанавливается обязанность органов МСУ передавать земельные участки, здания, строения и сооружения, находящиеся в муниципальной собственности и расположенные на территориях опережающего социально-экономического развития, управляющей компании, находящейся на этой территории в собственности либо в аренде²³.

Необходимо сказать, что в отношении резидентов ТОР Законом предписывается возможность осуществления муниципального контроля. В то же время, Постановлением Правительства РФ от 22 октября 2015 г. № 1132 «О совместных плановых проверках, проводимых в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля»²⁴, имеющиеся у органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля полномочия по организации и проведению таких проверок, имеют значительные ограничения, в виде предварительного согласования с наблюдательным советом и т.п. Кроме того, в принятом Постановлении Правительства РФ от 23 сентября 2019 г. № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»²⁵ определяется, что оценка эффективности ТОР будет проводиться ежегодно, но только, начиная с 13 года, считая от начала создания такого образования, что вряд ли следует рассматривать как положительный фактор.

Безусловно, создание ТОР в муниципальных образованиях следует рассматривать в качестве действенной поддержки социально-экономического развития муниципальных образований, в то же время, ограничения в установленных правилах и порядках осуществления общественно-значимых функций, отстраняют органы МСУ от решения важнейших вопросов, и ограничивают права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Данное положение противоречит установлениям ст. 78 и 132 Конституции РФ, которые не предполагают передачи властных полномочий иным лицам или органам, за исключением государственных органов или органов местного

самоуправления, а поэтому требуют скорейшего исправления создавшегося положения, путем внесения в законодательные акты соответствующих изменений.

¹ См.: *Емец М. И., Пургин А. С.* Сравнительный анализ инструментов региональной политики РФ: особые экономические зоны, зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития // ЭГО: Экономика. Государство. Общество. 2015. № 4. URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2015/04/22/> (дата обращения: 04.08.2019).

² См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Правовые режимы: понятие и виды // Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 14.

³ См.: *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник для вузов. М., 2007. С. 479.

⁴ *Вагалова Л. Х., Бадамшин С. Х.* Структура правового режима // Государство и право. 2016. № 2. С. 55.

⁵ См.: *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Указ раб. С. 481.

⁶ См.: Территории опережающего развития: 12 особых зон в ДФО. URL: <http://tass.ru/inefo/2215388> (дата обращения: 08.08.2019).

⁷ См.: п. 3 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ст. 4339; 2018. № 32, ст. 5134.

⁸ Ст. 17 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2017 г. № 1166 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Петровск» URL: <http://publication.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 11.08.2019).

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 21 августа 2015 г. № 878 (ред. от 24 октября 2018 г.) «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Михайловский» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 35, ст. 4996; 2018. № 44, ст. 6758.

¹¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р (ред. от 18 марта 2019 г.) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4448; 2019. № 12, ст. 1344.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 3, ст. 4425.

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 4063; 2017. № 19, ст. 2834.

¹⁴ См.: *Белицкая А. В.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (постатейный). М., 2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: *Белицкая А. В.* Указ. раб.

¹⁶ Ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

¹⁷ п. 7 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

¹⁸ п. 5.1 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 6, ст. 461.

²⁰ П. 2 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

²¹ П. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

²² Ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

²³ См.: Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2015 г. № 390 (ред. от 15 мая 2019 г.) «О порядке передачи управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития, на праве собственности или аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, зданий, строений и сооружений, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, и порядке распоряжения такими земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, а также объектами инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 18, ст. 2710; 2019. № 21, ст. 2563.

²⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 44, ст. 6127.

²⁵ См.: Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Ю. Н. Мильшин

профессор кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, профессор

К. А. Мещеряков

магистрант Института магистратуры и аспирантуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Государственные органы при осуществлении своей деятельности наделены дискреционными полномочиями. В научной литературе существуют различные точки зрения относительно места и роли административного усмотрения в управленческой деятельности.

Субъекты управления, реализуя свои полномочия, наделены правом применять административное усмотрение. Что же вкладывается в содержание усмотрения? В словаре русского языка усмотрение определяется как «решение, заключение, мнение»¹.

По мнению М. С. Студеникиной, нельзя однозначно ответить на вопрос о том, есть ли усмотрение явление сугубо отрицательное или сугубо положительное и какая должна быть его судьба в будущем².

О. В. Кораблина считает, что признание усмотрения как правового явления, определение его пределов обусловлено во многом конкретной концепцией правопонимания, господствующего в той или иной правовой семье или в конкретном государстве³.

Административное усмотрение применяется исключительно в пределах предоставленных полномочий и должно быть направлено на удовлетворение публичных интересов. Исключение возможности принятия управленческого решения по усмотрению невозможно ввиду сложности, многогранности и динамичности управленческих отношений⁴.

В современный период весьма сложно при разработке законодательных актов спрогнозировать развитие управленческих отношений на долгосрочную перспективу.

На органы внутренних дел, как одну из важнейших составляющих механизма государства, возлагается выполнение многих функций, в том числе и обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан; охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Однако реализация возложенных на органы внутренних дел задач возможна лишь при условии надлежащего выполнения их сотрудниками своих должностных обязанностей и соблюдения служебной дисциплины. Одним из средств обеспечения последней выступает институт дисциплинарной ответственности.

Согласно ст. 15 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о службе в органах внутренних дел) за нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел налагаются дисциплинарные взыскания. Нарушение служебной дисциплины определяется в ст. 49 Закона о службе в органах внутренних дел определяется

следующим образом: «нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав».

Необходимо заметить, что законодатель дифференцировал нарушения служебной дисциплины на собственно нарушение служебной дисциплины и грубое нарушение служебной дисциплины, при этом, закрепил в законе закрытый перечень дисциплинарных проступков, которые следует рассматривать как грубое нарушение служебной дисциплины. Что касается нарушений служебной дисциплины, исчерпывающего нормативно закрепленного перечня нарушений служебной дисциплины нет. Как верно отметил Е. С. Кученин, «существуют субъективные, основанные на знании правовых актов и правосознании начальников оценочные суждения о характере и содержании нарушения служебной дисциплины»⁶.

Отсутствие законодательного закрепления составов дисциплинарных проступков приводит к тому, что на практике сотрудника органов внутренних дел могут привлечь к дисциплинарной ответственности за действие, которое не является дисциплинарным проступком. Так, Приказом начальника ГУ МВД России по Саратовской области от 25.06.2018 года Ш. был подвергнут дисциплинарному взысканию в виде предупреждения о неполном служебном соответствии за нарушение требований пункта 9 должностного регламента, выразившиеся в отсутствии должностного контроля за принятием решения по вопросу технического обслуживания и проведения ремонта видеорегистраторов, установленных в патрульных автомобилях ДПС ОР ДПС ГИБДД МУ МВД России «Балаковское» Саратовской области. С решением о наложении дисциплинарного взыскания Ш. не согласился, в связи с чем обратился в суд с требованием о признании приказа о наложении дисциплинарного взыскания незаконным. При рассмотрении дела по существу суд пришел к выводу, что в действиях истца отсутствует состав дисциплинарного проступка, а именно заключение служебной проверки не содержит объективных фактов, из которых можно сделать вывод о бездействии Ш. и нарушении им п. 9 должностного регламента⁷.

У данной проблемы имеется и обратная сторона. Учеными совершенно обоснованно отмечается, что «важной проблемой дисциплинарного производства является широта свободного усмотрения при решении вопроса о возбуждении дисциплинарного производства, который зависит исключительно от позиции руководителя соответствующего органа, что приводит к тому, что служебно-дисциплинарные деликты остаются часто незамеченными начальниками отделов и даже кадровыми сотрудниками»⁸.

В связи с этим следует согласиться с мнением М. Б. Добробабы: «Представляется необходимым в нормах служебного законодательства закрепить положение о том, что при наличии повода и фактического основания для возбуждения дисциплинарного

производства руководитель государственного органа обязан возбудить дисциплинарное производство, издав об этом соответствующий приказ»⁹.

Перечень дисциплинарных взысканий, которые могут применены к сотрудникам органов внутренних дел за нарушение служебной дисциплины, закреплен в ст. 50 Закона о службе в органах внутренних дел. Так, за нарушение служебной дисциплины могут быть наложены такие дисциплинарные взыскания как замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел, увольнение со службы в органах внутренних дел. Этот перечень является закрытым, что означает невозможность наложения иных дисциплинарных взысканий, не предусмотренных законом.

Какую из дозволенных санкций выбрать, работодатель определяет по усмотрению, исходя из конкретной ситуации. Конкретика имеется только относительно применения такого вида дисциплинарного взыскания как перевод на нижестоящую должность. Так, согласно ст. 50 Закона о службе в органах внутренних дел закреплено, что «перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел как вид дисциплинарного взыскания может применяться в случае совершения сотрудником органов внутренних дел грубого нарушения служебной дисциплины либо неоднократного нарушения им служебной дисциплины и при наличии наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания»¹⁰.

В отсутствие закрепленных оснований применения того или иного дисциплинарного взыскания как раз и скрывается основная проблема объективной оценки случившегося.

Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел является специальной, поскольку особенности ее наступления урегулированы специальным законодательством. Вместе с тем, учитывая положения ст. 3 Закона о службе в органах внутренних дел, к правоотношениям, связанным с привлечением к дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел, применяются также нормы трудового законодательства. В частности, нормы ст. 192 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ), закрепляющие, что при наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен¹¹.

Однако, это положение по большей части относится к категории субъективных. Понятие «тяжесть совершенного проступка» каждый может оценивать по-своему. Немного объективности вносит пункт 53 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. №2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»¹². В нем определено, что на работодателя возложена обязанность доказать соблюдение им при применении к работнику дисциплинарного взыскания общих принципов юридической, а, следовательно, и дисциплинарной ответственности, таких как справедливость, равенство, соразмерность, законность, вина, гуманизм.

На практике довольно часто руководитель применяет к сотруднику органа внутренних дел дисциплинарное взыскание не разобравшись детально с каждым из указанных принципов, особенно с принципом соразмерности. Например, Приказом на Д. наложено дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора с лишением премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей за то, что она спала на рабочем месте и поступающие сообщения на пульт принимали другие. Не согласившись с приказом о наложении дисциплинарного взыскания, Д. обратилась в суд. При рассмотрении дела суд установил следующее: «истец проходит службу в органах

внутренних дел более 5 лет, за это время к дисциплинарной ответственности не привлекалась, что стороной ответчика не оспаривалось, имеет поощрения. К тому же представитель УМВД России по г. Омску не представил доказательств того, какие негативные последствия повлекли за собой действия истца, т.к. из материалов дела следует, что в спорный день вместе с истцом на смену в дежурную часть заступило 4 сотрудника, факт сна имел место около одного часа, за это время поступающие звонки от граждан принимали коллеги истца. Следовательно, применение такой меры дисциплинарного наказания как строгий выговор в данном случае не является обоснованным, так как не соответствует обстоятельствам произошедшего, наступившим последствиям, предшествующей службе истца в органах внутренних дел, а также общеправовым принципам гуманизма, соразмерности и социальной справедливости. При таких обстоятельствах, приказ начальника УМВД России по г. Омску о наложении на Д. дисциплинарного взыскания в виде строгого выговора с лишением премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей нельзя признать законным»¹³.

Таким образом, одной из проблем привлечения к дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел выступает наличие необоснованной широты усмотрения при применении к сотрудникам органов внутренних дел дисциплинарных взысканий. Неоправданное расширение усмотрения приводит к злоупотреблению должностными полномочиями, незаконному привлечению к дисциплинарной ответственности, заключающемуся в наложении дисциплинарного взыскания при отсутствии состава дисциплинарного проступка, наложении дисциплинарного взыскания, несоразмерно-го тяжести совершенного дисциплинарного проступка. Усмотрение при привлечении к дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел должно быть ограничено рамками действующего законодательства. В частности, необходимо конкретизировать составы нарушений служебной дисциплины (дисциплинарных проступков), конкретизировать основания применения к сотрудникам органов внутренних дел предусмотренных законом тех или иных дисциплинарных взысканий.

Так, отсутствие законодательного закрепления составов дисциплинарных проступков приводит к тому, что сотрудники органов внутренних дел «зависимы» от руководителей, уполномоченных осуществлять юрисдикционную деятельность. Например, сотрудников полиции (чьи права нарушаются ежедневно), совершивших дорожно-транспортные происшествия, увольняют со службы не разбираясь детально в причинах и условиях совершенного проступка. Иными словами, сложился определенный шаблонный подход у руководителей данного ведомства, которые, к сожалению, не учитывают личность сотрудника, степень вины и характер наступивших последствий.

Административное усмотрение является важным элементом в деятельности органов внутренних дел, позволяющим оперативно с учетом сложившейся ситуации и на основе действующего законодательства принимать управленческие решения, направленные на защиту публичных интересов.

¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1987. С. 729.

² См.: Правоприменение в Советском государстве/Под ред. И. Н. Кузнецова, И. С. Самощенко. М., 1985. С. 47.

³ См.: Кораблина О. В. Усмотрение в правоприменительной деятельности: Общетеоретический и нравственно-правовой аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 7–8.

⁴ Мильшин Ю. Н. Административное усмотрение в реализации разрешительного метода правового регулирования // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 57–58

⁵ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03 августа 2018 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020; 2018. № 32 (ч. 1), ст. 5100.

⁶ Кученин Е. С. Характерные черты дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8. С. 231.

⁷ См.: Решение Балаковского районного суда от 07 августа 2018 г. по делу № 2–2077/2018. Доступ из ГАС «Правосудие». (дата обращения: 30.09.2018).

⁸ Хайретдинов Р. А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: казусы в административном праве // Евразийский юридический журнал. 2012. № 10. С. 125.

⁹ Добробаба М. Б. Проблемы внесудебного дисциплинарного производства в служебном праве // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 23.

¹⁰ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03 августа 2018 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020; 2018. № 32 (ч. 1), ст. 5100.

¹¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. (ред. от 12 ноября 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3; 2019. № 46, ст. 6418.

¹² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (ред. от 24 ноября 2015 г.) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного суда РФ. 2004. № 6.

¹³ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Омского областного суда от 16 сентября 2015 г. по делу № 33–6492/2015. Доступ из Справ. правовой системы «Гарант».

А. А. Муродзода

старший научный сотрудник ИФПП Академии наук Республики Таджикистан,
кандидат юридических наук

НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВЕРХОВНОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

Верховный Суд Республики Таджикистан по своему правовому статусу в судебной системе судов общей юрисдикции является высшим судебным органом, осуществляющим судебный надзор за деятельностью военных судов гарнизонов, судом Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городских и районных судов по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным этим судам.

В юридической науке данному процессуальному институту посвящено значительное количество научных работ, в которых отмечается, что осуществление надзорных функций за судебными органами выступает важным правовым гарантом в обеспечении права человека на судебную защиту¹.

В судебной системе судов общей юрисдикции Верховный Суд выступает высшим судебным органом и высшей судебной инстанцией, что исходит из его задач и полномочий, определенных в нормативных правовых актах, регулирующих его организацию и деятельность

Особенным механизмом деятельности Верховного Суда, направленным за защиту прав, свобод, законных интересов личности, законности и осуществления

справедливого судопроизводства, является судебный надзор — вид деятельности, который свойственен только высшим судебным органам, которые рассматривают и разрешают судебные дела в кассационном и надзорном порядках, выступая как высшие органы правосудия.

Конституционный Закон РТ «О судах» закрепляет за высшим органом судебной власти — Верховным Судом Республики Таджикистан — в качестве основных направлений деятельности осуществление судебного надзора за деятельностью нижестоящих судов общей юрисдикции.

Верховный Суд Таджикистана по своему правовому положению является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики, по вопросам применения действующего законодательства Республики Таджикистан, возникающим при рассмотрении судебных дел.

По отношению к Верховному Суду, суды районов и городов являются судами нижнего звена, областные суды выступают судами среднего звена, а Верховный Суд является вышестоящим судебным органом, который осуществляет судебный надзор за деятельностью нижестоящих и непосредственно завершает пирамиду системы судов общей юрисдикции.

В процессе осуществления надзорных функций вышестоящим судебным инстанциям необходимо соблюдать организационные и процессуальные принципы. Весьма тонка грань между понятиями «надзорная деятельность» с конституционным принципом независимости судьи и самостоятельности судебного органа. Осуществляя надзорные полномочия, Верховный Суд должен придерживаться основополагающего правила судостроительства и судопроизводства.

Верховный Суд Республики Таджикистан осуществляет судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов в порядке, предусмотренном законодательством.

Судебный надзор — процессуальная деятельность судов по проверке законности и обоснованности приговоров, решений, определений и постановлений судов, по даче судебным органам руководящих разъяснений по применению законодательства при рассмотрении уголовных и гражданских дел, а также разрешение споров между судами².

Правовые вопросы надзорного производства в судах являются весьма актуальными и обсуждаемыми среди ученых, в связи с чем данному институту посвящено значительное количество научных трудов³.

Выделим основные характеризующие элементы правозащитной и правовосстановительной деятельности судебного надзора:

— право осуществлять судебный надзор имеют только высшие судебные органы в пределах тех полномочий, которые определены для соответствующего судебного органа законодательством. В данном аспекте мы говорим о тех судах, которые в силу своих процессуальных (инстанционных) полномочий осуществляют судебный надзор за деятельностью нижестоящих судебных органов по рассматриваемым ими гражданским, семейным, уголовным, административным и иным категориям дел. В правовое поле судебного надзора, как основного направления деятельности вышестоящих судов за деятельностью нижестоящих судебных органов, входит обеспечение конституционного права личности на судебную защиту, установленное в статье 19 Конституции РТ;

— судебный надзор выступает как самостоятельный вид судебной деятельности, который регламентируется соответствующим процессуальным законодательством. Иными словами, судебный надзор выступает как одна из важных функций судебной деятельности;

— судебный надзор, кроме решения общих задач, предусмотренных законом для деятельности судебной власти, также имеет свои обособленные цели и задачи, которые заключаются в проверке на законность и обоснованность судебных актов, т.е. осуществляет судебный надзор за качеством принимаемых решений со стороны нижестоящих судов. Судебный надзор выступает важным механизмом в деле укрепления законности и гарантий исправления судебных ошибок, способствуя тем самым наиболее полному достижению целей правосудия;

— судебный надзор проявляется в двух основных формах: рассмотрение дел в кассационной и надзорной инстанциях, каждая из них относится к самостоятельным стадиям судопроизводства и имеет свои задачи, цели, методы;

Необходимо считать обратить внимание на обсуждаемый среди учёных вопрос относительно понятия и содержания судебного надзора. Некоторые авторы ограничивают понятие судебного надзора, как деятельность суда в надзорной инстанции, другая группа учёных считает, что данный процессуальный институт имеет более обширное представление.

Основным предназначением судебного надзора является то, что вышестоящие суды осуществляют в установленном законом порядке пересмотр судебных актов на законность, обоснованность, справедливость как не вступивших в законную силу судебных актов, так и вступивших.

Однако в научной литературе под судебным надзором часто понимается деятельность суда в надзорной инстанции, как исключительной стадии судопроизводства, направленной на проверку вступивших в законную силу судебных актов на законность и обоснованность.

В смысле содержания статьи 22 Конституционного Закона РТ «О судах» говорится, что Верховный суд осуществляет судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов общей юрисдикции.

Судебный надзор, который отмечается в Конституционном законе «О судах», Верховный Суд РТ осуществляет путём полномочий, определённых в законодательстве, в том числе рассмотрения дел в кассационном и надзорном порядках в судебных коллегиях по гражданским, семейным, уголовным, административным делам и Военной коллегии, а также Президиумом Верховного Суда.

На наш взгляд, понятие судебного надзора более объёмное в содержании, которое охватывает деятельность суда не только в надзорной, но и кассационной инстанциях. Также в его содержание необходимо включить деятельность, направленную на обеспечение единой судебной практики, и дачу судам руководящих разъяснений по вопросам правильного понимания и применения действующего законодательства, которые возникают при рассмотрении судебных дел, изучение и обобщение судебной практики, анализ судебной статистики.

Например, законодательство и практика деятельности судебной власти в Российской Федерации показывает, что на основании статьи 126 Конституции РФ Верховный Суд РФ является высшим судебным органом и осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов и даёт разъяснения по вопросам судебной практики.

Правовая природа и сущность Верховного Суда РТ, как высшего судебного органа по осуществлению судебного надзора, является главным и важнейшим предметом его деятельности по осуществлению надзора за судебной деятельностью нижестоящих судов.

Верховный Суд Таджикистана осуществляет свои надзорные функции на основании соответствующих процессуальных Кодексов (УПК, ГПК, ПКоАП), в которых детально регламентируется порядок осуществления данных полномочий.

Право человека и гражданина на обращение в вышестоящий судебный орган с целью защиты или восстановления прав и законных интересов исходит из конституционного права на судебную защиту. Порядок обращения граждан в суды кассационной и надзорной инстанций непосредственно определяется соответствующим процессуальным законодательством.

Справедливо отмечает Гребенников В.В., что закон не случайно предусмотрел кассационной и надзорный порядок проверки судебных постановлений коллегиально, ясно, что качество проверки и гарантированность судебной защиты прав и законных интересов сторон и участников процесса при коллегиальном рассмотрении дела повышается⁴.

Важная составляющая деятельности Верховного Суда состоит в том, что последний компетентен пересматривать принятые нижестоящими судами судебные акты по конкретным делам в кассационном и надзорном порядках. Высший судебный орган страны призван решать важные задачи, предусмотренные гражданским, уголовным, административным процессуальным законодательством, связанные с законным, справедливым, обоснованным разрешением правового конфликта.

В данном контексте считаем логичным провести анализ отличий деятельности суда кассационной от надзорной инстанций.

Прежде всего, необходимо изучить объект судебного надзора, под которым следует понимать сам предмет, на который непосредственно направлена деятельность судов, а деятельность вышестоящих судов направлена на проверку судебного акта, в связи с чем объектом судебного надзора выступает проверка на законность, справедливость и обоснованность судебного акта.

Представляется, что объект деятельности суда надзорной инстанции шире и объемнее, чем кассационной. Это объясняется тем, что предметом кассационного обжалования могут быть только судебные акты, принятые судом первой инстанции, а в надзорной инстанции подлежат проверке принятые решения суда первой, второй инстанции по конкретному делу. То есть, в полномочия суда надзорной инстанции входит рассмотрение и разрешение принятого судом судебного акта, как первой инстанции, так и кассационной, на законность и справедливость, что и свидетельствует о широком спектре полномочий в данной инстанции.

В процессуальном законодательстве предусматриваются сроки обжалования судебных актов. Так, в суд кассационной инстанции с момента получения судебного акта по первой инстанции можно обратиться в течение 10 дней по уголовным делам, по гражданским делам — 30 дней, а по административным делам — 10 дней. В суд надзорной инстанции можно обратиться с надзорной жалобой с момента вступления в законную силу судебного акта один год.

На наш взгляд, судебный надзор представляет собой особую деятельность высших судебных органов за нижестоящими судами, направленную на выявление и устранение нарушений материального и процессуального законодательства

при осуществлении ими правосудия, преследующих цель обеспечения защиты прав и законных интересов лиц.

Выделим основные характерные процессуальные черты надзорной деятельности Верховного Суда, связанные с обеспечением судебной защиты прав и свобод человека и гражданина:

- является высшим судебным органом в иерархии судов общей юрисдикции;
- выступает высшей судебной инстанцией, принятые решения имеют окончательный характер;
- осуществляет судебный надзор за деятельностью нижестоящих судов в установленных законом формах;
- его юрисдикция распространяется на все категории дел, подсудные судам общей юрисдикции.

¹ Османов Т.С. Актуальные проблемы совершенствования деятельности суда надзорной инстанции: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.09; М., 2006. 203 с.; Дикарев И.С. Предварительное производство в суде надзорной инстанции. М., 2010.; Сафиуллина Ю.В. Обеспечение прав личности при осуществлении судебного надзора по уголовным делам // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Тюмень, 2006; Обухов И.И. Проблемы производства в надзорной инстанции, возникающие на этапе проверки соответствия надзорных жалоб или представления требованиям УПК РФ: автореф. дисс... канд. юр наук. Сыктывкар, 2010.

² См.: Экономика и право: словарь-справочник/под ред. Л.П. Куракова, В.Л. Куракова, А.Л. Куракова. М., 2004.

³ Борисова Е.А. Производство в порядке надзора в гражданском, арбитражном процессах: некоторые проблемы и пути их решения // Юридический мир. 2006. № 1; Власов А.В. Актуальные проблемы надзорного производства в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 6; Каширин А. Проблемы надзорного производства // эж-Юрист. 2007. № 12; Рехтина И.В. Проблемы унификации норм, регулирующих производство в порядке надзора в гражданском процессе // Российская юстиция. 2006. № 9; Тарабрин Д.В. Проблемы пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений // Российская юстиция. 2006. № 10; Герасимова А.А. Проблемы реализации правозащитной функции в надзорной инстанции гражданского судопроизводства // Правовая политика государства: теория, история, практика: сб. науч. ст./отв. ред. Н.Г. Карнишина. Пенза, 2009. Вып. 5. С. 84–90.

⁴ См.: Гребенников В.В. Институциональные вопросы развития и совершенствования судебной системы Российской Федерации // Образование и право. 2016. № 1. С. 146–154.

Н. А. Синельникова

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Государство в соответствии с Конституцией Российской Федерации гарантирует охрану здоровья каждого человека.

Приняв на себя соответствующие обязательства, государство должно осуществлять и контроль в сфере здравоохранения.

Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области здравоохранения, принимает необходимые меры по реализации прав

граждан на охрану здоровья; определяет порядок и условия предоставления населению платных медицинских услуг; организует, направляет, координирует и контролирует деятельность всех центральных федеральных органов исполнительной власти, имеющих отношение к здравоохранению, и определяет их правовой статус; разрабатывает, утверждает и финансирует федеральные и региональные программы развития здравоохранения.

Согласно ст. 9 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹, органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица организаций несут в пределах своих полномочий ответственность за обеспечение гарантий в сфере охраны здоровья, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 85 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» контроль в сфере охраны здоровья включает в себя:

1. контроль качества и безопасности медицинской деятельности;
2. государственный контроль в сфере обращения лекарственных средств, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации об обращении лекарственных средств;
3. государственный контроль при обращении медицинских изделий;
4. государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;
5. государственный контроль в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов.

Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере: здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи, медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы), фармацевтической деятельности и т.д.

Министерство здравоохранения РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении: Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства, федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, Федерального фонда обязательного медицинского страхования².

Федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, является Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор).

Росздравнадзор относится к органам исполнительной власти и выполняет контрольные и надзорные функции в области организации и обеспечения охраны здоровья населения. В своей работе Росздравнадзор опирается на действующее законодательство и Конституцию страны. Федеральная служба по надзору контролируется Министерством здравоохранения и представляет собой мощную систему,

включающую в себя центры управления, территориальные органы по субъектам России и федеральные государственные бюджетные учреждения.

Основными функциями органа Росздравнадзор являются:

1. Отслеживать качество и безопасность препаратов, изделий и услуг медицинского характера. Контролировать корректность ценообразования на отдельную продукцию, а также достоверность статистической информации;
2. Регулировать выплаты денежных средств лицам, получившим звание «Почетный донор РФ», а также привлекать к ответственности должностных лиц, которые не исполняют установленное положение;
3. Осуществлять мониторинг цен, проводить соответствующие экспертизы препаратов на безопасность, регистрировать и фиксировать побочные эффекты, а также и осведомлять население о нежелательных реакциях на тот или иной препарат;
4. Препятствовать реализации опасных для жизни и здоровья лекарственных средств;
5. Выдавать лицензии и регистрационные удостоверения на ведение деятельности и реализацию медицинской продукции;
6. Выдавать разрешения и сертификаты на транспортировку сильнодействующих и наркотических средств;
7. Изготавливать и регистрировать препараты;
8. Доносить до населения и вышестоящих инстанций результаты исследовательской деятельности;
9. Контролировать порядок работы организаций из сферы здравоохранения;
10. Качественно и в полном объеме исполнять обязанности, установленные действующим законом.

Кроме того, часть государственных функций контроля и надзора в сфере здравоохранения выполняет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), ранее подведомственный Министерству здравоохранения и социального развития РФ, но с мая 2012 года находящаяся в непосредственном ведении Правительства России.

Роспотребнадзор непосредственно осуществляет:

- контроль за санитарно-эпидемиологическим состоянием лечебно-профилактических учреждений;
- контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством Российской Федерации видов товаров;
- контроль за выполнением работ, производством, транспортировкой, хранением, применением (использованием) и утилизацией продукции производственно-технического назначения, в случаях, когда требуется непосредственное участие человека, и товаров для личных и бытовых нужд граждан;
- контроль за производством, транспортировкой, закупкой, хранением, реализацией и применением (использованием) потенциально опасных для человека химических, биологических веществ и отдельных видов продукции после их государственной регистрации;
- контроль за проведением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, направленных на профилактику инфекционных и паразитарных заболеваний.

Таким образом, государственный контроль в сфере здравоохранения осуществляют органы как общей, так и специальной компетенции. С одной стороны, это должно

восприниматься как положительный момент, а с другой — это имеет свои недостатки. В связи с тем, что все органы имеют разную подчиненность, то это может препятствовать созданию единой системы контроля. Необходимо изменить систему государственного контроля, то есть унифицировать, повысить ее независимость.

¹ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2019. № 22, ст. 2675.

² См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 5 июня 2019 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3526; 2019. № 23, ст. 2970.

Т. А. Смагина

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

М. И. Каретникова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ЭФЕКТИВНОСТЬ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ РАБОТ КАК МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРИМЕНЯЕМОЙ К НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМ

Теоретическое осмысление деятельности по укреплению законности и правопорядка стоит как первоочередная задача перед учеными и практиками. Повышение уровня правового поведения несовершеннолетних представляется авторам как приоритетный сегмент этого процесса. Административное наказание за совершение противоправного деяния является отрицательной оценкой поведения правонарушителя со стороны государства. Усиление эффективности воздействия административного наказания, применяемого к несовершеннолетнему имеет своё начало в разработке и рассмотрении практикоориентированных постулатов.

Кодекс об административных правонарушениях РФ (далее — КоАП РФ) ¹, устанавливает систему административных наказаний, применяемых как на федеральном, так и на региональном уровне. В отношении несовершеннолетних правонарушителей возможно применение таких санкций как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права (на управление мопедом и мотоциклом); обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Целью административной ответственности помимо превенции является и правовое воспитание лица, совершившего правонарушение. При этом, административно-деликтное законодательство устанавливает, в случаях назначения административного штрафа и отсутствия заработка

(дохода) у несовершеннолетнего правонарушителя, «делегирующие» законным представителям несовершеннолетнего исполнение этого наказания посредством уплаты указанной в постановлении суммы. Исходя из этого, субъективная цель административной ответственности несовершеннолетнего достигается косвенно, опосредованно, без воздействия на правовое поведение личности несовершеннолетнего правонарушителя и, на наш взгляд, утрачивается цель административной ответственности по предотвращению совершения в будущем административных правонарушений.

Для данной категории правонарушителей следует акцентировать внимание органа юрисдикции на специфическом воспитательном воздействии, что эффективно скажется на уровне психологического развития несовершеннолетнего. КоАП РФ достаточно лоялен к несовершеннолетним и устанавливает возможность по итогам рассмотрения дела об административном правонарушении несовершеннолетнего комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДНиЗП) освобождать несовершеннолетнего от административной ответственности. Данная ситуация может возникнуть лишь в исключительных случаях, при учёте конкретных обстоятельств рассматриваемого дела, полученной информации о несовершеннолетнем. После вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении к несовершеннолетнему применяются меры не административной ответственности, а воспитательного воздействия.

Полагаем, что привлечение к обязательным работам лиц, нарушивших административно-деликтное законодательство, становится средством воспитательного процесса и мерой профилактики правонарушений. Суть обязательных работ в непосредственном воздействии через полезную деятельность во благо общества на психологическое состояние несовершеннолетнего. Являясь мерой административного принуждения, обязательные работы содержат в себе первоочередную воспитательную цель, а также применяются в целях предупреждения совершения новых правонарушений. По общему правилу административное наказание не может унижать человеческое достоинство несовершеннолетнего правонарушителя и причинять ему физические страдания, «ограничения и лишения связанные с применением санкций оказывают воспитательное воздействие на правонарушителей, заставляют их задуматься над своим поведением и добросовестно выполнять правовые предписания». ² Воспитательная роль обязательных работ может быть эффективной и они действительно будут способствовать предупреждению правонарушений в результате точечного правового воздействия на несовершеннолетнего.

Повышенное внимание к этой мере юридической ответственности со стороны государства выражается в декриминализации обязательных работ, в единстве сущности уголовного и административного наказаний ³ при семантическом анализе. В рамках научных исследований предлагалось наиболее активно применять обязательные работы к подросткам в возрасте от 16 до 18 лет ⁴. Данной позиции не противоречат и нормы КоАП РФ, имея ссылки лишь на общий порядок их применения.

Применение обязательных работ административно-деликтном законодательстве прописано как выполнение в свободное время от основной работы, службы, учебы бесплатные общественно полезные работы ⁵. Несомненно, это вызывает у ученых-административистов недоумение в части их правовой природы, как трудовой деятельности, назначаемой по принуждению ⁶. Точку в этих размышлениях поставил Конституционный Суд РФ, указав, что обязательные работы «не являются недопустимым

способом принуждения к труду»⁷. Привлечение к общественно полезной деятельности является наиболее оптимальной мерой воздействия на несовершеннолетнего.

Исследуя производство по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних, предлагаем установить юрисдикционные полномочия по назначению обязательных работ во внесудебном порядке, а реализовывать эту меру на практике будет КДНиЗП. Но с этим не согласились бы приверженцы «ювенального направления». Имеют место предложения в части передачи из юрисдикционной подведомственности, и вообще об отстранении, КДНиЗП от рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних с передачей этих дел в федеральные суды⁸. Анализируя юрисдикцию КДНиЗП, проведём аналогию их деятельности, с деятельностью присяжных заседателей⁹. Отсутствие юридического образования позволяет принимать последние решения в рамках уголовно-деликтного законодательства, что имеет, по сравнению с административно-деликтным законом, более суровые последствия. Также КоАП РФ устанавливает создание административных комиссий в соответствии с законами субъектов Российской Федерации для рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации¹⁰.

По мнению авторов, в административно-деликтном законодательстве следует установить полномочия по применению КДНиЗП к несовершеннолетним правонарушителям обязательных работ, ведь её юрисдикционная деятельность направлена в первую очередь на защиту прав несовершеннолетних.

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №1 (ч. 1), ст. 1; 2019. № 31, ст. 4473.

⁸ Управление. Гражданин. Ответственность. Сущность, применение и эффективность административных взысканий // Попов Л.Л., Шергин А.П. — Л.: Наука, 1975. С. 134; Кудрявая А.А. Воспитательная роль административного наказания // Молодой ученый. 2014. №3 (62). С. 653–655.

⁹ См.: ст. 3.13 КоАП РФ и ст. 49 Уголовного Кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2019. № 31, ст. 4467.

¹⁰ См.: Занина Т.М. О применении обязательных работ как вида административных наказаний к несовершеннолетним правонарушителям // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних. 2016. №1 (3). С. 43–46.

¹¹ При этом обязательные работы охарактеризованы в Методических материалах. См.: Письмо ФССП России от 25 июня 2013 г. № 12/01–17171-АП «О разъяснении положений законодательства и макете исполнительного производства» (вместе с «Разъяснением порядка исполнения судебными приставами-исполнителями постановлений судей о назначении административного наказания в виде обязательных работ»), которые размещены на ведомственном служебном портале АИС ФССП России в файловом менеджере в директории «01_Управление организации исполнительного производства».

Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Чаннов С.Е. Применение административного наказания в виде обязательных работ: возможные проблемы // Административное право и процесс. 2013. №10. С. 27–34. С. 30

¹³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8, ст. 868.

¹⁴ URL: // <https://rossaprimavera.ru/news/6d56bbd5> (дата обращения 19.08.2019 г.)

¹⁵ См.: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34, ст. 3528; 2017. № 27, ст. 3945, раздел XII Особенности производства в суде с участием присяжных заседателей Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1), ст. 4921; 2019. № 31, ст. 4474.

¹⁶ См.: ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ; Закон Саратовской области от 4 мая 2009 г. № 41-ЗСО «Об административных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий» // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. №9, ст. 2205–2209; 2019. №1, ст. 17–18; Лакаев О.А. Коллегиальные органы административной юрисдикции, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации: автореферат дис.... кандидата юридических наук. Саратов, 2008. 26 с.

Т. А. Смагина

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

А. А. Усова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ДОБРОВОЛЬНОЕ ПЕРЕСЕЛЕНИЕ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В РОССИЮ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Административно-правовое регулирование миграционных процессов по переселению соотечественников в Россию — это один из подвидов правового регулирования миграционной политики. Основано оно на реализации административно-правовых норм и административно-правовых средств государственными служащими уполномоченных органов исполнительной власти. На сегодняшний день миграционная политика выступает одним из приоритетных направлений в политической и экономической деятельности государства. Миграционная политика, если она проводится эффективно, оказывает активное влияние на внутреннюю политику нашей страны, а в настоящее время еще и на один из её доминирующих аспектов — демографическое развитие. Рассматриваемое политическое направление зависит от качественного правового регулирования, в своей основе имеет, в том числе и Концепцию государственной миграционной политики РФ до 2025 года¹. Практическое применение миграционного законодательства Российской Федерации реализуется посредством деятельности уполномоченных органов государственной власти в сфере миграции, которая направлена на выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование². О формировании миграционной политики в начале XXI века учеными отмечалось, что процесс разработки национальной миграционной политики должен проходить ряд этапов. Первый этап направлен на определение предмета, для чего будет производиться та или иная программа, результат проводимых мероприятий. На втором этапе формулируются цели и задачи проводимой политики. На третьем этапе разрабатываются программы для определения подходящих инструментов, которые могут поспособствовать для реализации поставленных целей и задач. Далее определяются соответствия в вопросах ведения административных структур, и по итогу закрепляется нормативно-правовой базой³. Применив теоретические разработки к осуществляемой на настоящий момент миграционной

политике в государстве, можно констатировать, что этапы последовательно реализуются, но нормативное регулирование требует более тщательной проработки в виду реализации ряда острых вопросов.

Миграция имеет характер социального индикатора, то есть реакцию населения на социально-экономические и социально-политические процессы. Миграционная политика выступает в качестве катализатора на изменения государственного воздействия в данной сфере. Сегодня в России развитие социальной политики в сфере миграции отражено в регулировании внешней трудовой миграции, в формировании наиболее благоприятных условий для получения гражданства Российской Федерации нашим соотечественникам, проживающими в странах СНГ после распада СССР, а также в изменении направленности внутренней миграции в Российской Федерации. Государство ожидает миграционную активность после установления формулы возвращения лиц (воссоединения родственных связей, возвращение на территорию муниципалитета, где родился), ранее проживавших на территории Российской Федерации (или СССР), а сейчас проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в нашу страну. Миграционный приток может компенсировать естественную убыль населения и стать истоком трудовых ресурсов для российской национальной экономики.

В 2006 году представленное направление получило закрепление в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее — Государственная программа). Позитивное направление этого документа имеет первоочередное направление на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом (далее — соотечественники). Направленность Государственной программы, как в целом и миграционной политики государства, имеет как экономические цели, связанные с потребностями развития российских регионов, так и социальные, направленные на стабилизацию численности населения Российской Федерации, на решение демографических проблем на территории их вселения.⁴ Для решения поставленных в Государственной программе задач полномочия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России), которым также реализуется нормативно-правовое регулирование в сфере миграции. Центральным звеном в рассматриваемой сфере выступает Главное управление по вопросам миграции МВД России, а на уровне субъектов Российской Федерации осуществляют деятельность территориальные органы — Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по региону.

С 2011 года в Саратовской области реализуется подпрограмма Государственной программы «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»⁵. Ответственным за реализацию подпрограммы выступает Министерство занятости, труда и миграции Саратовской области, а исполнитель организации управления реализации подпрограммы — Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области. Вопросы, связанные с развитием подпрограммы направлены на укрепление социально-экономического состояния региона. Мониторинг применения программных критериев, представленный на сайте УВМ ГУ МВД России Саратовской области показывает сведения о первых этапах реализации, когда Саратовская область была включена в программу. По итогам действия программы в конце 2011 года она не была реализована в целом в Поволжском федеральном округе⁶. В последующие годы положительная

динамика затрагивала Саратовскую область, но менее активно, чем, например, Приморский край. Информация о прибытии и постановке на учёт во II квартале 2019 года в Российскую Федерацию характеризуется наличием 28 тысяч участников Государственной программы и членов их семей. Следует отметить большую миграционную привлекательность таких регионов как Тульская (2,74 тыс. чел.), Калужская (2,42 тыс. чел.). Недостаточно заинтересованы соотечественники переселением в Поволжье — Самарская (0,98 тыс. чел.) и Саратовская (0,88 тыс. чел.) области⁷.

Таким образом, полагаем, что административно-правовое регулирование добровольного переселения соотечественников в Россию, в частности в Саратовскую область, следует усовершенствовать посредством расширения комплекса специфических способов воздействия на соотечественников, направленных на привлечение ещё большего притока желающих вселиться на территорию Российской Федерации.

При планировании миграционной политики, в том числе по добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, следует более чётко определить цель их вселения в Россию: акцент ли это на демографический рост или на поднятие экономики в стране? В первом случае требуется установить квоты на «социальный пакет услуг», связанных с увеличением населения страны (бесплатные внеочередные медицинские услуги, внеочередные места в организации дошкольного образования и прочее). Во втором — предусмотреть квоты на наличие вакантных трудовых мест или возможности для получения дополнительного профессионального образования с последующим трудоустройством. Полагаем, разработка и установление ответов на обозначенные вопросы в уполномоченных органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, позволит обеспечить интеграцию и защищенность публичных государственных интересов и личных прав и законных интересов соотечественников, прибывающих из-за рубежа, а также упрощение реализуемой государством миграционной политики.

¹ Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45, ст. 6917.

² Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 303; Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 (ред. от 26 октября 2018 г.) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=322319&fld=134&dst=100000001,0&md=0.4468360919840233#0152485> (дата обращения: 01.08.2019 г.).

³ Гольдин Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования: автореф... дис. докт. полит. наук. М., 2001. С. 5.

⁴ Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 31 мая 2019 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26, ст. 2820; 2019. № 22, ст. 2798.

⁵ Постановление Правительства Саратовской области от 03 октября 2013 №525-П (ред. от 30.12.2014) «О государственной программе Саратовской области «Содействие занятости населения, совершенствование социально-трудовых отношений и регулирование трудовой миграции в Саратовской области до 2020 года» // Собр. законодательства Саратовской области. 2013. №40, стр. 9066–9110.

⁶ URL:// https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_file/Monitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_za_2011_god.pdf (дата обращения 19.08.2019 г.)

⁷ URL://https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2019 (дата обращения 19.08.2019 г.)

А. С. Телегин

заведующий кафедрой конституционного и финансового права
кандидат юридических наук, профессор ФГБОУ ВО «Пермский государственный
национальный исследовательский университет»

ПРИНЦИП ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Принципы государственной службы — это основополагающие положения, определяющие важнейшие закономерности в организации и функционировании государственной службы¹. Они нашли закрепление в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»². Одним из них является принцип профессионализма, который предполагает наличие всесторонних знаний, владение необходимыми навыками в соответствующей области.

Данный принцип можно рассматривать в двух аспектах. В широком аспекте профессионализм предполагает получение специального профессионального образования, необходимого для выполнения общих профессиональных задач и функций. В узком аспекте под профессионализмом понимается качественное выполнение специальных задач и функций, которые характерны для конкретного вида служебной деятельности, решения узкопрофессиональных задач³.

К сожалению, уровень профессионализма государственных гражданских служащих весьма далек от идеала. Об этом свидетельствуют материалы исследований, согласно которым до 24 процентов служащих не соответствуют предъявляемым требованиям⁴.

В этой связи проблема качественной подготовки специалистов, занятых в системе органов государства, не теряет своей актуальности.

Реализации рассматриваемого принципа осуществляется различными способами. Прежде всего посредством закрепления в нормативно-правовых актах квалификационных требований, предъявляемых по должностям государственной гражданской службы к уровню образования и виду, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. За последние годы в этом направлении предприняты определенные шаги.

Так, в 2016 г. в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» были внесены изменения, в соответствии с которыми в качестве обязательного квалификационного требования, предъявляемого при замещении должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп требуется наличие высшего образования не ниже уровня специалитета либо магистратуры.

В отношении должностей названных категорий ведущей группы действует прежнее правило, предусматривающее наличие высшего образования по направлению подготовки бакалавриат. С таким подходом вряд ли можно согласиться, Практика свидетельствует, что именно руководители и специалисты ведущей группы реализуют основной комплекс государственно — властных полномочий органов публичной власти. Именно они осуществляют подготовку проектов управленческих решений,

принимаемых органами государства, проводят контрольно-надзорные проверки, принимают меры принудительного характера и т.п.

Известно, что обучение по направлению подготовки «бакалавриат» предусматривает, прежде всего получение общих знаний в определенной сфере. Подготовка специалистов и магистров помимо этого предполагает получение специальных знаний, необходимых при осуществлении конкретных видов профессиональной деятельности. В этой связи представляется целесообразным установить квалификационное требование, предъявляемое к должностям категорий «руководители» и «специалисты» ведущей группы о наличии высшего образования по направлениям подготовки специалитет или магистратура. При этом важно, чтобы это образование было профильным, т.е. соответствовать характеру осуществляемой деятельности. Такой подход позволит повысить обоснованность и эффективность деятельности государственных органов.

Несколько иначе решается вопрос о квалификационных требованиях к уровню образования в органах прокуратуры. В части 1 статьи 40.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрено, что прокурорами могут быть граждане, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе⁵. Таким образом, на должности прокурора, его заместителей и помощников могут быть назначены лица, являющиеся «бакалаврами юриспруденции», т.е. имеющие высшее образование первой ступени. Данное положение явно противоречит законодательству о государственной службе и нуждается в уточнении.

Существенную роль в подготовке специалистов мог бы сыграть институт целевого обучения, который позволяет органом публичной власти заключать договор об обучении не только с абитуриентами, но и со студентами вузов по соответствующей образовательной программе. Это обусловлено тем, что многие студентами только на старших курсах осознают значимость получаемой профессии и перспективы с этим связанные, поскольку обязан не менее трех лет отработать в органе, с которым заключен договор⁶.

Однако до сих пор целевое обучение не получило должного развития. Так, в 2019 г. в Пермском государственном университете по большинству специальностей на целевое обучение выделено 1–2 места⁷. Аналогичная ситуация в РАНХ и ГС при Президенте РФ⁸ и многих других вузах. Между тем именно целевое обучение позволяет максимально адаптировать образовательные программы к практике деятельности органов государства.

Помимо требований, предъявляемых к уровню и виду образования, лица, претендующие на замещение должностей государственной службы, должны также соответствовать требованиям, предъявляемым к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. Законодательно перечень указанных требований не определен. Это, как правило, знание законодательства по профилю служебной деятельности, основ делопроизводства, умение работать с документацией и информационно-коммуникационными технологиями. Реже встречаются такие требования как умение мыслить системно, использование опыта и мнения коллег, знание правил делового общения, умение работать в стрессовых ситуациях и т.д.⁹

Конкретный перечень названных знаний и умений закрепляется в должностном регламенте государственного служащего и зависит от области и вида его деятельности.

Профессионализм государственных служащих предполагает не только выполнение ими своих обязанностей на высоком уровне, но и постоянное «профессиональное развитие». Оно направлено на поддержание и повышение гражданским служащим уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Профессиональное развитие осуществляется в течение всего периода прохождения государственной службы и включает, в себя дополнительное профессиональное образование, а также иные мероприятия, направленные на повышение профессионального мастерства, в частности, семинары, тренинги, конференции, стажировки и др.¹⁰

Основной формой дополнительного профессионального образования является повышение квалификации, которое позволяет гражданскому служащему совершенствовать свои знания в области, непосредственно связанной с его профессиональной деятельностью. Так, по данным Федеральной службы государственной статистики в 2017 г. 97% служащих данного органа прошли курсы повышения квалификации¹¹. При этом образовательные организации зачастую предлагают программы, соответствующие требованиям, предъявляемым к профессионализму не только государственных, но и муниципальных служащих. Например, Пермским филиалом РАНХ и ГС реализованы образовательные программы «Государственная политика в области противодействия коррупции», «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации», «Управление государственными и муниципальными закупками»¹².

Повышение квалификации может осуществляться в объеме не менее 16 часов. К сожалению, на практике повышение квалификации в минимальном объеме получило широкое распространение, т.к. руководители многих органов государства формально подходят к решению этого вопроса. Представляется, что в таком объеме повышение квалификации может проводиться лишь в исключительных случаях, когда, например, требуется обновить знания в связи с изменениями в законодательстве. Нецелесообразно направление на повышение квалификации в таком объеме лиц, впервые принятых на государственную службу.

Важным элементом профессионального развития гражданских служащих является стажировка, поскольку позволяет закрепить полученные знания на практике. Кроме того она позволяет изучить новые методы работы, выявить проблемы, возникающие в процессе профессиональной деятельности и пути их разрешения. Так как в настоящее время формы ее реализации не определены, полагаем, что стажировка может рассматриваться как составная часть профессиональной переподготовки либо как самостоятельная форма, используемая при назначении служащего на должность категории «руководители». Продолжительность стажировки может определяться соответственно образовательной организацией или лицом, принявшим решение о направлении служащего на стажировку.

Согласно указу Президента РФ от 21.02.2019 г. № 68 одним из направлений профессионального развития является самостоятельное изучение гражданскими служащими образовательных материалов, тематика которых соответствует направлению их профессиональной служебной деятельности и которые размещены едином специализированном информационном ресурсе, созданном на базе федеральной государственной информационной системы в области государственной службы. Самообразование должно осуществляться возможна на основе индивидуальных планов, разрабатываемых государственными служащими в соответствии с должностным регламентом и типовыми программами, утвержденными органами государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что в целях повышения профессионализма следует:

— разработать более четкие критерии и требования, предъявляемые как кандидатам на замещение должностей государственной гражданской службы, так и к самим служащим;

— совершенствовать систему профессионального развития служащих, используя современные методы и информационные технологии,

— повысить уровень их личной мотивации в повышении профессионализма. Это могут способствовать должный уровень денежного содержания, усиление влияния профессионального развития на должностной рост, а также более высокая степень ответственности гражданских служащих за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.

¹ См.: Административное право/под ред. Каплунова А. И. М. 2011. С. 103.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2019. № 18, ст. 2223.

³ См.: Габричидзе Б. Н., Коланда В. М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. № 12. С. 19–26.

⁴ См.: Газиева И. Профессионализм государственных гражданских служащих: проблемные особенности // Власть. 2011. № 6. 141–144.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2019. № 30, ст. 4107.

⁶ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 3 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2019. № 30, ст. 4134.

⁷ См.: Официальный сайт ПГНИУ // URL: <http://www.psu.ru/> (дата обращения: 24.09.2019).

⁸ См.: Официальный сайт РАНХиГС // URL: <https://www.ranepa.ru/> (дата обращения: 24.09.2019).

⁹ См., например: Приказ Минэкономразвития России от 28 апреля 2012 г. № 255 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Министерства экономического развития РФ» (утратил силу) // БНА. 2012. № 43.

¹⁰ См.: Указ Президента РФ от 21 февраля 2019 г. «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019.

¹¹ См.: Федеральная служба государственной статистики // URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 24.09.2019).

¹² См.: Пермский филиал РАНХиГС // URL: <http://www.perm.ranepa.ru/> (дата обращения: 24.09.2019).

К. А. Тихонов

старший преподаватель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ

Время, прошедшее после перехода нашего государства на рыночные отношения, показало, что вопрос регулирования экономики, а именно контроль в данной сфере, с каждым годом приобретает всё большую актуальность. Процессы приватизации и коммерциализации, начавшиеся с начала 90-х годов XX века, побудили государство к законодательному урегулированию в указанных направлениях. А в связи

с развитием современных высоких технологий у граждан возникают новые потребности, что способствует появлению и новых видов предпринимательской деятельности, которые также необходимо контролировать со стороны государственных органов.

Прежде всего, необходимо дать определения двум основным понятиям, используемым в данной статье:

Экономическая деятельность представляет собой любую деятельность физических и юридических лиц в целях получения хозяйственно-экономической выгоды от её осуществления.

Под *административно-правовым регулированием в области экономики* понимается деятельность органов исполнительной власти (государственного управления) и их должностных лиц по реализации в области экономики функций государственной власти, цель и суть которой — организация исполнения законов и других общих норм и предписаний полномочных государственных органов¹.

Рассмотрим основные государственные органы и их функции в сфере регулирования экономической области РФ:

Министерство экономического развития РФ (*далее — Минэкономразвития России*) разрабатывает государственные направления в сфере социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, создания и функционирования особых экономических зон на территории РФ и т.д.²

В ведении Минэкономразвития находится федеральное агентство по управлению государственным имуществом (*далее — Росимущество*), которое осуществляет такие функции, как оказание государственных услуг и надзор в сфере имущественных отношений, проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений и др.³

Немаловажную роль в сфере правового регулирования и управления в области экономики играет Федеральная антимонопольная служба (*далее — ФАС*), которая осуществляет контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, естественных монополий и рекламы, а также предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию и другие нарушения антимонопольного законодательства⁴.

Также необходимо отметить и Федеральную налоговую службу (*далее — ФНС*), основные функции которой заключаются в контроле и надзоре за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за производством и оборотом табачной продукции, за применением контрольно-кассовой техники, а также государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств и др.⁵

Одним из направлений указанных выше государственных органов является осуществление правового регулирования и управления в области экономики. При этом они способствуют в создании и финансовой устойчивости страны, а также обеспечивают стабильную деятельность отечественного финансового рынка, который служит одним из основных механизмов распределения денежных ресурсов. Поэтому его стабильность и эффективность функционирования влияют на устойчивость финансовой системы государства. А от эффективности финансовой системы России, в свою очередь, зависят успех в преодолении кризиса и стабилизация отечественной экономики⁶.

Однако, как было указано во вступлении статьи, за последние годы в связи с созданием новых технологий, а именно развитием интернета и электронной коммерции,

появились и новые виды предпринимательской деятельности. Например, всё больше потребителей осуществляют свои покупки через интернет-магазины и сайты, а самозанятые граждане оказывают услуги (репетиторство и т.д.) дистанционно (посредством связи «Skype»). Крайне важной в этой связи является защита прав граждан-потребителей, реализуемая через установление юридической ответственности за качество товаров (в т.ч. информации), работ и услуг, предоставляемых продавцами в рамках электронной торговли.

Часто под предпринимательскую деятельность в сети «Интернет» маскируются мошеннические действия, в частности:

— связанные с интернет-магазинами (покупатель оплачивает товар, а затем либо не получает его, либо получает, но в меньшем количестве или худшего качества);

— сайты-подделки, создаваемые с целью выманивания денежных средств или взлома аккаунтов, с последующей рассылкой писем, содержащих ссылки на вредоносные программы⁷.

Кроме того, как справедливо указывает О.В. Сидорова, «всемирный характер охвата сети «Интернет» не дает возможности в полной мере проводить налоговый учет в рамках конкретной страны. Из-за специфики самой отрасли перетекание информационных потоков в сети «Интернет» зачастую невозможно регламентировать нормами отдельно взятого государства. В связи с этим встает вопрос разработки международных правовых актов в данной области»⁸. Наше государство сильно заинтересовано в разработке таких актов субъектов международных отношений.

Отметим ситуацию, недостаточно урегулированные на законодательном уровне, в связи с чем, предлагается комплекс мер по устранению пробелов в экономическом регулировании, а именно:

— создание в Минэкономразвития России отдельного подразделения, занимающегося регламентацией экономических отношений в сети «Интернет»;

— проведение Росимуществом единой государственной политики в области имущественных отношений, осуществляемые посредством интернет-источников;

— усиление контроля со стороны ФАС в области недопущения антимонопольного законодательства в сети «Интернет»;

— ужесточение контроля и надзора со стороны ФНС в области интернет-продаж и оказания услуг через сеть «Интернет».

Указанные предложения, несомненно, должны улучшить экономический климат в РФ.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 220.

² См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 9 августа 2019 г.) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24, ст. 2867; 2019. № 33, ст. 4827.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 (ред. от 21 декабря 2018 г.) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 23, ст. 2721; 2018. № 53, (ч. I), ст. 8653.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (ред. от 30 ноября 2018 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3259; 2018. № 38, ст. 5564.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (ред. от 27 августа 2019 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40, ст. 3961; 2019. № 35, ст. 4965.

⁶ См.: Тихонов К.А. Кредитный потребительский кооператив как субъект финансового права: монография. Саратов, 2018. С. 6.

⁷ См.: Микаева А.С. Проблемы правового регулирования в сети Интернет и их причины // Актуальные проблемы российского права. 2016. №9. С. 67–75.

⁸ Сидорова О.В. Государственное регулирование электронной коммерции: зарубежная практика // Креативная экономика. 2011. Т. 5. №6. С. 108–114.

К. К. Уржинский

доцент кафедры гражданского и хозяйственного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВ В СФЕРЕ ТРУДА: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассмотрение проблем ответственности в области трудовых отношений, по-нашему мнению, надлежит начинать и связывать с такой категорией, как правовой статус субъектов трудового права. Каждый субъект трудового права наделен правовым статусом, который являет собой основу его правового положения как возможного участника конкретных правовых отношений. Согласно сложившемуся в науке трудового права мнению, правовой статус субъектов данной отрасли включает в себя следующие элементы: трудовую правосубъектность (правоспособность и дееспособность); основные (статутные) права и обязанности, закрепленные законодательством; юридические гарантии этих прав и обязанностей; ответственность за нарушение прав и неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей. Четвертый элемент правового статуса, юридическая ответственность, на чем, собственно говоря, мы и хотим остановить наше внимание, придает правам субъектов, в частности, и их правовому статусу, в целом, должную степень определенности и стабильности, воздействуя на тех или иных лиц посредством применения к ним санкций, если они не выполняют или ненадлежащим образом выполняют свои обязанности.

Охрана трудовых прав осуществляется посредством различных отраслей права: конституционного, трудового, административного, уголовного. Соответственно этому, можно говорить о том, что вопросы ответственности за нарушение этих прав носят межотраслевой характер. С точки зрения трудового права и обеспечения прав участников трудовых отношений, безусловно, в центре внимания находится трудовая ответственность, классически подразделяющаяся на дисциплинарную и материальную. Однако роль административной ответственности здесь также достаточно велика, в связи с чем о ней пойдет речь далее. В данной статье мы рассмотрим не все составы административных правонарушений за нарушения трудового законодательства, а уделим внимание лишь тем, которые тесно связаны с обеспечением наиболее значимых прав в сфере труда, в особенности с позиций международно-правовых стандартов.

В первую очередь, хотелось бы уделить внимание вопросам надлежащего оформления трудовых отношений. Можно утверждать, что данная проблема носит

достаточно серьезный характер. Неслучайно, в Декларации столетия Международной организации труда (далее — МОТ) о будущем сферы труда (далее — Декларация), принятой в 2019 на 108 сессии Международной конференции труда по случаю столетия МОТ, указывается в качестве одной из первоочередных задач необходимость сокращения и ликвидации неформального сектора экономики, что подразумевает соответствующее оформление отношений, связанных с трудовой деятельностью. По нашему мнению, в трудовом законодательстве Республики Беларусь (далее — РБ) здесь имеются определенные проблемы. С одной стороны, в ст. 18 Трудового кодекса РБ (далее — ТК РБ) вроде бы достаточно ясно прописана письменная форма трудового договора. Однако четких санкций относительно ответственности за ее нарушение нет. Актуальность данного вопроса также усиливается и тем, что до сих пор в трудовом законодательстве предусмотрена возможность так называемого фактического допуска к работе, как альтернативе письменной форме трудового договора (ст. 25 ТК РБ). Аналогичная норма имеется и в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее — ТК РФ) в ст. 67 ТК РФ. Откровенно говоря, мы не одобряем подобный подход трудового законодательства к форме трудового договора и полагаем, что, в конечном итоге, фактический допуск работника к работе, как форма (начало действия) трудового договора должен быть упразднен, а нанимателю (работодателю) и его должностным лицам должно быть категорически запрещено допускать работника к исполнению трудовых обязанностей без надлежащим образом оформленного трудового договора. Однако, возвращаясь к ныне действующему положению, отметим, что согласно п. 4 ст. 9.19 Кодекса РБ об административных правонарушениях (далее — КоАП РБ) иные нарушения законодательства о труде, кроме нарушений, предусмотренных статьями 9.16–9.18 КоАП РБ¹ и частями 1 и 3 рассматриваемой статьи, причинившие вред работнику, влекут наложение штрафа в размере от двух до двадцати базовых величин.² Вместе с тем, возникает вопрос, что следует понимать под вредом, причиненным работнику, можно ли в данном случае полагать, что несоблюдение письменной формы трудового договора — это одна из форм причинения вреда работнику? Более предпочтительной представляется позиция, закрепленная в ст. 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), в которой указывается, что уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей. Отметим, однако, что при этом в белорусском законодательстве предусмотрена ответственность за несоблюдение письменной формы гражданско-правовых договоров на выполнение работ, оказание услуг или создание объектов интеллектуальной собственности, заключаемых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем с гражданами, а также за отсутствие в этих договорах условий, установленных законодательством (ст. 9.25 КоАП РБ), в виде наложения штрафа на индивидуального предпринимателя или юридическое лицо в размере десяти процентов от суммы договора, а при невозможности ее установления — до пятнадцати базовых величин. В целях оптимизации защиты прав лиц в процессе оформления с ними трудовых отношений белорусскому законодателю следовало бы непосредственно предусмотреть административную

ответственность за несоблюдение предписаний законодательства о форме трудового договора, используя опыт РФ.

Рассматривая далее проблемы административной ответственности, хотелось бы уделить некоторое внимание ряду моментов, касающихся заработной платы. С точки зрения обеспечения реализации концепции достойного труда эти вопросы представляют большую актуальность. В первую очередь, то, о чем неоднократно заявляла и заявляет МОТ на протяжении своего уже столетнего существования — это достойный труд подлежит достойной оплате. Во-вторых, вопросы вознаграждения за труд связаны с проблемами обеспечения равенства в сфере труда, ликвидации всех форм дискриминации по гендерному и другим признакам. В третьих, вопросы оплаты труда непосредственно соприкасаются с проблемой искоренения принудительного труда. Здесь целесообразно вспомнить Декларацию МОТ от 18 июня 1998 г. «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда». Как известно, в данной Декларации закреплены четыре основополагающих принципа (права), одним из которых является принцип запрета принудительного труда. С позиции МОТ, которая неоднократно излагалась в глобальных докладах, посвященных реализации данного принципа, злоупотребления, связанные с выплатой вознаграждения за труд, позиционируются в качестве одной из форм принудительного труда. Подобный подход нашел свое закрепление в национальных законодательствах некоторых государств. Так, например, это прямо прописано в ст. 4 ТК РФ, в соответствии с которой к принудительному труду относится работа, которую работник вынужден выполнять под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия), в то время как в соответствии с ТК РФ или иными федеральными законами он имеет право отказаться от ее выполнения, в том числе в связи с: нарушением установленных сроков выплаты заработной платы или выплатой ее не в полном размере. К сожалению, в ТК РФ подобная норма отсутствует. Административная ответственность в данном случае существенно дополняет арсенал правовых средств трудового законодательства. Так, согласно п. 1 ст. 9.19 КоАП РФ нарушение нанимателем или уполномоченным должностным лицом нанимателя порядка и сроков выплаты заработной платы влечет наложение штрафа в размере от четырех до двадцати базовых величин, а на юридическое лицо — до ста базовых величин.

В качестве третьей, завершающей позиции рассмотрим вопросы обеспечения безопасных и здоровых условий труда. Этому вопросу уделено большое внимание в международном трудовом праве. Так, в упомянутой нами выше Декларации 2019 г. вопросы безопасности труда неоднократно классифицируются в качестве одного из основополагающих прав и приоритетных направлений развития сферы труда. Кроме того, значительное количество конвенций и рекомендаций МОТ посвящено общим либо частным вопросам охраны труда тех или иных категорий работников или групп населения. В действующем административном законодательстве закреплена ряд составов правонарушений в рассматриваемой области. Например, ст. 9.17 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение требований по охране труда: нарушение должностным или иным уполномоченным лицом работодателя, или индивидуальным предпринимателем, обязательных для соблюдения требований по охране труда, содержащихся в нормативных правовых актах, в том числе в технических и локальных нормативных правовых актах, влечет наложение штрафа в размере от пяти до сорока базовых величин. Допуск к выполнению работ (оказанию услуг) лица, не прошедшего предварительный, периодический или предсменный медицинский

осмотр либо освидетельствование на предмет нахождения в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ, в случаях, когда прохождение такого осмотра либо освидетельствования обязательно в соответствии с законодательством об охране труда, либо неотстранение от выполнения работ (оказания услуг) лица, заведомо находящегося в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ, влекут наложение штрафа в размере от восьми до сорока пяти базовых величин. Указанные выше деяния, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, влекут наложение штрафа в размере от пятнадцати до пятидесяти базовых величин.

¹ П р и м е ч а н и е . Статьями 9.16–9.18 КоАП РБ предусмотрена ответственность за необоснованный отказ должностного лица нанимателя в приеме на работу гражданина, направленного органами по труду, занятости и социальной защите в счет брони, отказ должностного лица нанимателя в приеме на работу выпускнику государственного учреждения профессионально-технического, среднего специального или высшего образования, направленному на работу в соответствии с заявкой этого нанимателя или договором о взаимодействии, заключенным между учреждением образования и этим нанимателем, а равно отказ должностного лица нанимателя в приеме на работу иному лицу, заключение трудового договора с которым является обязательным; нарушение требований по охране труда; нарушение законодательства в сфере коллективных трудовых отношений.

² П р и м е ч а н и е . Термин «базовая величина» был введен Декретом Президента Республики Беларусь от 15.02.2002 г. №3 «О некоторых вопросах регулирования минимальной заработной платы» для установления размеров пенсий, стипендий, пособий, других обязательных социальных выплат, а также налогов, сборов, штрафов и иных платежей. В соответствии со ст. 16 Закона РБ от 23.07.2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» размер базовой величины устанавливается Советом Министров РБ и в настоящее время составляет 25,5 руб., что приблизительно эквивалентно 12,5 долл. США.

М. С. Шайхуллин

доцент кафедры теории государства и права и международных отношений
ЧОУ ВО «Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия» (Академия ВЭГУ),
кандидат юридических наук, доцент

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии со статьей 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления. Вместе с тем в последнее время развитие местного самоуправления в нашей стране сопряжено с многочисленными сложностями, прежде всего, правового, материально-ресурсного, финансового характеров. Для преодоления многочисленных трудностей в развитии муниципального уровня властвования органами публичной власти предпринимаются различные меры, направленные на совершенствование правового регулирования

низового уровня власти. Продолжая развивать конституционные гарантии, органы государственной власти и органы местного самоуправления принимают правовоконкретирующие нормы, призванные обеспечить территориальные, организационные, экономические и иные основы местного самоуправления. Осуществляются меры по финансовому оздоровлению муниципальных образований, предоставляются дотации, субсидии и субвенции. Все это правильно. Однако, до сих пор, продолжает оставаться отсутствие устойчивой, системной и организованной связи местной власти и населения, которая необходима для решения вопросов местного значения, создания позитивных правовых условий соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, заинтересованных в развитии местной власти. В работе различных комиссий, функциональных органов местных администраций слабо задействованы представители общественности, коммерческих и некоммерческих организаций, промышленных предприятий, осуществляющих свою деятельность на территориях городских и сельских поселений. А при принятии социально-значимых решений мнение людей и организаций является важным, поскольку позволяет максимально учесть риски наступления всевозможных неблагоприятных последствий, в том числе правового характера. В этом плане важно развивать «коммуникативные гарантии», необходимые для создания условий самостоятельного и непосредственного участия населения в решении вопросов местной жизни. Проведенные автором исследования показывают, что подавляющее большинство людей считают, что законом искусственно занижена их роль в решении судьбоносных вопросов местного характера. Граждане не считают, что все важные вопросы местного значения должны решать исключительно должностные лица местных органов, которые к тому же часто не являются жителями той или иной территории и никогда раньше не участвовали в развитии города, района, сельского поселения, не знают их истории¹. В процессе совершенствования гарантий местного самоуправления органы публичной власти должны учитывать важнейшие факторы демократического механизма развития этого уровня публичного властвования: сохранение прямых, свободных волеизъявительных прав, соединенных с этими правами обязанностей, самостоятельность местного самоуправления, финансовое стимулирование трудовых ресурсов, поддержка и защита авторитетных лидеров, способных заинтересовать, привлечь массы людей в целях строительства демократического местного самоуправления.

Проблемы реализации юридических гарантий местного самоуправления возникают в связи с различными подходами органов и должностных лиц муниципальной власти к осуществлению форм непосредственной демократии, особенно при соблюдении и применении норм муниципального права. Поэтому в процессе реализации Конституции России, норм текущего законодательства и муниципальных нормативных правовых актов должностные лица местных органов должны анализировать вопросы, находящиеся в их ведении, строго соотносить их с задачами и функциями, возложенными на конкретных должностных лиц. Кроме этого гарантии должны обеспечивать компетенционную определенность правомочий муниципальных служащих, выборных лиц местного самоуправления, что в конечном итоге позволит повысить уровень ответственности за решения, действия (бездействия) указанных лиц. В свое время мэтр отечественной науки административного права, Саратовский профессор Василий Михайлович Манохин указывал на необходимость четкого определения полномочий органов на местах². Однако, до сих пор в статьях 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 01.05.2019, с изм. от 03.07.2019) «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее, ФЗ № 131), при формулировке вопросов местного значения употребляются такие слова как: «*участвуют в профилактике...*», «*содействуют развитию...*». По одним вопросам местного значения органы местного самоуправления *обеспечивают* (п. 6 ч. 1 ст. 14 ФЗ № 131), по другим *создают, развивают и обеспечивают* (п. 27 ч. 1 ст. 14 ФЗ № 131), что на наш взгляд не способствует правовой определенности полномочий муниципальных образований. А если углубиться в методологическую основу правотворческой деятельности законодательных и правотворческих органов власти, такой подход законодателя не соответствует методу гарантирования муниципального правового регулирования. Таким образом, совершенствование законодательства в сфере местного самоуправления продолжится, а расходы на законотворческую и правотворческую деятельность соответствующих органов власти неминуемы и будут только возрастать. Это означает, что в вопросах об определенности полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, их правовоконкретизации нельзя поставить точку. Необходимо отметить, что в настоящее время нарушения выявляемые органами прокуратуры показывают, что решение вопросов местного значения выдвинется на один из передовых планов в сфере обеспечения государством жизнедеятельности населения. Поэтому правовая неопределенность в части законодательного формулирования вопросов местного значения порой влечет наступление правовых последствий, выраженных как минимум в форме мер прокурорского реагирования на нарушения законодательства в сфере местного самоуправления, и которые выступают весьма существенными юридическими средствами, по своему функциональному значению являющимися важными элементами собственно-юридических гарантий местного самоуправления, сохранения его стабильного функционирования и развития.

Совершенствуя и развивая правовую основу местного самоуправления в части реализации системы гарантий этого самоуправления органы местной власти должны сосредоточить особое внимание на следующих актуальных вопросах, требующих усиления гарантий законности, самостоятельности, непосредственности, выборности местного самоуправления: а) обязательном информировании о предстоящих выборах и кандидатах, включая ведение разъяснительной работы о порядке и условиях реализации прав граждан на участие в муниципальных выборах; б) сохранении прямых выборов глав муниципалитетов; в) оперативном реагировании нарушений избирательного законодательства в процессе проведения муниципальных выборов; г) проведении мероприятий, направленных на повышение правовой грамотности наблюдателей, участвующих в выборах местного значения; д) применении информационных технологий при проведении мероприятий публичного характера³; е) системной анализе предложений, поступающих от населения и содержащих конструктивные идеи о развитии местного самоуправления в городской, сельской местности. Важно усиливать гарантии соблюдения принципа гласности местного самоуправления. Особенно часто недостаток информации проявляется относительно причин и условий, способствовавших неудачам в работе органов местного самоуправления, и принятых в связи с ними мер ответственности к должностным лицам местных органов, депутатам. Следовательно, требуется совершенствование института отчета о проделанной работе перед избирателями, гражданами муниципального образования. Хотя нормы о наказах избирателей wybranым депутатам ушли в прошлое, все же ощущается потребность сформировать «*институт оценки избирателями результатов работы*» главы муниципального образования, главы местной администрации, муниципального депутата (депутатов), который

создал бы основу юридической ответственности должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них полномочий.

Отметим еще одну проблему. Органы местного самоуправления должны лучше взаимодействовать с организациями, деятельность которых связана с защитой прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц. Существуют потребности активизировать работу по взаимодействию органов местного самоуправления и адвокатских образований, учитывая сложившуюся практику. При администрациях муниципальных образований необходимо создать общественные приемные (кабинеты) для граждан, в работе которых будут принимать участие, прежде всего, юристы — представители взаимодействующих с органами местного самоуправления гражданских институтов (адвокатурой, гильдией профессиональных медиаторов, ассоциацией юристов, преподавателями вузов, научными работниками по соответствующему профилю). Лучше, если такая деятельность будет вестись на возмездной основе, иначе она может с легкостью превратиться в формальное и представляющееся слабо результативным рассмотрение обращений.

В заключение хотелось бы отметить, что проблемы реализации юридических гарантий местного самоуправления возникают практически во всех областях общественных отношений обширной сферы муниципального уровня публичного властвования. Объем данной статьи не позволяет рассмотреть все вопросы, относящиеся к проблемам реализации юридических гарантий местного самоуправления, поскольку данная тематика неисчерпаема по своей глубине и областям научного приложения.

¹ См.: *Шайхуллин М. С.* Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в Российской Федерации: монография. М., 2016. С. 53.

² См.: *Манохин В. М.* Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. №4. С. 17.

³ В контексте повышения роли информационных технологий в процессе муниципального управления особую ценность представляет общение руководителей муниципальных образований с гражданами в сети Интернет. См.: *Васильев В. И.* Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. №4. С. 16.

Е. Г. Афонина

преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД
ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. В. Лукьянова»

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ПЕРЕВОЗКИ ДЕТЕЙ В АВТОМОБИЛЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В Российской Федерации, как и во всем мире, государственными органами признается незабываемость прав и свобод человека, безусловная необходимость их защиты от противоправных посягательств. Это касается и вопросов обеспечения детской дорожной безопасности. Кроме того, нарушение прав и законных интересов граждан

в области дорожного движения, в том числе и детей, влечет за собой наступление административной ответственности. По мнению ученых, административная ответственность представляет собой вид юридической ответственности, установленный КоАП РФ и законами субъектов РФ, заключающийся в применении компетентными органами административной юрисдикции и должностными лицами к лицам, виновным в совершении административного правонарушения, специфических мер административного принуждения — административных наказаний, влекущих для правонарушителей наступление негативных последствий морального, имущественного, личного или организационного характера¹.

Однако предложения по усовершенствованию законодательства и поиску новых форм и методов по снижению уровня детской смертности и детского травматизма на дорогах будут более объективны, если учитывать не только отечественный опыт, но и опыт зарубежных стран, который оказывает положительное влияние на развитие и совершенствование внутреннего права и может быть полезным при принятии конструктивных решений в этой области².

Обеспечение безопасности дорожного движения в большинстве зарубежных стран, как и в Российской Федерации, осуществляется прежде всего путем использования метода административно-правового принуждения. Это ограничение движения при проведении массовых спортивных и культурных мероприятий, а также в случае возникновения чрезвычайных происшествий; применение за совершенные правонарушения мер административного наказания в виде штрафа, лишения права управления транспортным средством или административного ареста; использование мер административного пресечения в виде принудительной остановки транспортных средств и другие. Однако, несмотря на общность основных средств, используемых различными государствами в целях обеспечения безопасности дорожного движения, конкретный состав данных средств, а также порядок их применения имеют свои индивидуальные особенности практически в каждой стране³.

В настоящее время во всем мире действуют правила перевозки детей в автомобилях. В основном они базируются на том, что ребенок, не достигший 12-летнего возраста должен находиться в автомобиле в специальном кресле, при этом его рост не должен превышать 150 сантиметров, а вес 36 килограмм.

Изначально вопрос создания детского автокресла не пересекался с безопасностью и какими-либо штрафами. Стояла задача просто зафиксировать малыша, чтобы он не мешал водителю управлять транспортным средством.

Первые серьезные наработки в этом направлении стали появляться в середине 30-х годов XX века, когда американец Лестер Брессон заложил основные концептуальные идеи распространенного сейчас стандарта крепления детских кресел — Isofix. Именно его детское кресло имело возможность жесткой фиксации к кузову автомобиля, используя приспособление, вмонтированное в пол транспортного средства. Кроме того, вопросы обеспечения детской безопасности приобрели особую значимость после того, как нашли отражение в Декларации прав ребенка сказано, что, «ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения»⁴.

Определяющее значение для всеобщей безопасности детей-пассажигов имело так называемое Женевское Соглашение, принятое в 1958 году под эгидой ООН. Дополнение к международному документу определяло всеобщие базовые правила обеспечения детской безопасности в автомобиле. Определение общемировых правовых

рамок подстегнуло правительства развитых стран к принятию поправок в национальные законодательства. Стали формироваться государственные стандарты, зарождались отдельные компании, целиком занятые разработкой и производством детских удерживающих устройств и кресел в промышленных масштабах.

Одним из последних массовых нововведений в области детских автокресел стало введение со стороны Международного института ISO, в 1982 году, новой системы крепления ISOFIX, которая позволяет достичь максимально легкой и правильной установки детского кресла пользователем. Однако важно отметить, что для использования этой системы транспортное средство должно быть изначально оборудовано специальными петлями, которые позволяют закрепить автокресло.

Немаловажно заметить, что в России повышенное внимание к проблеме детского дорожно-транспортного травматизма стало уделяться только в 2007 году, когда в большинстве стран детские автокресла повсюду уже использовались. В этой связи и штраф за перевозку детей без детских удерживающих устройств был минимальный — 500 рублей. Поэтому данное законодательное нововведение как мера профилактики детской смертности на дорогах эффекта так и не возымела. При этом в Бельгии за подобное нарушение водитель привлекался к ответственности в виде лишения права на управление транспортным средством на срок три месяца и лишения свободы на срок от 1 до 30 дней.

В Германии за перевозку одного ребенка, безопасность которого должным образом не обеспечена, взимался штраф в размере 40 евро и водителю начисляется один штрафной балл по балльной системе оценки нарушений правил дорожного движения. За нарушение правил перевозки нескольких детей сумма штрафа увеличивается на 50 евро. Кроме того, в Германии установка детского удерживающего устройства на переднем сиденье автомобиля без отключения подушек безопасности влекла ответственность водителя в виде штрафа в размере 25 евро⁵.

В Великобритании, например, уже до 2007 года, была установлена ответственность не только за отсутствие детского удерживающего устройства при перевозке детей, но и за нарушение его использования.

Только в 2013 году в КоАП РФ появилась специальная статья 12.23 часть 3, которая предусматривает штраф за нарушение правил перевозки детей в автомобиле в России в размере 3000 рублей.

Однако, например, в США и республике Белоруссия учитывается не только сам факт нарушения правил перевозки детей в автомобиле, но и предусмотрена административная ответственность за повторность допущенного нарушения. Так, в штате Калифорния первый факт нарушения наказывается штрафом в размере 20 долларов и начислением штрафных баллов по балльной системе оценки нарушений правил дорожного движения, а повторное нарушение — 50 долларов. Кроме того, суд может принять решение о применении к водителю не только штрафа, но и обязать его посещать семинары о правилах использования детских удерживающих устройств.

Таким образом, следует дополнить п. 3 статьи 12.23 КоАП РФ, предусмотрев ответственность за повторное нарушение правил перевозки пассажиров в течение 1 года.

¹ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. М., 2018. С. 183.

² Там же. С. 50.

³ См.: *Смоляков А. И.* Административно-правовое принуждение и поощрение в системе государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 132.

⁴ Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 года // Права и свободы личности. Библиотека «Российской газеты» совместно с библиотечкой журнала «Социальная защита». Вып. 11. М., 1995. С. 191–194.

⁵ *Милешкина Н. Д., Полина Л. Ю., Семибратова Л. В.* Использование удерживающих устройств в автомобилях // Обзорная информация. Выпуск 20. М., 2008. С. 48.

В. Н. Батова

аспирант кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ КАРАНТИНА ЖИВОТНЫХ ИЛИ ДРУГИХ ВЕТЕРИНАРНО- САНИТАРНЫХ ПРАВИЛ

Административно-деликтым законом установлена ответственность за несоблюдение ветеринарного законодательства, которое выражается в нарушении правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил (ч. 1 ст. 10.6 КоАП РФ), а также правил борьбы с карантинными и особо опасными болезнями животных (ч. 2 ст. 10.6 КоАП РФ)¹.

Законодательство в области соблюдения ветеринарного законодательства охватывает значительный диапазон действий участников подобных правоотношений. Анализ ветеринарного законодательства позволяет сформулировать вывод о том, что нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность в сфере ветеринарии рассредоточена по многочисленным документам правового характера, что зачастую приводит к рассогласованности и противоречиям между ними. Сложившееся обстоятельство не может не порождать проблем, связанных с привлечением к административной ответственности по ст. 10.6. КоАП РФ.

В правоприменительной практике довольно часто возникают судебные разбирательства, связанные с привлечением к административной ответственности по ст. 10.6 КоАП РФ. Прежде всего, они связаны как с несовершенством норм действующего законодательства, так и с недостаточным уровнем профессиональной подготовки работников органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в сфере ветеринарии, что свидетельствует о неспособности последних обеспечить высокое правовое качество законов об административных правонарушениях².

Одним из оснований освобождения от административной ответственности служит малозначительность административного правонарушения. Согласно ст. 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. При этом критериев, на основании которых то или иное административное правонарушение можно признать малозначительным, в законодательстве нет.

Говорить о малозначительности административного правонарушения можно, тогда, когда оно неоспоримо имело место, его состав формально присутствует, однако его совершение не повлекло никаких значимых общественно опасных последствий.

Статья 2.9 КоАП РФ не содержит диспозиций относительно её неприменения к каким-либо составам административных правонарушений.

Разъяснения относительно того, какие правонарушения следует считать малозначительными, содержатся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 19 декабря 2013 г.)³. В пункте 21 указанного Постановления разъясняется, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Отличительным признаком малозначительности ВС РФ признал отсутствие существенной угрозы общественным отношениям, однако остаётся не понятным, каким образом и кто именно на практике будет определять, что такая угроза действительно отсутствует. При этом в ч. 4 данного пункта содержится положение, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения. При этом ВС РФ относит к таковым в качестве примера административные правонарушения, предусмотренные статьями 12.8, 12.26 КоАП РФ.

Что касается административных правонарушений, предусмотренных ст. 10.6 КоАП РФ, то вопрос об их малозначительности и отсутствия существенной угрозы общественным отношениям является неоднозначным, т.к. она предусматривает ответственность за нарушение ветеринарно-санитарных правил, логическим смыслом существования которых является защита населения от массовых заболеваний, т.е. потенциально всегда существует угроза распространения заболеваний общих для животных и человека. Хотя судебная практика показывает, что суды достаточно часто освобождают правонарушителей по основанию малозначительности за правонарушения, предусмотренные ст. 10.6 КоАП РФ⁴.

Действительно, состав административного правонарушения, описанный в диспозиции части 1 статьи 10.6 КоАП РФ, является формальным, то есть, не предусматривает материально-правовых последствий содеянного как обязательной составляющей объективной стороны правонарушения и считается законченным правонарушением независимо от наступления вредных последствий.

Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо вредных последствий.

Однако при нарушении ветеринарно-санитарных правил всегда существует потенциальная угроза распространения заболеваний (на практике часто фиксируются случаи заболевания, и даже гибели ветеринарных врачей и других работников от контакта с инфицированными животными, однако официальная статистика по данным

случаям не ведётся), т.е. такое правонарушение, вне зависимости от формы вины правонарушителя и объективной стороны (действия или бездействия виновного) всегда ставит под угрозу здоровье, а иногда даже и жизнь человека, т.е. всегда существует потенциальная угроза общественным отношениям, что говорит о не возможности трактовки такого рода правонарушений в качестве малозначительных.

Таким образом, представляется необходимым указать в части 2 ст. 2.9 КоАП РФ, ряд административных правонарушений, включая правонарушения в сфере ветеринарии, которые существенно нарушают охраняемые общественные отношения, и в этой связи не могут быть признаны малозначительными. При этом положения ст. 2.9. КоАП РФ должны быть изложены следующим образом:

Статья 2.9. Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения 2. Не могут быть признаны малозначительными правонарушения, существенно нарушающие охраняемые общественные отношения и создающие угрозу таким отношениям. К таким правонарушениям не могут относиться правонарушения, предусмотренные статьями 10.6.....КоАП РФ. Перечень таких правонарушений является закрытым.

Ещё одной существенной проблемой при привлечении к административной ответственности по ст. 10.6 КоАП РФ является пропуск установленных законом сроков давности. Основная причина кроется в несбалансированности действующего законодательства, предусматривающего весьма краткий срок давности привлечения к административной ответственности, по истечении которого право публичной власти применить к виновному лицу заслуженное наказание безвозвратно утрачивается⁵.

Как объективно отмечает Хмара А.И. «Давностный срок привлечения к административной ответственности является одним из самых проблемных как в теории административного права, так и на практике»⁶.

Сроки давности привлечения к административной ответственности предусмотрены в статье 4.5. КоАП РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 4.5. КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении по ст. 10.6 КоАП РФ не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения.

Нередко должностные лица контрольно-надзорных органов пропускают установленный срок привлечения к административной ответственности по ст. 10.6 КоАП РФ ввиду того, что, как правило, контрольно-надзорные мероприятия (выездные проверки) проводятся в отношении субъектов, которые находятся в отдалённых районах от места нахождения контрольно-надзорных органов и соответственно на момент выявления правонарушения проходит более двух месяцев. Именно поэтому правонарушители зачастую освобождаются от административной ответственности, ввиду того, что в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ «производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при истечении сроков давности привлечения к административной ответственности».

Данное обстоятельство, исходя из анализа судебной практики, нередко является основанием освобождения от административной ответственности⁷.

Исходя из вышеизложенного, следует предложить внести изменения в п. 1. ст. 4.5 КоАП РФ, увеличив сроки давности относительно правонарушений, предусмотренных ст. 10.6 КоАП РФ до 6 месяцев.

Такое увеличение сроков давности будет способствовать реализации таких важнейших задач законодательства об административных правонарушениях, как охрана

прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также предупреждение административных правонарушений, реализации положений Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979–1 «О ветеринарии»⁸, Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁹, а также реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

¹ См.: Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.) // Собр. законодательства Рос Федерации. 2002. № 1, ст. 1; 2011. № 7, ст. 901.

² См.: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Проблемы законодательного регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 47–51.

³ БВС РФ. 2005. № 6; 2014. № 2.

⁴ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2014 г. по делу № А56–25670/2014. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/FXdzNvwJZKwQ/> (дата обращения: 07.07.2019); Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 05 ноября 2009 года Дело № А51–16716/2009. URL: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/453804869> (дата обращения: 07.07.2019).

⁵ См.: Жаров А. В. Сроки давности привлечения к административной ответственности // Законность. 2009. № 12 (902). С. 21–22.

⁶ См.: Хмара А. М. К вопросу о сроках в законодательстве об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (22 марта 2012 г.): в 2 ч. СПб., 2012. Ч. 1. С. 182.

⁷ См.: Решение Ростовского областного суда № 11–1148/2015 от 7 декабря 2015 г. по делу № 11–1148/2015. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/sdUmfyJufJ/> (дата обращения: 17.07.2019) Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.01.2014 по делу № А56–50995/2013. URL: <https://base.garant.ru/54877540/> (дата обращения: 17.07.2019); Решение Волгоградского областного суда № 07–424/2016 от 29 марта 2016 г. по делу № 07–424/2016. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/JkKhZCGctfQ/> (дата обращения: 17.07.2019); Решение Гавриловского районного суда № 12–6/2017 от 20 декабря 2017 г. по делу № 12–6/2017. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/k9fZKJyXT8J5/> (дата обращения: 10.07.2019).

⁸ Закон РФ от 14.05.1993 № 4979–1 (ред. от 02.08.2019) «О ветеринарии» //

⁹ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650; 2019. № 30. Ст. 4134.

Р. Ю. Батршин

соискатель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ч. 1 ст. 7.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

(ред. от 2 августа 2019 г.)¹ важным является установление субъективной стороны административного правонарушения, вины лица, привлекаемого к ответственности. Внешнее выражение противоправного деяния само по себе не всегда говорит о наличии административного правонарушения. Материалы практики судов общей юрисдикции часто показывают, что возбуждение дел об административных правонарушениях осуществляется без достаточных оснований полагать, что действия или бездействие физического или юридического лица содержат признаки состава административного правонарушения. Имеют случаи неустановления возможности у юридического лица соблюсти правила и нормы в области охраны объектов культурного наследия, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Невыяснение подобных обстоятельств не согласуется с требованиями ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, согласно которой юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Привлечение физических лиц к административной ответственности также должно быть обусловлено наличием у них информации о том, что предмет материального мира, на который они осуществляют внешнее воздействие, является объектом культурного наследия. Выводы о наличии такой информации должны быть подкреплены имеющимися в материалах дела доказательствами. В её отсутствие физическое лицо не может осознавать противоправный характер своего действия (бездействия) и предвидеть его вредные последствия, что исключает как умысел, так и неосторожность.

Изложенные позиции подтверждаются рядом актов органов судебной власти. Например, постановлением судьи Заводского районного суда г. Саратова № 5–146/2017 от 28 апреля 2017 г. по делу № 5–146/2017² прекращено производство по делу об административном правонарушении в отношении гражданина, разместившего рекламную конструкцию на принадлежащем ему на праве собственности объекте недвижимости и являющемся памятником истории и культуры и, тем самым, искажившего его внешний облик. Судом установлено, что согласно представленной выписке из Единого государственного реестра недвижимости какие-либо ограничения имущественных прав (обременения) на указанный объект отсутствуют, а доказательства уведомления собственника объекта культурного наследия о необходимости соблюдать требования, предъявляемые законом к содержанию и использованию памятников истории и культуры, не представлены. Изложенные обстоятельства указывают на недоказанность вины гражданина в совершении вменённого ему деяния.

В связи с этим следует обратить внимание на невыполнение должностными лицами государственных органов, уполномоченных в сфере охраны объектов культурного наследия, обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 18 июля 2019 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³. В соответствии с ч. 12 ст. 47.6 этого Закона копия акта соответствующего органа охраны объектов культурного наследия с копией утверждённого им охранного обязательства вручается под роспись или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении собственнику объекта культурного наследия, включенного в реестр, другим лицам, к обязанностям которых относится его исполнение, а также в орган регистрации прав для регистрации ограничений (обременений) прав в Едином государственном реестре недвижимости

не позднее пятнадцати рабочих дней со дня утверждения охранного обязательства. Обязанность собственника объекта культурного наследия или иных его владельцев по выполнению охранного обязательства возникает с момента получения этими лицами вышеуказанных документов.

Соответственно, непринятие мер по вручению копии охранного обязательства собственникам или иным законным владельцам памятников истории и культуры, а также паспорта объекта культурного наследия обуславливает отсутствие у них информации об объекте как о памятнике, что исключает возможность привлечения их к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ. Таким образом, возникает ситуация невыполнения должностными лицами органов охраны объектов культурного наследия своих должностных обязанностей, но при этом осуществляется возбуждение дел об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц, которые не могли выполнить предусмотренные законом действия по вине должностных лиц органов охраны объектов культурного наследия.

С учётом вышесказанного должно подлежать оценке бездействие должностных лиц органов охраны объектов культурного наследия, не принимающих мер по информированию собственников и иных владельцев объектов культурного наследия, по направлению сведений об обременениях в отношении объектов недвижимости в органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Такое бездействие характеризуется высокой степенью общественной вредности, способствуя причинению непоправимого ущерба памятникам истории и культуры. Такой же вывод следует сделать относительно выявленных объектов культурного наследия, которые подлежат государственной охране до принятия решения о включении их в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации либо об отказе во включении его в реестр.

Для того, чтобы применить данную норму, требуется установление вины лица, которая обуславливается наличием информации у собственника или иного законного владельца объекта недвижимого имущества о том, что этот объект является выявленным памятником истории и культуры. Его обязанность по выполнению требований к содержанию и использованию выявленного объекта культурного наследия возникает с момента получения этим лицом уведомления от регионального органа охраны объектов культурного наследия, что следует из содержания ч. 8 ст. 16.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Привлечение виновных должностных лиц государственных органов только лишь к дисциплинарной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей по обеспечению сохранности объектов культурного наследия вряд ли обеспечит на должном уровне их административно-правовую охрану. Поэтому требуется совершенствование правовых норм, регламентирующих их административную ответственность.

Общая норма ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ однозначно предполагает возможность привлечения должностных лиц органов охраны объектов культурного наследия к административной ответственности за невыполнение обязанностей, возложенных на них законом. Применительно к нарушениям требований охраны выявленных объектов культурного наследия указанные должностные лица могут быть привлечены к ответственности по ч. 3 ст. 7.13 КоАП РФ. Однако необходимо иметь в виду подведомственность по возбуждению дел об административных правонарушениях; протоколы по ст.

7.13 КоАП РФ уполномочены составлять должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (п. 72 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Сложно представить ситуацию составления должностными лицами государственных органов охраны объектов культурного наследия протоколов по делам об административных правонарушениях в отношении своих коллег по государственной службе. Вместе с тем совершаемые ими в форме бездействия деяния имеют не меньшую (а, может быть, и большую) степень общественной вредности, чем административные правонарушения, допускаемые не наделёнными государственно-властными полномочиями физическими и юридическими лицами. Таким бездействием обусловлено непринятие мер собственниками и иными законными владельцами памятников истории и культуры по обеспечению их сохранения.

Представляется целесообразной детализация составов административных правонарушений в области охраны объектов культурного наследия по ст. 7.13 КоАП РФ, поскольку в настоящее время административная ответственность по этой статье имеет уклон в сторону наказания физических и юридических лиц, не наделённых государственно-властными полномочиями. Для этого нужно выделить состав административного правонарушения, который будет способствовать наказанию должностных лиц органов охраны культурного наследия, виновных в нарушении законодательства о памятниках истории и культуры (для этого следует ввести ч. 6 ст. 7.13 КоАП РФ).

Установление такого состава, во-первых, будет иметь превентивное значение, создавая реальную угрозу наказания указанных должностных лиц за невыполнение ими установленных законом обязанностей. Во-вторых, выделение самостоятельного состава позволит отдельно установить подведомственность по возбуждению дел об административных правонарушениях; такое полномочие необходимо предоставить органам прокуратуры, поскольку это обеспечит независимую оценку бездействия должностных лиц государственных органов охраны объектов культурного наследия, с установлением в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ права прокурора выносить постановление о возбуждении дела по ч. 6 ст. 7.13 КоАП РФ. В-третьих, установление предлагаемого правила будет способствовать если не исключению, то минимизации случаев незаконного и необоснованного возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц при том, что возможные административные наказания для них предполагают существенные ограничения имущественных прав ввиду выходящего за рамки общего правила размера административного штрафа.

Кроме того, учитывая значимость объектов культурного наследия народов Российской Федерации, и повышенную общественную вредность посягающих на них деяний, целесообразно предусмотреть дисквалификацию государственных гражданских служащих органов охраны объектов культурного наследия как альтернативное административное наказание.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2019. № 31, ст. 4476.

² См.: Официальный сайт Заводского районного суда. Саратов. URL: https://zavodskoi-sar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&sv_num=1&name_op=doc&number=42924718&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 29.08.2019).

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26, ст. 2519; 2019. № 29, ч. 1, ст. 3853.

НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Одним из конституционных прав, указанных в Конституции РФ, является право на обращение граждан. Также конституционное право граждан на обращение нашло свое закрепление в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. В нем закреплены общие положения об обращениях, и их виды, порядок рассмотрения и принятия решения по данным обращениям в органы государственной власти.

Обращение — это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или форме электронного документа предположение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина по поводу его нарушенного права или усовершенствования деятельности органа государственной власти или должностного лица².

Граждане пользуются этим правом свободно и добровольно, то есть никто не может обременить гражданина обратиться в органы публичной власти, с целью, например, сообщить ложную информацию о каком-либо событии. Граждане могут также обращаться в органы государственной власти или органы местного самоуправления как единолично, так и коллегиально; как в устной, так и в письменной форме

Для удобства рассмотрения обращений граждан и для отграничения одного вида обращения от другого законодателем установлены виды обращений:

1) Заявление это просьба гражданина о помощи в осуществлении его прав и законных интересов или других лиц, чьи интересы он представляет, либо это сообщение о нарушении каких-либо нормативных правовых актов государственными органами, либо просьба о восстановлении нарушенных или утраченных прав.

Предметом заявления является не обжалование каких-либо нарушений субъективных прав и интересов, а, во-первых, реализация через соответствующие органы законных прав и интересов граждан и, во-вторых, реализация права на участие в управлении делами государства путем информирования о различных недостатках, недочетах, злоупотреблениях.

Предложение — это рекомендация гражданина по усовершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, а также деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Предложение не связано ни с нарушением, ни с реализацией каких-либо прав заявителя, оно направлено на внесение изменений в существующий порядок.

Жалоба — это просьба гражданина о защите или восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, или интересов лица, которое он представляет.

Жалоба появляется в сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов гражданина, установленных и закрепленных законодательством и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан, т. е. в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных.

Каждое обращение граждан в государственные или муниципальные ведомства подлежит рассмотрению по существу, с предоставлением аргументированного ответа по всем вопросам. Для контроля сроков разбирательства обращений и направления ответов, применяются нормы Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Этим законом устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами публичной власти и должностными лицами, исключением являются обращения порядок рассмотрения которых регламентирован отдельными ведомственными нормативными правовыми актами, которые конкретизируют отдельные вопросы, рассматриваемые федеральным законом.

Одной из проблем является отсутствие в законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» требования обоснованности и мотивированности ответов на обращения граждан. Вместе с этим положение п. 1 ч. 1 ст. 10 данного Закона устанавливает обязанность органов публичной власти обеспечивать всестороннее и объективное рассмотрение обращений граждан.

По нашему мнению, необходимо внести изменения в законодательство в части касающейся положения о предоставлении обоснованного и мотивированного ответа на обращения граждан со ссылкой на определенные нормы законодательства, обосновывающими ответ гражданину. Внесение данного изменения направлено на устранение пробела в праве и для избежания размытого понимания смысла нормы права, для исключения злоупотребления полномочиями со стороны должностных лиц.

Статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ)³ предусмотрена ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления. Санкцией данной статьи является наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти тысяч рублей.

Объективной стороной данного административного правонарушения является действие или бездействие должностных лиц публичной власти, органов местного самоуправления, которые нарушают установленный законом и ведомственными нормативными правовыми актами порядка и срока рассмотрения обращений граждан. Так наиболее частыми нарушениями является проведение формальной проверки сведений, изложенных в обращении, умышленное необоснованное затягивание сроков рассмотрения обращения граждан и перенаправление в другие ведомства или в другое место дислокации; проверка обращений граждан происходит формально и поверхностно, что не позволяет в полной мере установить фактические обстоятельства, изложенные в обращении.

Неадекватное рассмотрение обращений граждан имело место в деятельности органов здравоохранения в Иркутской области. К примеру, по результатам проведенной прокуратурой проверки привлечен к административной ответственности по статье 5.59 КоАП РФ глава администрации г. Мурманска. Им в нарушение требований Закона № 59-ФЗ при разрешении обращения гражданина ответ дан не на все поставленные в обращении вопросы. В этой связи, 14.12.2015 в отношении главы администрации г. Мурманска возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, которое рассмотрено, виновному должностному лицу назначено наказание в виде административного штрафа в размере 5000 руб.

Таким образом, право граждан на обращение является абсолютным и неотъемлемым. Все дееспособные граждане имеют право обратиться в органы публичной власти, а также к должностным лицам в порядке, установленном законодательством. Реализация данного права влечет за собой взаимное появление обязанности органов государственной власти или органов местного самоуправления принять поступившее обращение, рассмотреть его, принять решение и дать обоснованный ответ в установленные сроки.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2018. № 53, ч. I, ст. 8454.

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1; 2019. № 46, ст. 6417.

Д. С. Воробьева

преподаватель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ОТДЕЛЬНЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ

Исходя из содержания ч. 2 ст. 37 и ст. 38 Конституции РФ, охрана семьи, материнства, отцовства и детства — это комплексная проблема, образующим элементом которой является социально-правовой институт семьи. Представляется, что для решения этой проблемы, защиты детства в том числе, усилия государства должны быть направлены на проведение грамотной и последовательной семейной политики. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г. «всемерная поддержка семей» была названа ключевой задачей, стоящей перед государством, Президентом РФ был анонсирован «новый пакет уже подготовленных мер по поддержке семей» и даны поручения Правительству РФ.

При этом, как можно проанализировать, данные меры направлены в большей степени на многодетные семьи: в частности, было предложено увеличить федеральные льготы по налогу на недвижимое имущество для многодетных семей; распространить программу льготной жилищной ипотеки по сниженной ставке 6 процентов годовых для семей с двумя и более детьми на весь срок ее действия; предоставить семьям, взявшим ипотечный жилищный кредит, в случае рождения после 1 января 2019 г. в таких семьях третьего ребенка или последующих детей выплаты в счет погашения кредита в размере 450 тыс. рублей¹. И если для налоговых льгот, Налоговым кодексом РФ установлен принцип предоставления таковых даже без заявлений в налоговые органы (так называемый «проактивный» порядок) (ч. 6.1 ст. 403 НК РФ (ч. 2), для участия в программе льготной ипотеки необходимо обращение непосредственно в кредитную организацию, перед которой у заемщика имеется обязательство (что не является прозрачным, в связи с чем Центральным

Банком РФ было выпущено письмо с рекомендациями о размещении в доступной форме информации для клиентов, желающих воспользоваться данной льготой, в том числе в части требований к заемщику и предмету залога²), то порядок реализации мер государственной поддержки по предоставлению 450 тыс. рублей на погашение ипотечного кредита для многодетных семей на данный момент Правительством РФ пока не определен.

Также по итогам Прямой линии Президента РФ от 20 июня 2019 г. Правительству РФ было поручено обеспечить внесение в законодательство изменений, предусматривающих установление с 1 января 2020 г. ежемесячных выплат гражданам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте от полутора до трех лет, в размере, равном величине прожиточного минимума для детей, определенном в субъекте РФ, если размер среднедушевого дохода семьи не превышает 2-кратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, определенную в субъекте РФ³. Таким образом, на смену выплачиваемого с 1994 года «всеобщего» пособия на детей в возрасте от полутора до трех лет в размере ни разу не индексировавшихся 50 рублей в месяц должна придти адресная выплата (в среднем по России это около 10 тыс. руб.) с учетом нуждаемости семьи, что вызывает вопрос о системе сбора данных о реальных доходах и имуществе домохозяйств. В целом, по словам Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева, свыше половины многодетных семей сейчас находятся за чертой бедности, а доходы 75% семей с детьми составляют меньше двух прожиточных минимумов⁴.

Годом ранее, опять же по инициативе Президента РФ, был принят Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»⁵, установивший, право на получение ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка до достижения им полутора лет также в размере прожиточного минимума для детей, установленном в субъекте РФ, но при ряде условий: 1) законный представитель ребенка имеет гражданство РФ и постоянно проживает на территории Российской Федерации; 2) ребенок является гражданином РФ, рожден (усыновлен) начиная с 1 января 2018 года; 3) размер среднедушевого дохода семьи не превышает 1,5-кратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленную в субъекте РФ. Определен порядок обращения за назначением указанных выплат и их осуществления: так, выплата назначается сроком на один год с возможностью ее продления до достижения ребенком полутора лет при повторной подаче заявления и необходимых документов; ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка происходит за счет средств (части средств) материнского (семейного) капитала; уполномоченными органами являются либо орган исполнительной власти субъекта РФ в сфере социальной защиты населения (в случае рождения (усыновления) первого ребенка), полномочия которого могут быть делегированы законами субъектов РФ органам местного самоуправления или находящимся в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ организациям за счет субвенций соответствующим бюджетам, либо территориальный орган Пенсионного фонда РФ (в случае рождения (усыновления) второго ребенка) — при этом в обоих случаях возможно обращение через многофункциональный центр или систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Кроме того, очерчен перечень сведений, необходимых для расчета среднедушевого дохода семьи — например, исходя из логического толкования норм ст. 4 рассматриваемого Федерального закона, следует,

что учету подлежат сведения об алиментах, единовременном пособии при рождении ребенка, государственная социальная помощь и иные аналогичные выплаты, но не доходы от банковских депозитов и сдачи в аренду имущества, что вызывает определенные вопросы.

На данный момент во исполнение ранее упомянутого поручения Президента РФ по результатам Прямой линии в указанный Федеральный закон внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2020 г., касательно увеличения как срока выплат — до достижения ребенком трехлетнего возраста (при оставшейся необходимости ежегодной повторной подачи заявления и соответствующих документов), так и размера среднедушевого дохода семьи, которому необходимо соответствовать, — до 2-кратной величины прожиточного минимума трудоспособного населения, установленной в субъекте РФ⁶.

Помимо федеральных программ реализуются и региональные меры социальной поддержки семей, детей в частности. Так, в г. Москве мэром С. С. Собяниным был анонсирован запуск центра занятости населения «Моя карьера», предоставляющего комплекс мер, направленных на повышение доходов семей столицы, как: помощь с поиском работы с большей зарплатой, переобучением на более высокооплачиваемую профессию (с выплатой стипендии), получением знаний о том, как стать самозанятым и начать свое дело, предоставлением места в детском саду, снижением нагрузки в связи с уходом за нетрудоспособным членом семьи, даже организацией курса лечения от алкогольной зависимости. При этом в рамках данной программы даже при трудоустройстве городские власти гарантируют сохранение за получателями ключевых социальных выплат на период до трех лет⁷.

Остается надеяться, что данные меры будут действенными не только «на словах», но и «на деле». Ведь зачастую, к сожалению, для того чтобы получить даже самую мизерную помощь от государства, приходится «обивать пороги», собирать справки и тратить много времени, а результат при этом оказывается отрицательный, и все усилия напрасны.

¹ См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения 11.09.2019 г.).

² См.: Информационное письмо Банка России от 11 июля 2019 г. № ИН-01–59/61 // СПС Консультант плюс, 2019.

³ См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60879> (дата обращения 11.09.2019 г.).

⁴ См.: Детские пособия сделают менее обидными // Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4004868> (дата обращения 11.09.2019 г.).

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1, ч. 1, ст. 2; 2019. № 18, ст. 2216.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 31, ст. 4464.

⁷ См.: Главный приз — трудоустройство. Новая программа помощи семьям с низким доходом // Официальный сайт Сергея Собянина. URL: <https://www.sobyanin.ru/glavnyi-priz-trudoustroistvo-novaya-programma-pomoschi-semyam> (дата обращения 11.09.2019 г.).

А. А. Дегтярева

соискатель кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА

Контрольно-надзорную деятельность в отношении некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, выполняет ряд субъектов государственного управления, включая, в первую очередь, Министерство юстиции Российской Федерации. Данное министерство обозначено в качестве «уполномоченного органа», осуществляющего контроль и надзор за некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента по ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях»¹. В то же время анализ федерального законодательства показывает, что наряду с Минюстом России контрольно-надзорные мероприятия в отношении организаций, являющихся иностранным агентом, осуществляют и иные федеральные органы исполнительной власти.

К субъектам контрольной-деятельности относится также Федеральная служба безопасности Российской Федерации, функционирование которой связано с необходимостью обеспечения безопасности Российской Федерации от угроз, обусловленных деструктивной деятельностью иностранных государств и разведок. Потенциальные угрозы могут исходить и от российских организаций, финансируемых из-за рубежа и осуществляющих политическую деятельность. На одном из расширенных заседаний коллегии ФСБ России В. В. Путин указал, что «не прекращаются и попытки западных спецслужб использовать в своих целях общественные, неправительственные организации и политизированные объединения. Прежде всего для дискредитации власти и дестабилизации внутренней ситуации в России»².

Несмотря на то, что в законодательстве о некоммерческих организациях не предусмотрены полномочия указанного органа по проведению проверок соблюдения требований организациями, выполняющими функции иностранного агента, требований безопасности, ФСБ России, тем не менее, выполняет контрольно-надзорные функции, реализуя положения Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 7 марта 2018 г.) «О федеральной службе безопасности»³. Это связано, в первую очередь, с тем, что одним из направлений функционирования ФСБ России является контрразведывательная деятельность. Законодателем установлен ряд оснований для проведения контрразведывательных мероприятий, в число которых, в частности, отнесены: необходимость получения информации о действиях или событиях, угрожающих безопасности Российской Федерации; наличие сведений о признаках разведывательной и иной деятельности специальных служб и юридических лиц зарубежных стран, а также отдельных субъектов, нацеленной на подрыв безопасности Российской Федерации (ст. 9). В связи с этим органы контрразведки вправе выполнять контрольно-надзорные мероприятия, направленные на получение сведений от некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, о различных фактах, угрожающих безопасности Российской Федерации. Об этом в общем виде говорится в п. «м» ст. 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», где

указано, что органы ФСБ России уполномочены получать от субъектов государственной власти и юридических лиц независимо от форм собственности на безвозмездной основе данные, которые необходимы для обеспечения безопасности. Этим обусловлена реализация непроцессуальных форм контрольно-надзорной деятельности органов ФСБ России в отношении организаций, выполняющих функции иностранного агента, поскольку положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴ на такие правоотношения не распространяется, то есть не применяются указанные в нём основания, сроки и процедуры контрольно-надзорной деятельности. Тем не менее закрепление безусловного права органов ФСБ России на получение информации означает обязанность соответствующих организаций предоставлять различные документы о своей деятельности вне рамок каких-либо установленных законом процедур контрольно-надзорной деятельности. В действительности органы ФСБ России данное полномочие активно реализуют.

Кроме того, в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» предусмотрена специфическая мера административного принуждения, применяемая органами ФСБ России при наличии достаточных данных, установленных в ходе контрольно-надзорных мероприятий и указывающих на наличие условий и причин, обуславливающих реализацию угроз безопасности Российской Федерации. Речь идёт о внесении представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации (ст. 13.1), которое может быть адресовано и некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента.

Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, являются объектом внимания не только тех органов, которые в соответствии с федеральным законодательством уполномочены осуществлять в отношении них контрольно-надзорную деятельность, но и иные, в первую очередь, органы внутренних дел. Одним из основных направлений деятельности полиции является обеспечение общественной безопасности, а политическая деятельность указанных организаций может быть связана с проведением каких-либо общественно-политических акций, включая организацию публичных мероприятий, которые могут создавать потенциальную угрозу общественному порядку и общественной безопасности. В связи с этим практика органов МВД России показывает, что их должностные лица осуществляют проверку документов некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, по аналогии с деятельностью ФСБ России. Однако для этого отсутствует необходимое нормативное основание, поскольку Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 18 июля 2019 г.) «О полиции»⁵ позволяет запрашивать и получать от различных организаций и общественных объединений документы, необходимые для осуществления правомочий полиции, только в рамках возбуждённых дел об административных правонарушениях и уголовных дел (п. 4 ч. 1 ст. 13). Соответственно, должностные лица полиции обязаны мотивировать запрос документов в рамках соответствующего административно-юрисдикционного производства, что исключает возможность осуществления профилактической контрольно-надзорной деятельности. Во всяком случае, направление немотивированного запроса в организацию не создаёт для неё обязанности предоставлять полиции какие-либо документы.

Представляется, что данная ситуация является проблемной и требующей решения со стороны законодателя.

Поскольку некоммерческая организация признаётся иностранным агентом, в первую очередь, в связи с получением финансовых средств из зарубежных источников, соответствующие операции подлежат контролю со стороны государства, в связи с чем в отношении этих организаций реализуются контрольно-надзорные полномочия Федеральной службы по финансовому мониторингу. В Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁶ определены операции, подлежащие обязательному контролю, включая операции по получению некоммерческой организацией денежных средств или иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства либо по расходованию ей указанных средств и имущества, если сумма соответствующих операций составляет сто тысяч рублей и более (ч. 1.2 ст. 6). Контрольно-надзорные функции Росфинмониторинга выражаются в том, что организации, осуществляющие подобные операции, обязаны самостоятельно либо по запросу со стороны Росфинмониторинга направлять соответствующие документы в указанный орган. На такие действия также не распространяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а порядок предоставления сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, подчинён ведомственному регулированию⁷.

Таким образом, следует заключить, что Минюст России не является единственным органом, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность в отношении некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; ряд полномочий в данной сфере имеется у ФСБ России и Росфинмониторинга. Кроме того, для целей обеспечения общественной безопасности нуждаются в корректировке нормы, определяющие полномочия органов внутренних дел, поскольку отсутствует нормативное основание для осуществления контрольно-надзорных мероприятий в отношении данных субъектов в условиях наличия объективной необходимости в этом. Указанные органы преследуют общие (применительно к данным организациям) цели, поэтому можно говорить и о взаимосвязанности их полномочий и деятельности, но в нормативных правовых актах не определяется порядок взаимодействия между ними, что может быть восполнено посредством принятия соответствующего административного регламента.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2017. № 31, ч. I, ст. 4766.

² Рос. газ. 2015. 27 марта.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15, ст. 1269; 2018. № 11, ст. 1591.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. I, ст. 6249; 2019. № 31, ст. 4469.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2019. № 29, ч. I, ст. 3849.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3418; 2019. № 30, ст. 4152.

⁷ Постановление Правительства РФ от 19 марта 2014 г. № 209 (ред. от 11 сентября 2018 г.) «Об утверждении Положения о представлении информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальными предпринимателями и направлении Федеральной службой по финансовому мониторингу запросов в организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальным предпринимателям» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12, ст. 1304; 2018. № 38, ст. 5858.

Е. П. Захарова

преподаватель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

В целях регулирования и координации туристской деятельности, а также создания благоприятных условий для ее развития в настоящее время в России реализуется туристская политика, позволяющая оказывать влияние на этот процесс не только со стороны государственно-властных структур, но и некоммерческих образований. Практика показывает, что, несмотря на нестабильность финансирования, некоммерческий сектор развивается и способствует увеличению роста национального туристского продукта¹.

Примечательно, что в России первые общественные организации, осуществляющие деятельность по формированию и развитию туризма появились в середине XIX века: союзы альпинистов, лыжников и других видов спорта, которые организовывали экскурсии по историческим маршрутам страны. В это же время были созданы Крымский горный клуб, Альпийский клуб, Российское общество туристов и др.

В советский период наиболее значимым этапом в развитии международных отношений в сфере туристской деятельности можно считать создание в 1929 г. самой известной в нашей стране туристской организации — «Интурист», которая успешно функционирует, и по сей день. В конце 30-х годов XX в. партией было принято решение о ликвидации всех существующих в стране туристских организаций и создание Всероссийского совета физической культуры при ЦИК СССР. Интуриста данные изменения не коснулись. В этот период был взят курс на развитие государственной системы управления отечественным туризмом и создание государственных организаций. В середине 50-х годов XX в. с появлением и развитием самодельного туризма в стране вновь начинают появляться туристские объединения: в 1957 г. — Всесоюзная федерация туризма, в 1958 г. — Бюро международного молодежного туризма «Спутник», в 1989 г. — Туристско-спортивный союз².

На сегодняшний день в мировом туристическом пространстве известны примеры множества некоммерческих организаций, среди которых необходимо отметить следующие:

— Всемирная туристская организация (ЮНВТО) — специализированное учреждение Организации Объединенных Наций по организации и развитию международного и внутреннего туризма, прежде всего, в развивающихся странах;

— Всемирный совет по туризму и путешествиям (ВТТС) — международное неправительственное общественное объединение участников туристской индустрии и путешествий;

— Всемирная ассоциация туристских агентств (ВАТА) — профессиональная коммерческая международная организация турагентств, созданная с целью содействия организации международных поездок путем создания по всему миру агентств ВАТА;

— Международный туристский союз (ТУИ) — международная коммерческая организация, являющаяся акционерным обществом и владеющая туроператорами, турагентствами, отелями, авиакомпаниями, круизными судами;

— Международный туристский альянс (АИТ) — старейшая некоммерческая туристская организация, созданная с целью содействия развитию международного туризма, объединения туристских ассоциаций для координации их деятельности и защиты интересов, а также с целью разработки международной туристской документации.

В нашей стране как на федеральном, так и региональном уровнях функционируют неправительственные общественные туристские организации.

Российский союз туристской индустрии (РСТ) представляет собой масштабную организацию в сфере туристской деятельности, в которую входят туроператоры, турагентства, отели, санаторно-курортные учреждения, учебные заведения, СМИ и иные организации сферы туристской деятельности. Кроме того, в национальном масштабе действуют Ассоциация бизнес-туризма России, Туристско-спортивный союз, Российская ассоциация социального туризма и др.

Остановимся на анализе наиболее актуальной на сегодняшний день некоммерческой туристской организации — объединении туроператоров в сфере выездного туризма.

Правовые основы создания и деятельности объединений юридических лиц закреплены в статье 123.8 ГК РФ, которая дает исчерпывающий перечень таких объединений — ассоциации (союзы). При этом закон не содержит различий в правовой регламентации этих двух понятий и относит их к видам некоммерческих корпоративных организаций. Так, под ассоциацией (союзом) понимается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или обязательном членстве (в установленных законом случаях), созданное для представления и защиты общих, не противоречащих закону целей. Существенным условием выступает некоммерческий характер этих целей.

Для туроператоров, осуществляющих туристскую деятельность в сфере выездного туризма, закон определил обязательное условие — членство в объединении туроператоров в сфере выездного туризма. Для туроператоров, осуществляющих свою деятельность в сфере внутреннего и выездного туризма, создание подобных объединений и членство в них является правом, а не обязанностью.

Так, в 2012 году в соответствии с внесением изменений в закон о туристской деятельности была создана Ассоциация «Объединение туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь» (далее — Турпомощь), главной целью деятельности которой является оказание экстренной помощи туристам в случае невозможности исполнения туроператором своих обязательств по договору реализации туристского продукта. Турпомощь представляет собой некоммерческую организацию и осуществляет свою деятельность на принципе обязательного членства юридических лиц, осуществляющих туроператорскую деятельность в сфере выездного туризма. Турпомощь, в соответствии с законом имеет статус единого общероссийского объединения туроператоров, открытого для вступления новых членов. Главное требование к членству — уплата взносов в компенсационный фонд в размерах, установленных действующим законодательством.

С вступлением в силу ФЗ № 49-ФЗ от 2 марта 2016 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность»³ Ассоциация Турпомощь наделена дополнительным функционалом в части формирования фондов персональной ответственности туроператоров в сфере выездного туризма, а также размещение сведений о турагентах на портале Ассоциации. Представляется,

что деятельности ассоциаций и союзов присущи признаки управленческой деятельности, а не предпринимательской.

Однако, в силу того, что наряду с юридическими лицами, вступать в ассоциации вправе и граждане, нарушается конституционное право последних на объединение — «никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем»⁴.

Таким образом, норма, устанавливающая обязательное членство в данной Ассоциации туроператоров, нацеленных на продвижение и реализацию туристского продукта не только внутри страны, но и за рубежом, вступает в явное противоречие с провозглашенным законом признаком добровольности общественного объединения⁵. Наряду с этим, справедливо отметить, что в противном случае цели создания Турпомощи вряд ли будут достигнуты. Поэтому задача законодателя видится в приведении действующих норм в единое соответствие, исключающее их неоднозначное толкование.

В целом, хочется отметить необходимость и целесообразность существования подобных организаций, поскольку они, несомненно, играют важную роль в становлении и развитии туристской инфраструктуры, внедрении международных стандартов обслуживания, а также продвижении национального туристского продукта, в том числе и на зарубежные рынки.

¹ См.: Петрачкова З. З. Некоммерческий аутсорсинг в туризме // Сервис plus. 2014. №2. С. 92.

² См.: Воронкова Л. П. История туризма и гостеприимства: учебное пособие. М., 2004. С. 185–200.

³ См.: Рос. газ. 2016. № 47.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с внесенными поправками от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁵ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20 декабря 2017 г.) «Об общественных объединениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930; 2017. № 52, ч. 1, ст. 7927.

С. А. Исмоилзода

соискатель кафедры прав человека и сравнительного правоведения юридического факультета Таджикского национального университета

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ И СУДА В РАМКАХ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Действие Конституции Республики Таджикистан 1994 года свидетельствуют, о том, что закрепленные в ней фундаментальные начала построения таджикского государства, основ его конституционного строя, признание в качестве высшей ценности прав и свобод человека и гражданина, заложили прочную правовую базу для формирования и развития многообразных отношений между различными субъектами. Одним из таких видов взаимоотношений являются отношения, которые складываются в системе органов государственной власти Республики Таджикистан, и соответственно, к отношениям между органами прокуратуры с другими органами публичной власти

в различных сферах ее деятельности, определяющим роль этого государственного института в данной системе органов. Одним из органов государственной власти, с которым прокуратура имеет тесные отношения, являются судебные органы, которые в своей совокупности именуются судебной властью. Взаимоотношения между судебными органами и прокуратурой строятся с момента их возникновения. Среди различных форм взаимодействия органов прокуратуры и судебной власти, следует выделить отношения, которые возникают в рамках гражданского судопроизводства.

В законодательство, регламентирующее участие прокурора в судопроизводстве по гражданским делам, за последние годы внесены существенные изменения, которые направлены на усиление состязательных и диспозитивных начал в гражданском процессе, обеспечение независимости судебной власти при отправлении правосудия.¹ В новом ГПК РТ сделан еще один шаг в этом направлении. В частности, уточнены и конкретизированы основания, формы и порядок участия прокурора в гражданском судопроизводстве, усилена роль конституционного закона как основания для вступления прокурора в процесс.

Одной из основных функций прокуратуры является защита прав и свобод человека. Исходя из этого, участие прокурора в данном виде судопроизводства базируется на положениях статьи 5 Конституции РТ о том, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Права и свободы человека и гражданина признаются, соблюдаются и защищаются государством» и статьи 14 в соответствии с которой «права и свободы человека определяют цели, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной власти, и местных органов государственной власти и самоуправления и обеспечиваются судебной властью». Исходя из этих положений Конституции, конституционный закон РТ «Об органах прокуратуры в Республике Таджикистан» основными направлениями деятельности органов прокуратуры определяет защиту прав и свобод человека и гражданина, государственных интересов, разных форм государственной и негосударственной собственности в судебном процессе; участие в рассмотрении дел судами (ст. 5 данного Закона). Также органы прокуратуры Республики Таджикистан в пределах своей компетенции защищают права и свободы граждан, обеспечивают их равенство перед законом, независимо от национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, социального и имущественного положения, образования и других убеждений (ст. 6 данного Закона). При выявлении нарушений закона прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции имеют право в случаях, установленных законом, обращаться в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, а также предприятий, учреждений, организаций (ст. 24 данного Закона)².

Порядок реализации данной функции прокуратуры раскрывается в процессуальном законодательстве. Так, статья 47 ГПК определяет основания участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Из анализа данной нормы можно заключить, что в гражданском судопроизводстве прокурор выступает в качестве государственного право-защитника интересов граждан. Данная статья предусматривает две формы участия прокурора в гражданском процессе: обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц и вступление в процесс для дачи заключения по делу. Прокурор может принимать участие как по делам искового производства, так и по делам, возникающим из публичных правоотношений, и делам особого производства.³

В действующем ГПК РТ приведен исчерпывающий перечень субъектов, в интересах которых прокурор может подать заявление в суд. В первую группу входят

граждане, во вторую — субъекты, образующие неопределенный круг лиц, и в третью — Республику Таджикистан. Следует обратить внимание, что гражданское процессуальное законодательство не наделяет прокурора правом обращаться в суд с заявлением в защиту интересов коммерческих или некоммерческих организаций.

Прокурор может обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина только в случае, если гражданин не может лично обратиться в суд состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам. К примеру, в соответствии со ст. 16 ч. 2 Семейного Кодекса (СК) РТ «Брак может быть прекращен путем его расторжения (развода) по заявлению одного или обоих супругов, опекуна супруга, признанного судом недееспособным, а также прокурора». Брак, заключенный по принуждению или обману, может быть признан недействительным по заявлению пострадавшего или прокурора (ст. 28 ч. 1 СК РТ).⁴

В случае обращения прокурора в защиту законных интересов гражданина, в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином (ст. 134 ч. 5 ГПК РТ).

В целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц прокурор может обратиться в суд с заявлением об оспаривании незаконных нормативных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан и организаций. В этих же целях прокурор вправе предъявлять в суды иски. В исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту интересов Республики Таджикистан или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должны содержаться ссылки на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов.⁵

Участие прокурора обязательно по следующим категориям дел: о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Республики Таджикистан (ст. 262 ГПК РТ); об усыновлении (ст. 278 ГПК РТ); о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (ст. 283 ГПК РТ); о принудительном направлении гражданина на судебно-психиатрическую экспертизу (ст. 288 ГПК РТ); о признании гражданина недееспособным, ограниченно дееспособным (ст. 289 ГПК РТ); об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (ст. 293 ГПК РТ); о признании имущества бесхозным или о признании права коммунальной собственности на бесхозное недвижимое имущество (ст. 297 ГПК РТ); о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар или о продлении срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 309 ГПК РТ); о лишении родительских прав (ст. 70 Семейного Кодекса РТ); об ограничении родительских прав (ст. 73 ч. 4 СК РТ); об установлении усыновления детей (ст. 126 ч. 1 СК РТ); об отмене усыновления ребенка (ст. 140 ч. 2 СК РТ). Также участие прокурора обязательно в судебном процессе при рассмотрении иска прокурора (ст. 42 указного конституционного закона).⁶

Прокурор участвует в процессе и дает заключение по делам о выселении из жилища, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также иных случаях, предусмотренных ГПК РТ и другими законами в целях осуществления возложенных на него полномочий.

Второй формой участия прокурора является дача заключения по делу, также является важной формой участия прокурора в деле. В гражданском процессе вступление в уже начавшийся по инициативе других лиц процесс для дачи заключения по делу

предусмотрено по следующим категориям исковых дел: — о выселении; о восстановлении на работе; о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью.

Особенностью заключения прокурора в гражданском судопроизводстве является то, что оно не носит обязательный характер для суда, а носит рекомендательный характер. Это объясняется закрепленным в ст. 9 ГПК РТ принципом независимости судей. Заключение исследуется и оценивается судом наравне с другими доказательствами по делу.

Таким образом, подводя итог следует отметить, что участие прокурора в гражданском процессе производно от функции Прокуратуры РТ, осуществляющей от имени государства надзор за соблюдением Конституции РТ и исполнением законов. В самом процессе прокурор функцию надзора не осуществляет, но в силу специфического положения в системе государственных органов обладает повышенными возможностями по сравнению с другими лицами, участвующими в деле, по сбору и представлению суду доказательств, по юридической аргументации позиции прокуратуры по всем разрешаемым судом вопросам. Задачи прокурора в гражданском судопроизводстве состоят в оказании содействия суду в правильном и своевременном рассмотрении дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан и организаций, укреплении законности и правопорядка, предупреждении правонарушений, формировании уважительного отношения к закону и суду. Названные задачи и цели объективно требуют отсутствия личной заинтересованности прокурора в исходе дела, а также других обстоятельств, позволяющих сомневаться в его беспристрастности.

¹ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный)/под ред. Г.А. Жилина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТКВелби, Изд-во Проспект, 2008

² См.: Комментарий гражданского процессуального кодекса Республики Таджикистан (постатейный)/под ред., профессора М.З. Рахимова. Душанбе, 2012.

³ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный)/под ред. Г.А. Жилина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТКВелби, Изд-во Проспект, 2008.

⁴ См.: Комментарий гражданского процессуального кодекса Республики Таджикистан (постатейный)/под ред., профессора М.З. Рахимова. Душанбе, 2012.

⁵ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный)/под ред. Г.А. Жилина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТКВелби, Изд-во Проспект, 2008.

⁶ См.: Комментарий гражданского процессуального кодекса Республики Таджикистан (постатейный)/под ред. профессора М.З. Рахимова, — Душанбе, 2012.

К. С. Кротов

ассистент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

КЛАССИФИКАЦИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ

Сущность коммерческой конкуренции основывается на противоречивых началах — имея колоссальный потенциал для развития экономики, неограниченная ничем конкуренция вредна для общества, как с моральной, так и с экономической

точки зрения. В этой связи большое значение имеет правовое регулирование конкуренции и ее ограничение посредством применения мер административного принуждения.

В науке административного права предлагаются различные классификации мер административного принуждения. Наиболее распространенным классификационным критерием является целевая направленность принудительных мер, что может быть наиболее широко представлено посредством выделения административно-предупредительных мер, мер административного пресечения, восстановительных мер, мер процессуального обеспечения и административной ответственности¹. Также исследователи предлагают использование критерия субъекта применения административной ответственности (используя который, можно выделить меры административного принуждения, применяемые исключительно в судебном либо также во внесудебном порядке)², критерий основания применения мер принуждения (разделяющий принудительные меры на назначаемые за совершение административных правонарушений либо независимые от правонарушения)³, критерий характера взаимосвязи субъектов применения мер принуждения с адресатами воздействия выделяющий признаки внутриорганизационной, внеорганизационной подчиненности, а также подчиненности трудовому коллективу или общественной организации)⁴.

Каждый из предлагаемых подходов к классификации мер административного принуждения, даже имея сходства, теоретически интересен своими акцентами. Вместе с тем, на сферу защиты конкуренции и применяемые в такой сфере меры административного принуждения необходим широкий взгляд, способный отразить специфику деятельности органов исполнительной власти, регулирующих конкурентные отношения и выявить искомый результат той или иной принудительной меры. По этой причине наиболее оптимальным представляется такой классификационный критерий, как цель той или иной меры. Такие критерии, как субъект применения меры административного принуждения, ее содержание или направленность, могут быть применены уже при анализе отдельных конкретных мер. Таким образом, структура мер административного принуждения в сфере защиты конкуренции будет рассмотрена посредством выделения следующих элементов:

- 1) Контрольно-предупредительные меры;
- 2) Административно-восстановительные меры;
- 3) Меры административного пресечения;
- 4) Меры административной ответственности;
- 5) Меры процессуального обеспечения.

В рамках последнего элемента можно выделить две подгруппы: меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленные на обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнение принятого по делу постановления; меры процессуального принуждения, применяемые в соответствии с положениями Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ⁵ (далее — КАС РФ), к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства⁶.

Каждая из обозначенных категорий представляет собой неотъемлемую часть механизма административного принуждения в сфере защиты конкуренции, но имеет специфические особенности. Основной предпосылкой данной специфики является существование двух производств, реализуемых в целях защиты

конкуренции — производства по делам об административных правонарушениях в сфере защиты конкуренции (административными либо судебными органами) и производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства (антимонопольным органом). Каждое из производств регулируется отдельным законом — Разделом IV Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)⁷ и Главой 9 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁸ соответственно. При этом одно производство исключает другое — согласно положениям Закона о защите конкуренции, если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях⁹.

Учитывая роль применения положений КоАП РФ и Закона о защите конкуренции, меры процессуального обеспечения в сфере защиты конкуренции могут подразделяться, помимо целевой направленности, также в зависимости от источника нормативного регулирования, на следующие:

1. меры, применяемые в связи с административным правонарушением, согласно положениям КоАП РФ:
 - a. меры административной ответственности;
 - b. меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в том числе:
 - I. осмотр помещений, территорий и находящихся там вещей и документов;
 - II. изъятие вещей, документов, обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства;
 - III. арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
 - IV. административное задержание;
 - V. привод;
 - c. принятие решения о возложении на рекламодателя обязанности осуществить публичное опровержение недостоверной рекламы (контррекламу) за счет рекламодателя (по действующему законодательству);
2. меры, применяемые антимонопольным органом в связи с рассмотрением дела о нарушении антимонопольного законодательства и в соответствии с положениями Закона о защите конкуренции:
 - a. выдача предостережений;
 - b. выдача предписаний;
 - c. принудительное взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства;
 - d. выдача предупреждений;
 - e. запрет председателем комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства на ведение лицами, участвующими в деле, аудиозаписи, фиксирующей ход рассмотрения дела;
 - f. принятие решения о возложении на рекламодателя обязанности осуществить публичное опровержение недостоверной рекламы (контррекламу) за счет рекламодателя (в случае реформирования ч. 3 ст. 38 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»¹⁰, что выглядит оправданным для повышения

эффективности данной меры, не пользующейся популярностью в настоящее время по причине необходимости для антимонопольного органа обращаться с соответствующим заявлением в суд. Технически более выгодной альтернативой для регулятора выступает единоличное решение о наложении административного штрафа);

3. меры, применяемые органами, осуществляющими надзор в сфере защиты прав потребителей на основе Закона о защите прав потребителей:

а. выдача предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований, привлечение к ответственности лиц, совершивших такие нарушения;

б. выдача предписаний о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда жизни, здоровью и имуществу потребителей, окружающей среде.

Предложенная классификация мер административного принуждения в сфере защиты конкуренции позволяет сформировать системное представление о полномочиях органов исполнительной и судебной власти, реализуемых в рассматриваемой сфере общественных отношений и выявить необходимость реформирования действующего законодательства в части существующего порядка применения такой меры, как публичное опровержение недостоверной рекламы (контрреклама).

¹ См., напр.: *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М., 1994. С. 218; *Братановский С.Н.* Указ. соч. С. 115–116; *Максимов И.В.* Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): дис.... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 53–54; *Агапов А.Б.* Административная ответственность: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 19–20; *Липатов Э.Г.* Административное право. Курс лекций: учебное пособие для вузов/под общ. ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006. С. 224; *Полов Л.Л., Студеникина М.С.* Указ. соч. С. 266; *Манохин В.М.* Административное право России. Учебник. Саратов, 2009. С. 99; *Конин Н.М.* Указ. соч. С. 154–157; Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 173–174.

² См., напр.: *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 587.

³ См., напр.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А.* Российское административное право: Учебник. М., 1996. С. 169.

⁴ См., напр.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Административная ответственность в СССР. Саратов, 1988. С. 9.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

⁶ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 179, 181.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3434.

⁹ См.: ч. 5 ст. 39 Закона о защите конкуренции».

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации, 2006, № 12, ст. 1232.

Т.А. Лаптева

аспирант кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ ОБ «АНТИМОНОПОЛЬНЫХ» ФУНКЦИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РФ

Положением о Федеральной антимонопольной службе (далее — Положение) установлено, что ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) ¹. Анализ Положения и иных нормативных актов, регламентирующих его деятельность, позволяет сделать вывод о том, что ФАС России — контролирующий² федеральный орган исполнительной власти, которому предоставлен достаточно обширный круг функций и полномочий.

Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что в редакции первоначального текста Положения деятельность ФАС России имела исключительно антимонопольную направленность и была сведена к осуществлению функций по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа).

Однако в дальнейшем Положение претерпело ряд изменений и дополнений, согласно одному из которых³ у антимонопольных органов, само название которых говорит о деятельности в сферах, подразумевающих наличие конкурирующих субъектов, появляется функция по контролю в той области экономики, в которой возможность существования конкуренции ограничена как в силу особенностей товаров и услуг, производимых участниками этих отношений, так и в силу ограниченного количества хозяйствующих субъектов — участников товарных рынков, производящих эти товары и услуги: органам ФАС России была передана функция по осуществлению контрольной деятельности в сфере закупок товаров, работ, услуг, включаемых в государственный оборонный заказ.

Нам же представляется, что деятельность контролирующего органа в сфере государственного оборонного заказа нельзя рассматривать как форму антимонопольного контроля. Несмотря на то, что эти виды государственного контроля (антимонопольный и в сфере государственного оборонного заказа) могут осуществляться одновременно в отношении одного и того же хозяйствующего субъекта одним антимонопольным органом, все же это совершенно разные виды государственного контроля. Кроме

того, необходимо различать антимонопольный контроль за деятельностью участников рынков товаров и услуг, закупаемых в целях обороны и безопасности государства, а также их государственных заказчиков, и контроль соблюдения ими норм законодательства в сфере государственного оборонного заказа⁴.

Передача превалирующего объема контрольных полномочий в сфере ГОЗа органами ФАС России и факт распространения на такую контрольную деятельность⁵ норм Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁶, были обусловлены тем, что приоритетными направлениями контрольной деятельности в сфере государственного оборонного заказа, в первую очередь, были выбраны ценообразование и использование бюджетных средств при его исполнении. Нововведения должны были предотвратить необоснованное завышение стоимости ГОЗа и регламентировать порядок проведения ФАСом России проверок, возбуждения, рассмотрения и обжалования дел о нарушении Закона о ГОЗе.

Считаем необходимым отметить, что, по словам ее руководителей, деятельность ФАС России направлена на «создание для предприятий ОПК условий функционирования, максимально приближенных к тем условиям, в которых действует любая компания на конкурентных рынках. Цель — обеспечить долгосрочное развитие и повышение конкурентоспособности российского бизнеса в целом»⁷. Также ФАС России подчеркивает, что ее усилия направлены на предотвращение и пресечение ограничивающих конкуренцию действий со стороны хозяйствующих субъектов, субъектов естественных монополий и органов власти⁸.

Эти цели и направления деятельности находят свое продолжение в Положении и раскрываются через соответствующие полномочия. Анализ Положения позволяет сделать вывод о том, что основное внимание в деятельности ФАС России, действительно, по-прежнему уделяется защите конкуренции и регулированию ценообразования.

Среди полномочий в сфере ГОЗа в Положении указываются, во-первых, контроль за порядком ценообразования на продукцию, поставляемую по ГОЗу, формированием и применением государственных регулируемых цен на такую продукцию при размещении и выполнении оборонного заказа; во-вторых, контроль за соблюдением государственных заказчиками требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере ГОЗа, в том числе за использованием бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на выполнение ГОЗа, и за выполнением финансовых обязательств по заключенным государственным контрактам (договорам); в-третьих, контроль за соблюдением головными исполнителями и исполнителями государственного оборонного заказа требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере ГОЗа.

Между тем, сфера государственного оборонного заказа, хотя бы и представляющего собой составную часть государственного заказа, все же является неотъемлемым элементом обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, задачей которой выступает подъем и поддержание на высоком уровне военного потенциала государства. Вся сфера ГОЗа направлена на поддержание необходимого уровня обороны и безопасности РФ, а ведь именно от этого и зависит суверенитет и жизнеспособность государства. Этим определяется исключительность сферы ГОЗа, ее главное отличие от системы закупок, в том числе, и для нужд государства.

Однако передача этой сферы в ведение ФАС России, деятельность которой в настоящее время направлена на экономию и возвращение части денежных средств, выделенных на закупку вооружения⁹, ввиду вышесказанного, представляется не соответствующей целям государственной оборонной политики. В этой связи представляется недопустимым построение системы закупок товаров, работ, услуг, включаемых в государственный оборонный заказ, на принципах защиты и развития конкуренции и эффективного использования бюджета государственного заказчика.

На наш взгляд, контрольная деятельность в сфере государственного оборонного заказа должна сводиться не просто к формальному выявлению нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности, а к выявлению причин и условий совершения таких нарушений, к налаживанию кооперационных связей, совершенствованию нормативной базы, регламентирующей вопросы выполнения оборонного заказа и соответствующих закупок, выстраиванию эффективной и интересной для каждой из сторон рассматриваемых отношений системы финансирования.

Таким образом, считаем необходимым проведение реформы, способной устранить смешение антимонопольных функций ФАС России и функций по контролю за гособоронзаказом и разделить эти функции если не между отдельными органами государственной власти, то хотя бы посредством установления независимой и самостоятельной модели правового регулирования, отвечающей интересам национальной безопасности РФ.

¹ См.: п. 1 Постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3259.

² См.: Приказ Федеральной антимонопольной службы от 2 декабря 2015 г. № 1197/15 «Об утверждении Порядка рассмотрения дел о нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 9.06.2016.

³ Указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 37, ст. 4935; Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2014 г. № 1489 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по оборонному заказу» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. II, ст. 279.

⁴ См.: *Алешин К. Н.* «Контроль в сфере государственного оборонного заказа: соотношение и конкуренция норм» // Документ опубликован не был. Доступ из справ. — правовой системы «Гарант».

⁵ Следует отметить, что нормы закона №135-ФЗ применяются в данном случае без каких-либо изъятий или ограничений.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, (ч. 1), ст. 3434.

⁷ Интервью заместителя руководителя ФАС России Максима Овчинникова журналу «Новый оборонный заказ» // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы РФ <https://fas.gov.ru/content/interviews/2182> (дата обращения: 05.08.2019 г.).

⁸ См.: Официальный сайт Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области // <http://www.saratov.fas.gov.ru/page/7111> (дата обращения: 01.08.2018 г.).

⁹ См.: ФАС участвует проверки оборонных предприятий, чтобы вернуть в бюджет миллиарды рублей // Официальный сайт газеты «Деловой Петербург» https://www.dp.ru/a/2016/06/06/Bezotkatnij_zakaz (дата обращения: 01.08.2019 г.).

В. И. Лисеенко

помощник руководителя Северо-Уральского межрегионального управления
государственного автодорожного надзора

ГОСАВТОДОРНАДЗОР КАК ОРГАН ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ ЛИЦЕНЗИРУЕМЫХ ПАССАЖИРКИХ ПЕРЕВОЗОК

Власть — весьма странная вещь. Большинство людей стремятся к власти, даже если сами этого не осознают, политикой не занимаются и в органах власти не работают. Почти все люди, продвигаясь по карьерной лестнице, получают новую порцию власти на каждой следующей ступени. Но что мы знаем о власти? Нам кажется, что все. Мы видим ее представителей — сегодня власть открыта как никогда в истории. Все публично, все на людях¹. Обратим внимание, что власть над другими людьми всегда завораживает обладателя подобной власти. Потому во все времена люди будут делать все, чтобы достигнуть власти любой ее формы и степени. Что такое власть? Власть предполагает наделение определенными полномочиями. Публичная власть — это, прежде всего ответственность. Ответственность перед народом. Публичную власть в России осуществляет государственный аппарат. Он обслуживается определенным слоем людей, государственными служащими, для которых работа в государственном аппарате является профессией. «Публичной она называется потому, что, не совпадая с обществом, выступает от его имени, от имени народа. Принципиальная особенность публичной (государственной) власти состоит в том, что она воплощается именно в государственных должностных лицах, т.е. в профессиональном сословии управленцев, из которых комплектуются органы управления и принуждения, в том числе и органы государственного контроля и надзора, выявляющие нарушения законности и правопорядка, а также применяемые к правонарушителям соответствующие санкции или ставящие перед компетентными органами вопрос об устранении допущенных нарушений законности и привлечение виновных лиц к юридической ответственности.

Контрольная (надзорная) функция как элемент эффективности публичной власти является неперенным атрибутом каждого государства на любом этапе его исторического развития. Объективная необходимость государственного контроля убедительно доказана развитием всех типов и форм государств. Для этого процесса характерна прямая зависимость стабильности государственной власти от эффективности государственного контроля².

Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены целевые показатели деятельности Правительства РФ на ближайшие годы в частности:

1. Снижение количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети в два раза по сравнению с 2017 годом.
2. Снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом — до уровня, не превышающего четырех человек на 100 тыс. населения (к 2030 году — стремление к нулевому уровню смертности).

На пути к достижению представленных выше целевых показателей невозможно переоценить важную роль Государственного автодорожного надзора, обеспечивающего безопасность в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства. Поэтому решающее значение имеет постоянное совершенствование контрольно-надзорных функций Госавтодорнадзора как органа публичной власти с целью повышения их эффективности и действенности, а именно приумножение положительных результатов, достигнутых в процессе осуществления контроля в выше указанных сферах деятельности. На сегодняшний день малое и среднее предпринимательство — неотъемлемый элемент современной рыночной системы хозяйствования, без которого экономика и общество в целом не могут нормально существовать и развиваться. В этой связи для данных категорий предприятий установлены льготы и послабления, в том числе и в отношении контрольно-надзорных мероприятий. Например, Президент РФ Владимир Владимирович Путин подписал федеральный закон, в соответствии с которым мораторий на плановые проверки малого бизнеса будет действовать еще два года и завершится 31 декабря 2020 года (Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 480-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Хотя надзорные каникулы для малого и среднего бизнеса должны были завершиться 31 декабря 2018 года (ст. 26.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Чуть ранее в октябре 2018 года вступил в действие один из важных нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность в сфере пассажирских перевозок автобусами, который напрямую коснулся как субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих такие перевозки так органов Госавтодорнадзора контролирующих законность их деятельности. Так Федеральным законом от 30.10.2018 г. № 386-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами» закреплено обязательное лицензирование предприятий и организаций, осуществляющих автобусные перевозки по заказам, детские (школьные) перевозки, корпоративные перевозки для собственных нужд предприятия. Сопоставляя содержание рассмотренных выше нормативно-правовых актов, хотелось бы заострить внимание на возникших противоречиях при реализации практических целей государственного контроля «новоиспеченных» лицензиатов и возможное возникновение возможных негативных последствий.

Во-первых, за первые месяцы реализации Федерального закона о лицензировании автобусных перевозок зафиксировано многократное увеличение количества предприятий-лицензиатов. Только Северо-Уральским межрегиональным управлением государственного автодорожного надзора осуществляющим лицензионно-разрешительную деятельность на территории Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов за 5 месяцев 2019 года выдано 1523 лицензии на пассажирские перевозки. Необходимо подчеркнуть, что данные предприятия осуществляют полноценные пассажирские перевозки, эксплуатируя при этом автобусы различного класса вместимости, являющиеся средствами повышенной опасности. Отметим, что в секторе пассажирских автоперевозок значительную долю составляют предприятия малого и среднего бизнеса и это не что иное, как потенциальный пласт

поднадзорных субъектов Госавтодорнадзора, которых мы не имеем права упускать из виду. Во-вторых, как уже было сказано выше данные перевозчики, получившие заветные лицензии в органах Госавтодорнадзора одновременно являются и подконтрольными субъектами ведомства. В этой связи неотъемлемой частью является не только лицензионный контроль, проводимый на линии, но и плановые проверки. Зачем необходим плановый контроль? Целью плановых проверок не должно быть банальное выискивание признаков правонарушений, способствующих повышению показателей работы контролера. В последствии такая «борьба за порядок» характеризуется как стремление контрольно-надзорных органов «кошмарить бизнес». По нашему мнению в основе планового контроля должна быть всесторонняя помощь подконтрольным субъектам, в налаживании их транспортной деятельности, преодолении правового нигилизма и укреплении правовой грамотности в сфере эксплуатации автомобильного транспорта и автомобильных перевозок. Задачами плановых проверок могут выступать, например, превентивный контроль в отношении перевозчиков, юридический аудит, информирование и разъяснительная работа среди перевозчиков по новым требованиям нормативных актов в сфере автотранспортной деятельности, а также ознакомление контрольного органа с параметрами подконтрольного субъекта необходимыми для сбора достоверных данных и последующего присвоения перевозчику той или иной объективной категории риска. В-третьих, сегодня вне контроля остаются физические лица, осуществляющие пассажирские перевозки на личных автобусах вместимостью 8 и более посадочных мест. С точки зрения законодательства о лицензировании пассажирских перевозок данная категория «частных» перевозчиков подпадает под понятие — нелегальные перевозчики. Зачастую данные граждане оказывают услуги посредством онлайн-сервиса поиска автомобильных попутчиков BlaBlaCar и ему подобных. Для наведения порядка в этой категории перевозчиков необходимы срочные законодательные инициативы. Подводя итог, хочется отметить, что популярная на сегодняшний день тенденция применения моратория на проверки предприятий малого и среднего бизнеса балансирует на весьма тонкой грани с таким понятием как бесконтрольность. В процессе обретения организациями и предприятиями нового для себя статуса лицензиата в сфере пассажирских перевозок считаем крайне необходимым использование Госавтодорнадзором в отношении лицензиатов плановых проверок как один из важных инструментов контроля. Кроме того, подход к проведению плановых проверок должен формироваться по новым принципам. Это позволит регулировать процесс вхождения субъектов хозяйствования в транспортную (перевозочную) среду в соответствии с новыми лицензионными требованиями, своевременно выявлять негативные тенденции в деятельности перевозчиков и принимать меры надзорного реагирования, а также выявлять отклонения в соблюдении регулятивных норм и устанавливать причины их возникновения. В конечном счете, будет достигнута эффективность действий надзорного органа как органа публичной власти во взаимодействии с поднадзорным субъектом по предотвращению и устранению возникающих проблем и предупреждению возможных рисков.

А. Г. Николаева

аспирант кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АККРЕДИТАЦИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Конституция Российской Федерации устанавливает право каждого на получение образования. Увеличивающийся спрос на образовательные услуги предопределяет не только развитие организаций, предоставляющих их, но и строгий контроль со стороны государства за их оказанием. В этой связи одной из составляющих контроля качества сфере образования является государственная аккредитация.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») государственная аккредитация образовательной деятельности проводится с целью подтверждения соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, организациях осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно¹.

Данная процедура проводится Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные Российской Федерацией полномочия в сфере образования.

Государственная аккредитация осуществляется по основным образовательным программам, реализуемым на основании федеральных государственных образовательных стандартов (далее — ФГОС), исключение составляют образовательные программы дошкольного образования.

Государственная аккредитация позволяет подтвердить государственный статус образовательного учреждения, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников ФГОС, а также выдавать документы об образовании государственного образца лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам².

Государственная аккредитация проводится на основании заявления образовательной организации и приложенных к нему документов, перечень которых установлен законодательством. Она носит публичный характер, основывается на принципах гласности, открытости.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» дополнительно предусматривает общественную аккредитацию образовательных организаций и профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ.

В соответствии с частью 2 статьи 96 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» общественная аккредитация подразумевает признание уровня деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, соответствующим критериям и требованиям российских, иностранных и международных организаций. Часть 4 ст. 96 вышеназванного закона раскрывает понятие

¹ Стариков Н. В. Власть. Книга с иллюстрациями, но без картинок. СПб., 2015. С. 5.

² Ткаченко М. В. Государственный контроль как функция государственного управления // Общество и право. 2010. № 1 (28). С. 82.

профессионально-общественно аккредитации, под которой понимается признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших образовательные программы в конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность, отвечающими требованиями профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля³.

Иными словами, если общественная аккредитация осуществляет проверку осуществляемой деятельности на соответствии установленным требованиям организаций, то профессионально-общественная проводит оценку основных профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, а также дополнительных профессиональных программ.

Данные виды аккредитации носят добровольный характер, а сведения о них в дальнейшем рассматриваются при проведении государственной аккредитации. Также общественная и профессионально-общественная аккредитации не влекут никакие дополнительные финансовые обязательства со стороны государства.

Если государственная аккредитация позволяет определить соответствие учебного процесса установленным стандартам, то общественная — степень подготовки выпускников для дальнейшей профессиональной деятельности.

Общие требования по проведению профессионально-общественной аккредитации утверждены Национальным советом при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям. Они определяют общие правила, организации, проведения и установления критериев профессионально-общественной аккредитации основных профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, дополнительных профессиональных программ, а также регламентируется порядок наделения организации полномочиями на проведение профессионально-общественной аккредитации, устанавливаются требования к экспертам⁴.

На сегодняшний день качество образования должно определяться не только соответствием образовательных программ требованиям ФГОС, наличием определенной материально-технической базы, высококвалифицированным профессорско-преподавательским составом, но и уровнем выпускников. Объективную оценку уровня знаний, навыков и умений выпускников профессионального образования можно получить лишь при анализе их деятельности в ходе трудоустройства, то есть благодаря работодателям и различным профессиональным сообществам.

Так, например, О.М. Белинская, С.А. Литвинова считают, что профессионально-общественная аккредитация направлена на детальное рассмотрение и оценку программ, использование экспертного мнения, а не простых расчетов нормативов по квалификации преподавательских кадров, достаточности компьютеров, учебников, учебных и лабораторных площадей⁵.

Участие представителей организаций-работодателей, их объединений при проведении аккредитации можно рассматривать как эффективный способ повышения качества образования, а также процесса подготовки профессиональных кадров с ориентацией на потребности рынка труда. Работодатель через своих представителей — экспертов определённым образом воздействуют на формировании компетенции будущего выпускника, т.е. оказывает влияние на подготовку высококвалифицированных сотрудников. Признание образовательной программы работодателями выдвигает ее на первый план перед другими образовательными программами, делает

наиболее востребованной среди абитуриентов. В связи с этим, можно говорить о том, что в данный момент возрастает роль профессионально-общественной аккредитации.

На основании изложенного, предлагаем внести изменения в статью 96 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и признать профессионально-общественную аккредитацию в качестве обязательной, впоследствии результаты прохождения образовательной организации профессионально-общественной должны не просто рассматриваться, а непременно учитываться в ходе государственной аккредитации.

Данное нововведение не только позволит улучшить качество образования, но и будет способствовать формированию культуры в образовательных организациях, повысит эффективность процессов по непрерывному совершенствованию качества образования и информированию граждан об образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность в соответствии с ФГОС, а также усилит контроль за образованием не только со стороны государства, но и со стороны общества.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2019. № 30, ст. 4134.

² См.: Административное право РФ: Учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. 2018. С. 264.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2019. № 30, ст. 4134.

⁴ Общие требования к проведению профессионально-общественной аккредитации профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, дополнительных профессиональных программ. URL: http://nspkrf.ru/documents/normativnye-dokumenty/omd_poa.html (дата обращения 27.09.2019).

⁵ См.: Литвинова С. А., Белинская О. М. Интеграция государственной и профессионально-общественной аккредитации как фактор повышения качества образования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2018. №2.

Е. В. Румянцева

преподаватель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ЭКЗАМЕНАЦИОННО-КОНКУРСНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

На сегодняшний день в научной литературе, также как и в законодательстве Российской Федерации, отсутствует четкое понимание содержания категории «административный процесс». На протяжении длительного времени различными авторами, среди которых В.В. Похмелкин, Л.К. Слипка, А.И. Романчук, предлагалось свое видение данного понятия¹. Было подготовлено несколько проектов законов, закрепляющих понятие административный процесс. Однако даже до первого чтения

в Государственной Думе в 2001 году дошел только проект В. В. Похмелкина, но и он в 2008 году был снят с рассмотрения.

Нет однозначного понимания в административно-правовой науке и относительно механизма законодательного регулирования административно-процессуальных вопросов. Так, В. Д. Сорокин предлагает принять «Основы административно — процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», который бы включил правовую регламентацию отдельных видов производств². Ю. А. Тихомиров и И. Л. Бачило предлагают помимо правового закрепления отдельных процедур еще и прописать организацию деятельности различных органов³. Н. Г. Салищева, в свою очередь, предлагает закрепить в законе только процедуру издания индивидуальных актов управления по вопросам связей с субъектами вне его системы⁴.

Думается верным под административной процедурой рассматривать последовательность определенных действий публичной администрации, совершаемых с целью достижения конкретного юридического результата. Процедура — это первичный элемент процесса.

Позитивная процедура (административная) — это нормативно урегулированная, направленная на достижение конкретного результата формализованная деятельность уполномоченных исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц по рассмотрению и разрешению индивидуальных дел и принятию административных решений, способствующих реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов граждан и организаций⁵. Если есть позитивная процедура, то и позитивное производство.

В свою очередь совокупность позитивных процедур составляет административное — процедурный процесс, как часть административного процесса.

Административное производство включает в себя все стороны деятельности аппарата: от подготовки и издания актов до каких — либо конкретных действий, применения мер и т.д. В свою очередь производство и процесс соотносятся как часть и целое. Производство представляет собой часть процесса, а процесс является совокупностью производств⁶. В. М. Горшенев считал, что производство является главным элементом юридического процесса⁷. Ю. М. Козлов понимал под административным производством установленный административно — процессуальными нормами порядок совершения повседневных управленческих действий позитивного характера⁸. Исходя из этого, можно сделать вывод, что административное производство — основной элемент административного процесса.

В первую очередь необходимо вывести понятие административное производство.

Административное производство можно рассматривать как самостоятельный правовой институт. Правовой институт — это совокупность норм права, обособленных в рамках определенной отрасли права, регулирующих Группу взаимосвязанных общественных отношений. Таким образом, административное производство — это совокупность процессуальных норм, регулирующих правоприменения по отдельным делам.

Также административное производство — это структурный элемент административного процесса. В качестве составной части процесса административное производство — это урегулированный процессуальными нормами особый вид административной деятельности по рассмотрению административных дел (разрешению споров определенной категории.)⁹. Таким образом, производство — совокупность последовательных однопорядковых процедур, объединенных общим содержанием и конечной целью.

При условии, что мы рассматриваем производство как часть процесса, необходимо определить, какие виды производств входят в административный процесс и есть ли другие элементы. Такие авторы как О. О. Беркутова, Ю. М. Козлов¹⁰, В. Д. Сорокин¹¹, А. Б. Пашков¹² и др. выделяют свои классификации административных процедур. Однако в вышеперечисленных классификациях авторы не учитывают все виды производств, существующих сегодня. При более детальном рассмотрении только административно — процедурного процесса можно выделить большое количество отдельных производств. Административно-процедурный процесс объединяет такие производства, как: производство по принятию нормативно-правовых актов управления; **производство по предложениям и заявлениям граждан**; лицензионно-разрешительное производство; регистрационное производство; **поощрительное производство**; призывное производство; удостоверительное производство; экзаменационно-конкурсное производство; производство по оказанию государственных услуг¹³. Остановимся подробнее на экзаменационно — конкурсном, как самостоятельном виде административно — процедурного процесса.

Достаточно длительное время это вид административного производства не выделялся, как самостоятельный. Некоторые авторы считали экзаменационно — конкурсное производство подвидом основных административных процедур, к числу которых традиционно относятся лицензионно-разрешительные, регистрационные, правотворческие процедуры, а также рассмотрение обращений граждан и организаций (исключая жалобы)¹⁴. Так, нельзя согласиться с А. И. Каплуновым, который выступает против рассмотрения экзаменационно-конкурсного производства в структуре административного процесса, а также таких производств как экспертно-достоверительного, административно-контрольного (надзорного) и др. Он считает, что они выходят за рамки процесса как юридической категории и представляют собой материально-правовые административные процедуры (управленческие технологии), посредством которых в установленном нормативным актом порядке обрабатывается определенный перечень действий и достигается конкретный ситуационный управленческий результат¹⁵. Более аргументированной видится позиция П. И. Кононова, который один из первых определил экзаменационно — конкурсное производство как самостоятельный вид. анализ действующего административно-процессуального законодательства дает достаточные основания для обособления государственно-экзаменационного производства в качестве самостоятельного вида административного производства. Результатом разрешения дел в рамках данного производства, также как и в лицензионно-разрешительном и правопредоставительном является предоставление физического или юридическому лицу определенного субъективного права либо правового статуса. Однако, в отличие от рассмотренных ранее производств в государственно-экзаменационном производстве субъективное право или правовой статус приобретаются лицом посредством сдачи соответствующих экзаменов, участия в конкурсе или прохождения иных испытаний. Иными словами, рассматриваемое производство отличается от иных производств административно-распорядительного процесса особым порядком приобретения физическим или юридическим лицом искомого субъективного права или правового статуса.

Данное производство имеет свой предмет — это индивидуальные дела о предоставлении физическому или юридическому лицу субъективных юридических прав или специального правового статуса посредством сдачи соответствующих экзаменов, участия в конкурсе или прохождения иных испытаний. Сторонами

экзаменационно-конкурсного производства являются: соискатель права (правового статуса) и экзаменационный (конкурсный) административный орган. Действующими нормативными актами, регулируемыми различные виды экзаменационно-конкурсного производства, устанавливаются определенные требования к составу и уровню профессиональной подготовки членов экзаменационных органов (экзаменаторам).

Данный вид производства имеет схожую цель с лицензионно — разрешительным и удостоверительным производством: получение субъективного права тем или иным лицом (как физическим, так и юридическим). Главной отличительной особенностью выступает способ приобретения такого права, т. е. сдачей экзаменов, испытаний, участием в конкурсе. Таким образом, экзаменационно — конкурсное производство — составная часть административно — процедурного процесса, обладающая всеми характерными для него чертами, урегулированная нормами административно — процессуального права деятельность уполномоченных государственных органов по приему экзаменов, проведению конкурсов, испытаний, результатом которых является приобретение физическими и юридическими лицами нового правового статуса.

¹ См.: Проект Федерального закона № 64090–3 «Об административных процедурах» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28 февраля 2001); Проект № 284733–3 «Об основах административных процедур» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16 января 2003) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: *Сорокин В. Д.* Административно — процессуальное право: Учебник. СПб.: Юридический центр пресс. 2004. С. 127–143.

³ См.: *Тихомиров Ю. А., Бачило И. Л., Талалина Э. В.* Административные процедуры для публичной власти и граждан // Законодательство и экономика. 2002. № 6. С. 4–5.

⁴ См.: *Салищева Н. Г., Дубровский Д. С., Женетль С. З., Штатина М. А.* Административный процесс. Учебник. М., 2017.

⁵ См.: *Росинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник/5-е изд., пересмотр. и доп. М., 2015. С. 443.

⁶ См.: *Сорокин В. Д.* Административно — процессуальное право. С. 120.

⁷ См.: *Горшенев В. М.* Теория юридического процесса. Харьков: 1985. С. 90.

⁸ См.: *Козлов Ю. М.* Административное право. М.: 2005. С. 451–452.

⁹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 191.

¹⁰ См.: *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. М. 1967. С. 94.

¹¹ См.: *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. С. 76.

¹² См.: *Пешков А. Б.* Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск. 1974. С. 123

¹³ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 191.

¹⁴ См.: *Ведяшкин С. В.* Административные процедуры охранительной направленности // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 422. С. 206–210.

¹⁵ См.: *Калпунов А. И.* О влиянии законодательства об административном судопроизводстве на развитие представлений о содержании и статусе административно-процессуального законодательства // Международный пенитенциарный журнал. 2015. № 4 (4). С. 34–39.

А. Р. Семикин

аспирант кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРОЦЕДУРА АККРЕДИТАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРОЦЕССА

Административная реформа, истоки которой берут свое начало с 1991 года, продолжающаяся по сегодняшний день, является одним из важных факторов в построении сильной государственной власти, основная функция в которой отводится государственному управлению. После принятия Конституции Российской Федерации на основе теории разделения властей, на смену понятию государственное управление, имевшего организационно-правовой смысл, было введено понятие «исполнительная власть», раскрывающее ее политико-правовое содержание как ветви государственной власти. При этом понятие государственное управление не утратило своего содержательного смысла и осталось центральным звеном в деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем, нужно четко понимать, что юридической формой реализации государственного управления является административный процесс, без которого эффективное осуществление управленческой деятельности не представляется возможным. В Российской правовой доктрине отсутствует унифицированное определение административного процесса. Из различных теоретических взглядов ученых на понимание сущности административного процесса, его принято рассматривать в узком (юрисдикционном) и широком (управленческом) понимании. В узком смысле административный процесс — это порядок разрешения административно — деликтных споров, применения различного рода мер административного принуждения, включая меры административной ответственности¹. В широком — управленческом понимании, административный процесс представляет собой урегулированную административно-правовыми нормами деятельность органов (должностных лиц) исполнительной власти².

Характерным результатом поступательно проводимых административных реформ в России, начиная с 2003 г., явилась разработка большого пласта административно-процессуального законодательства. В принятых нормативно-правовых актах содержатся административные процедуры, направленные на оптимизацию управленческих процессов, как в деятельности органов публичной администрации, так и в иных административно-публичных органах, связанных с разрешением в досудебном порядке разнообразных административных дел (регистрационных, удостоверительных, лицензионно-разрешительных, контрольно-надзорных и др.)³. Между тем, на волне успешно развивающегося административного законодательства, остаются непроработанными основополагающие управленческие вопросы, направленные на оптимизацию деятельности органов исполнительной власти, в том числе в области регулирования административных процедур⁴.

В научных кругах отечественные ученые-административисты трактуют термин «административная процедура» через определенный порядок действий, отмечая позитивную направленность⁵, во взаимосвязи с деятельностью органов исполнительной власти как: определенный порядок действий; определенный вид деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; комплекс норм, включающий в себя вид, последовательность, порядок

документального оформления административно-процессуальных действий органами и должностными лицами публичной администрации⁶.

Основным назначением управленческих процедур является реализация полномочий органами исполнительной власти, исходя из приоритета прав, свобод и законных интересов граждан, базирующихся на принципе законности, гласности и равенства субъектов права перед законом. Административные процедуры, бесспорно, являются центральным звеном в деятельности органов исполнительной власти в различных сферах и отраслях государственного управления, среди них и регистрационные, и лицензионные, разрешительные, а также процедуры по технико-правовому регулированию, в частности сертификация, аккредитация и др.⁷

Научный интерес автора направлен на изучение процедуры аккредитации в области здравоохранения, которая отвечает основополагающим признакам административной (управленческой) процедуры. Во-первых, процедура аккредитации состоит из обособленных, последовательных административно-правовых действий, регламентированных нормами административно-процессуального права. Во-вторых, предметом аккредитации являются административные дела, инициированные медицинскими организациями различных форм собственности. В-третьих, по окончании административного дела, принимается административный акт (сопровождающийся выдачей сертификата соответствия), которым завершается процедура аккредитации. В-четвертых, применение принудительных мер не является результатом процедуры аккредитации.

Основные задачи, поставленные административной реформой в сфере здравоохранения, заключаются в устойчивом развитии механизмов управления здравоохранением, совершенствование структуры федеральных органов исполнительной власти, нивелирование административных барьеров, совершенствование процедурных аспектов в деятельности компетентных органов власти при осуществлении своих полномочий и ряд других важных задач⁸. Программа модернизации института здравоохранения, повышение качества предоставляемой медицинской помощи являются первоочередными целями данной реформы.

В условиях развития экономической среды, развитием медицинских организаций негосударственных форм собственности, децентрализации системы управления здравоохранением, придания некой самостоятельности государственным и муниципальным лечебно-профилактическим учреждениям (ЛПУ) гарантией обеспечения предоставления качественной медицинской помощи являются контрольно-разрешительные механизмы, к которым относится аккредитация учреждений различных систем здравоохранения, аттестация, сертификация медицинского персонала и ряд других механизмов.

Исторически вопросы аккредитации в области здравоохранения были связаны с появлением системы страхования здоровья населения и установлены в 1991 году законом РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР», ныне утратившем силу. Вопросы аккредитации полемизировались в научных кругах и ранее, когда критерии качества медицинской помощи ограничивались перечнем нормативов и стандартов по обеспечению стационарных учреждений необходимым количеством медицинского персонала, наличием нужного оборудования, коечным фондом и прочими показателями⁹.

Целью контроля качества в сфере здравоохранения является предоставление пациентам медицинских услуг в необходимом объеме и высокого качества, с учетом

применения передовых медицинских технологий, использованием высококвалифицированных кадров и материально-технических ресурсов, отвечающих соответствующим требованиям национальных и отраслевых стандартов. Основополагающим нормативно-правовым актом в области здравоохранения является Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹⁰. В целом отрасль здравоохранения как социально-организационное явление представляет под собой деятельность государства, главной целью которого является разработка и обеспечение здоровья граждан, основываясь на статистических показателях, получаемых при помощи системы мониторинга, анализа, оценки и прогноза состояния здоровья граждан¹¹.

Впервые легальная трактовка понятия «аккредитация» была дана в Федеральном Законе от 28 декабря 2013 г. №412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»¹², в котором под аккредитацией понимается подтверждение национальным органом по аккредитации соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации.

Исходя из обозначенного выше определения, под аккредитацией в области здравоохранения понимается определение соответствия медицинской деятельности принятым национальным и отраслевым стандартам, нормативам в целях обеспечения пациента качественной медицинской помощью. Из рассмотренного можно сделать вывод, что аккредитация в области здравоохранения служит гарантом предоставления качественных медицинских услуг и безопасности самого пациента.

¹ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 190.

² Указ. соч. С. 191.

³ Стахов А. И. К вопросу о необходимости разработки Федерального закона «Об административном производстве» // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №5. С. 107.

⁴ Стариков Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. №3 (18). С. 6–10.

⁵ Административные процедуры // Отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М., 2017. С. 17.

⁶ Стахов А. И. Административные процедуры и административные регламенты в деятельности органов исполнительной власти. Монография. М., 2017. С. 94–97.

⁷ Конин Н. М., Ковалева Н. Н. Регистрация и аккредитация как элементы административно-правового статуса субъектов предпринимательской деятельности // Регистрация субъектов предпринимательской деятельности: Россия и СНГ/ отв. ред. Р. А. Адельханян. М., 2012. С. 327.

⁸ Швец Ю. Ю., Треля А. Управление качеством медицинских услуг: Научная монография. М., С. 462.

⁹ Оленев А. С., Королева М. В. Лицензирование и аккредитация медицинских организаций в современные условия: история и современность // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2018. №5–2. С. 432–436.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.

¹¹ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 283–284.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. №52, ч. 1, ст. 6977.

Т. А. Спицына

соискатель кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ КОМПЛЕКСОМ

Организирующая деятельность Президента Российской Федерации в топливно-энергетическом комплексе заключается в обеспечении реализации координирующей функции государственного управления, для чего могут быть сформированы специальные подотчётные Президенту Российской Федерации структуры. В настоящее время таким органом является Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, ориентированной на реализацию координирующей функции по отношению к федеральным и региональным органам государственного управления, органам местного самоуправления и организациям в целях обеспечения экологической, энергетической и промышленной безопасности, организации воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов и развития топливно-энергетического комплекса в целом¹.

Одной из наиболее важных функций Президента Российской Федерации в сфере государственного управления является также осуществление стратегического планирования, заключающееся в деятельности по разработке и утверждению планов и программ развития тех или иных областей, отраслей и сфер государственного управления, на которые должны ориентироваться различные субъекты исполнительной власти в целях повышения эффективности государственного управления. Применительно к топливно-энергетическому комплексу следует отметить, что акты Президента Российской Федерации не охватывают вопросы стратегического планирования в части обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. К тому же ряд из них утратил свою актуальность, поскольку они имели значение для формирования и укрепления рыночных начал в топливно-энергетическом комплексе в 90-е годы XX века. Преимущественно они затрагивали вопросы улучшения расчётов за продукцию топливно-энергетического комплекса, преобразования государственных предприятий данного комплекса в акционерные общества, статуса его научных и научно-производственных объединений. Актуальным документом стратегического планирования является Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216², однако она определяет приоритеты обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса лишь фрагментарно, поскольку энергетическая безопасность является более широким понятием.

Государственное управление, осуществляемое Президентом Российской Федерации в топливно-энергетическом комплексе, не ограничивается вопросами стратегического планирования. Возвращаясь к Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, нужно сказать, что она учреждена для обеспечения формирования государственной политики в этой сфере. Основное предназначение данного органа состоит в том, что Комиссия определяет перспективы модернизации

нормативных правовых актов в области своей деятельности, контролирует и координирует реализацию вырабатываемых федеральными и региональными органами государственного управления основных направлений государственной политики в сфере топлива и энергетики, осуществляет подготовку мер по рациональному использованию и эффективному воспроизводству минерально-сырьевых ресурсов, соблюдению требований энергетической и промышленной безопасности³. Стоит отметить, что вопросы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса не находятся в ведении указанной Комиссии, хотя решение вопросов обеспечения энергетической безопасности отчасти предполагает и создание условий для антитеррористической защищённости объектов топливно-энергетического комплекса, а также противодействия иным актам незаконного вмешательства. Это можно рассматривать как пробел в нормативно-правовом регулировании обеспечения безопасности данных объектов, поскольку отсутствует совещательно-координационный орган, непосредственно обеспечивающий организацию государственного управления по данному стратегическому для экономики Российской Федерации направлению. С одной стороны, существует Национальный антитеррористический комитет Российской Федерации, представляющий собой коллегиальный орган, образованный для координации и организации противодействия терроризму, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, антитеррористическими комиссиями и оперативными штабами в субъектах Российской Федерации и в морских районах⁴. Однако полномочия данного органа ориентированы на комплексное обеспечение антитеррористической деятельности в Российской Федерации, осуществление мониторинга террористических угроз и террористической активности, разработку мер по противодействию этим угрозам без учёта специфики топливно-энергетического комплекса. К тому же следует иметь в виду, что акты незаконного вмешательства в деятельность объектов топливно-энергетического комплекса могут быть не связаны с терроризмом, что не охватывается сферой деятельности Национального антитеррористического комитета Российской Федерации. Состав данного органа приспособлен для решения задач антитеррористической направленности также без учёта специфики объектов топливно-энергетического комплекса, поскольку включает в себя должностных лиц так называемых «силовых» органов исполнительной власти.

В связи с изложенным представляется целесообразным возложение задач по координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса на Комиссию при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности ввиду того, что это будет способствовать комплексному развитию технико-экономических отраслей, входящих в данный комплекс, на основе не только позитивной регуляции экономических процессов, но и охранительных мер, обуславливающих поддержание необходимого уровня безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. К тому же состав указанной Комиссии, включающий в себя не только руководителей федеральных органов исполнительной власти, но и должностных лиц хозяйствующих субъектов (президент ПАО «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ»», генеральный директор ОАО «Сургутнефтегаз», председатель совета директоров ОАО «Угольная компания «Кузбассразрезуголь»», председатель совета директоров ПАО «Нефтегазовая компания «РуссНефть»»⁵ и др.), позволяет

судить о высокой степени заинтересованности, компетентности и осведомленности по вопросам реальных проблем физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса.

Если исходить из ст. 4 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», то одним из принципов обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса является взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, субъектов топливно-энергетического комплекса (физических лиц и организаций, владеющих на праве собственности или ином законном праве объектами топливно-энергетического комплекса) и органов местного самоуправления. Это взаимодействие должно быть обеспечено в рамках деятельности специализированных координационно-совещательных органов, что целесообразно отразить в Положении о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, в п. 4 которого среди задач данного органа целесообразно указать следующие: «т) обеспечение согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, субъектов топливно-энергетического комплекса и органов местного самоуправления по разработке и реализации предложений по обеспечению безопасности объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства; у) взаимодействие с Национальным антитеррористическим комитетом Российской Федерации, антитеррористическими комиссиями и оперативными штабами в субъектах Российской Федерации по вопросам обеспечения антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса и подготовки соответствующих предложений по совершенствованию федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации».

¹ См.: п. 1 Положения о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, утв. Указом Президента РФ от 15 июня 2012 г. № 859 (ред. от 12 апреля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 28, ст. 3879; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.04.2019.

² Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 20, ст. 2421.

³ См.: п. 4 Положения о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности.

⁴ См.: п. 1 Положения о Национальном антитеррористическом комитете, утв. Указом Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 (ред. от 21 февраля 2019 г.) «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 52, (ч. 1), ст. 7591; 2019. № 8, ст. 764.

⁵ См.: Состав Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, утв. Указом Президента РФ от 15 июня 2012 г. № 859 (в ред. от 12.04.2019 г.).

Ю. М. Тугушева

старший преподаватель кафедры информационного права и цифровых технологий
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МФЦ

Одной из главных задач, стоящих перед «электронным правительством» — это необходимость улучшения взаимоотношения отдельного человека и гражданина с формирующимся электронным государством. При этом акцентируется внимание на «основных правомочиях человека и гражданина электронной России — праве на доступ к информации, праве на «цифровое равенство», праве на предоставление государственных и муниципальных услуг, праве на информационную безопасность личности — и на роли государства, государственного управления в процессе их обеспечения»¹.

Многофункциональные центры можно рассматривать как вспомогательное средство при переходе к модели предоставления услуг, выполняемых онлайн на всех стадиях². Предусматривается, что все органы власти должны предоставить населению возможность воспользоваться их услугой в электронной форме. Закон N 210-ФЗ предусмотрел в связи с этими требованиями предоставление государственных и муниципальных услуг через портал государственных и муниципальных услуг.

Уже в начале появления МФЦ население в целом положительно оценивало предоставление государственных и муниципальных услуг через данные центры. Так, на основании социологического исследования, проведенного Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 41,8% опрошенных оценивали качество и эффективность обслуживания в МФЦ как очень хорошее и 39,7% — как скорее хорошее. При этом необходимо учитывать, что нагрузка на органы, непосредственно предоставляющие государственные или муниципальные услуги населению, увеличилась³.

Получение государственных услуг через МФЦ растет безостановочно. За шесть месяцев текущего года в многофункциональные центры только за регистрацией прав на недвижимость обратились 9,2 млн граждан. В прошлом году за тот же период было 8 миллионов обращений. В частности, только Росреестр работает в 2728 офисах МФЦ. На первом месте КБР (99,88%), на втором Брянская область (99,58%), дальше идут Адыгея и Башкортостан. [4].

Непосредственно правовое регулирование осуществляется федеральным законом. Однако, помимо этого, существует еще ряд иных нормативных актов. Это детализирующие в конкретной сфере предоставления государственных услуг нормативные правовые акты РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные правовые акты.

Деятельность многофункциональных центров осуществляется по принципу «одного окна». Впервые о принципе «одного окна» упомянуто в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» и в распоряжении Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах». Потом в порядке преемственности принцип был воспринят Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р. Окончательно принцип «одного окна» был закреплен Законом № 210-ФЗ⁴.

Данный принцип реализуется через следующие признаки:

1) государственная или муниципальная услуга предоставляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом;

2) взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется МФЦ без участия заявителя.

Электронное правительство состоит из самостоятельных функционирующих элементов. К таковым относятся:

— Единый портал государственных и муниципальных услуг;

— Единая система межведомственного электронного взаимодействия;

— Национальная платформа распределенной обработки данных;

— Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающая информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;

— Информационная система головного удостоверяющего центра.

На базе проанализированного материала остановимся на некоторых проблемах в этой сфере.

Во-первых, наличие квалифицированных сотрудников, которые будут работать непосредственно с гражданами. Более того, трудно подготовить методические рекомендации или учебный курс для таких специалистов. Как справедливо отмечает Н. Н. Дорошенко, сотрудник МФЦ должен располагать знаниями социальных источников и систем, обладать правовой базой знаний, структурой государственных органов. Он должен знать, как функционируют эти системы, какова специфика их деятельности, какое влияние они оказывают на клиентов, как выйти на эти системы, какие законы регламентируют их деятельность и т. д.

Во-вторых, наличие очередей. Даже внедрение современные технологии в данный процесс недостаточно обеспечивает комфортные условия ожидания в помещениях.

В-третьих, далеко не во всех сельских поселениях есть технические возможности для дистанционного ознакомления и получения государственных или муниципальных услуг, многим жителям таких поселений трудно добраться до ближайшего МФЦ, а дорога до него требует физических и материальных затрат.

В-четвертых, динамично развивающееся нормативное правовое регулирование не позволяет сформировать какую-то общую практику, которая могла бы устояться и успешно реализовываться. Основная масса правовых актов, как было показано выше, принята лишь несколько лет назад, при этом практически в каждый из них вносятся изменения, и на этом модернизация права явно не завершится.

Последняя, но не менее важная проблема, на которую хотелось бы обратить внимание — это плохая информированность населения о работе МФЦ.

Это далеко не исчерпывающий перечень проблем, которые необходимо решать, развивая организационно-правовые основы предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ. Однако совершенствуя данную деятельность, органы публичной власти улучшают благосостояние населения, граждане больше начинают верить государству, получая от него то, что им полагается.

Таким образом, необходимо:

1) повысить уровень качества предоставления каждого из видов услуг.

2) доработать механизма «обратной связи»: заявитель — МФЦ — орган власти, предоставляющий услугу;

3) расширить практики качественного предоставления услуг МФЦ.

4) направить силы на обеспечение населения информации о возможности получения услуг от МФЦ. Наглядным примером будет являться деятельность многофункциональных центров г. Москва. Готовясь к выборам мэра Москвы, назначенным на 9 сентября, сотрудники центров «Мои документы» с сегодняшнего дня начали поквартирные обходы москвичей. Делается это с целью информирования жителей столицы о предстоящих выборах и новшествах, которые ожидают горожан. Для этого центры госуслуг Москвы и Мосгоризбирком заключили соответствующее соглашение и сформировали группу из 4 тысяч сотрудников⁵.

В настоящее время главной проблемой реального функционирования демократии в России является взаимодействие публичной власти и населения. Власть в демократическом обществе перестает быть прерогативой только государства. В целом деятельность МФЦ следует признать эффективной, так как индикатором является достижение одной из целей административной реформы — повышение качества предоставления публичных услуг, устранение прямого контакта с чиновниками и, следовательно, снижение коррупционных рисков.

¹ См.: Магдилов М. М., Магдилова Л. В. Правовые аспекты развития элементов электронного государства в регионе // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: общественные науки. №2. 2015.

² См.: Фадеев В. И. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации. М., 2016.

³ Сроки регистрации недвижимости для граждан резко сократились // URL: <https://rg.ru/2018/08/09/sroki-registracii-neredvizhimosti-dlia-grazhdan-rezko-sokratilis.html> (дата обращения 09.08.2019).

⁴ См.: Лубеникова С. А. Правовое регулирование деятельности многофункциональных центров // Lex russica. 2017. №2. С. 56.

⁵ См.: Мирзаев М. А. Карибов Р. М. Проблемы взаимодействия муниципальных органов власти и населения // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: общественные науки. №3. 2017.

Е. С. Архипова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОБЪЕКТОВ ОБРАЗОВАНИЯ

В настоящее время борьба с терроризмом является одной из глобальных проблем человечества.

Приоритетным направлением является обеспечение безопасности и соблюдение требований к антитеррористической защищенности объектов, осуществляющих образовательную деятельность и мест массового пребывания людей.

ФЗ «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 № 35-ФЗ под местом массового пребывания людей подразумевает территорию общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенную территорию за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек¹.

Соответственно, любое учреждение, осуществляющее образовательную деятельность, является таким местом.

Основные нарушения требований законодательства о противодействии терроризму в образовательных учреждениях имели место в истории нашей страны и так или иначе в некоторых случаях касались ненадлежащего обеспечения безопасности объектов. Можно привести несколько примеров этих страшных событий.

Террористический акт в Беслане — захват заложников в школе №1 города Беслана (Северная Осетия), совершённый террористами утром 1 сентября 2004 года во время торжественной линейки, посвящённой началу учебного года.

20 мая 2013 года прозвучал взрыв в гимназии дагестанского села Карата. Двое учеников гимназии не пошли на урок и закрылись в пустующем классе, замкнули детонатор взрывного устройства на батарею сотового телефона, в результате чего произошел взрыв. Пострадали оба ученика, которые с осколочными ранениями лица, рук, грудной клетки были доставлены в больницу.

5 сентября 2017 года во время урока информатики 15-летний ученик 9-го класса школы в подмосковной Ивантеевке напал на учительницу с кухонным топориком, ударил ее по голове, а затем стал взрывать в классе самодельные петарды и открыл стрельбу из пневматического оружия. В результате инцидента пострадали четыре человека.

17 октября 2018 года произошло массовое убийство в Керченском политехническом колледже. Студент заложил взрывное устройство в здании учебного заведения и открыл стрельбу по учащимся и работникам, после чего застрелился. В результате взрыва и стрельбы погиб 21 человек, а пострадали более 50 человек.

2 апреля 2019 года в Санкт-Петербурге в одном из служебных помещений административного здания Военно-космической академии имени А.Ф. Можайского произошел взрыв, в результате которого 3 человека получили травмы. По данным МЧС, в здании сработало неустановленное взрывное устройство.

Перечисленные примеры свидетельствуют о том, что требования к антитеррористической защищенности объектов образования в должной мере не были соблюдены и не соблюдаются на сегодняшний день.

В соответствии с требованиями ч. 3.1 ст. 5 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» физические и юридические лица должны обеспечивать выполнение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), используемых для осуществления в социальных, благотворительных, культурных, образовательных или иных общественно полезных целях.

Согласно требованиям п. 15 ч. 3 ст. 28 и п. 8 ч. 1 ст. 41 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательные организации должны создавать необходимые условия для охраны и укрепления здоровья обучающихся, обеспечения их безопасности во время пребывания в организациях, осуществляющих образовательную деятельность².

Образовательная организация обязана, в том числе, создавать безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации.

То есть, гарантирование безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, направленных на обеспечение их жизни и здоровья в силу прямого предписания, содержащегося в статье 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ, является обязанностью образовательной организации.

Но возникает ряд вопросов: что такое «безопасные условия обучения»? Какие именно нормы необходимо соблюдать, что бы условия обучения были «безопасные»? В ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует прямое указание на то, что относится к обеспечению безопасности жизни и здоровья детей, в том числе, на то, что образовательная организация обязана обеспечивать антитеррористическую защищенность.

В целях реализации данных положений Закона с октября 2017 вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2017 № 1235 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства образования и науки Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)»³.

Требования к антитеррористической защищенности устанавливают обязательные для выполнения организационные, инженерно-технические, правовые и иные мероприятия, направленные на воспрепятствование неправомерному проникновению, выявление потенциальных нарушителей установленного пропускного и внутриобъектового режима, пресечение попыток совершения террористических актов, ликвидации угрозы их совершения, а также обеспечение защиты служебной информации.

Исходя из вышесказанного, можно прийти к выводу, что в законодательном регулировании данного вопроса существует правовой пробел и выражается он в том, что требования к антитеррористической защищенности объектов и территорий действуют, но ответственность за их несоблюдение не установлена.

Этот пробел в правовом регулировании будет устранен путем принятия Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности за невыполнение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий))».

23 января 2018 года в Государственную Думу, распоряжением Президента Российской Федерации, был внесен данный законопроект, предложенный Федеральной службой войск национальной гвардии РФ.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности за невыполнение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий))» направлен на повышение качества государственного управления в сфере противодействия терроризму. Движущим фактором этого процесса явилась необходимость обеспечить безопасное пребывание людей в местах массового скопления, будь это образовательные организации, концертные площадки, предприятия и другие объекты.

Законопроект, внесенный в Государственную Думу, предлагает дополнить КоАП РФ новой статьей 20.35, предусматривающей «ответственность за невыполнение

требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), мест массового пребывания людей и воспрепятствование соблюдению этих требований лицами, на которых в соответствии с законодательством РФ возложена обязанность их выполнения, если указанные действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния».

Что касается характера и размера санкций, то на нарушителей будет возложена ответственность в виде административного штрафа: для граждан — до 5 тыс. рублей, для должностных лиц — до 50 тыс. рублей или дисквалификация на срок до трех лет, для юридических лиц — до 500 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях данной категории будут наделяться должностные лица органов внутренних дел (полиции), федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области безопасности РФ, его территориальных органов, а также должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях по данной статье будет возложено на судей.

Предусмотренное законопроектом право составления протоколов об административных правонарушениях будет осуществляться должностными лицами в пределах сферы деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Несмотря на это, проблема в правовом регулировании есть, и привлечь к ответственности за невыполнение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), в том числе объектов, осуществляющих образовательную деятельность достаточно сложно, ввиду отсутствия закрепленной в законодательстве нормы.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности за невыполнение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий)» был внесен год назад и никаких изменений за этот период не последовало. И здесь возникает вопрос: качественна ли предлагаемая норма?

Я считаю, что предложенную в проекте ФЗ санкцию необходимо изменить на более строгое наказание. К примеру, увеличить суммы штрафов для граждан — до 30 тыс. рублей, для должностных лиц — до 150 тыс. рублей или дисквалификация на срок до трех лет, для юридических лиц — до одного миллиона рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Это связано с тем, что на руководителей, на которых возлагается соблюдение требований к антитеррористической защищенности объектов необходимо возложить ответственность по устранению выявленных нарушений. За такие тяжкие последствия должностные лица должны нести большую ответственность, так за несоблюдение требований к антитеррористической защищенности страдают невинные люди.

Профилактика терроризма должна носить системный характер и сопровождаться оперативным реагированием на нарушения.

Собственниками объектов должен приниматься необходимый комплекс организационных, административных и правовых мероприятий, направленных на воспрепятствование неправомерному проникновению, пресечению попыток совершения

террористических актов. Должна обеспечиваться безопасность граждан и антитеррористическая защищенность объектов потенциальных террористических посягательств.

Необходимо исключить все недостатки в обеспечении безопасности объектов потенциальных посягательств, что требует от уполномоченных органов повышения уровня взаимодействия, принятия согласованных мер по их устранению, а также устранению причин и условий, им способствующих.

Таким образом, принятие законопроекта повысит эффективность принимаемых мер по антитеррористической защищенности объектов и территорий, в том числе объектов образования.

В заключении хотелось бы отметить, что деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению проявлений террористического характера, по их профилактике является одним из приоритетных направлений.

В случае неисполнения сотрудниками образовательных организаций требований к антитеррористической защищенности виновные лица должны быть привлечены к ответственности.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 42, ст. 6173.

Е. Н. Жакупов

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

СИСТЕМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ КАК ОСНОВА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН

Право каждого на охрану здоровья и оказание медицинской помощи является одним из важнейших конституционных прав, что отражено в ст. 41 Конституции Российской Федерации¹. Там же определен базис, на котором строится административно-правовая организация системы здравоохранения, поскольку постулируется необходимость принятия мер по развитию системы здравоохранения на основе триединства её секторов — государственного, муниципального и частного.

Определения понятия «система здравоохранения» в федеральном законодательстве не содержится, что обуславливает целесообразность его формулирования в науке административного права, поскольку данная система определяет организацию деятельности органов государственного управления федерального и регионального уровней по обеспечению охраны здоровья граждан.

В философско-терминологическом словаре слово «система» (от греч. «systema» — целое) определяется многозначно: 1) как форма организации чего-либо; 2) как определённый порядок в расположении и связи действий; 3) как нечто целое, состоящее в единстве находящихся во взаимной связи закономерно расположенных

частей². Последний вариант понимания данного термина наиболее характерен для словарных источников.

Определённые трудности с определением понятия «система здравоохранения» связаны с тем, что Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³ указанным понятием не оперирует, определяя в качестве основы организации охраны здоровья функционирование и развитие трёх систем здравоохранения, в число которых входят государственная, муниципальная и частная системы. Однако сама по себе охрана здоровья граждан рассматривается законодателем в качестве системы, в которую входят меры правового, экономического, политического, научного, социального, медицинского (в том числе санитарно-противоэпидемического) характера, осуществляемые органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их должностными лицами и другими субъектами, гражданами в целях предоставления каждому человеку медицинской помощи, сохранения и укрепления его психического и физического здоровья, поддержания его долголетней активной жизни и профилактики заболеваний.

Соответственно, единый вектор государственной политики в сфере здравоохранения, определяемой единством целей применяемых уполномоченными субъектами мер, позволяет говорить о наличии системы здравоохранения как таковой, а обозначенные в законе три системы здравоохранения являются скорее её подсистемами, нежели отдельными системами. Система здравоохранения является ключевым понятием для административно-правовой организации охраны здоровья граждан, поскольку данным термином охватываются, во-первых, субъекты публичного управления (государственные и муниципальные), целью деятельности которых является создание необходимых условий для оказания медицинского обслуживания населения; во-вторых, организации (фармацевтические, медицинские и иные), в отношении которых осуществляются управленческие функции указанных субъектов публичного управления (начиная от руководства подведомственными организациями и заканчивая осуществлением контрольно-надзорных полномочий для обеспечения их надлежащего функционирования).

Федеральным законодателем установлена структура каждой из трёх систем здравоохранения. Так, государственная система здравоохранения образована:

1) федеральными органами исполнительной власти в сфере здравоохранения и их территориальными органами;

2) региональными органами исполнительной власти в сфере здравоохранения, органами управления в сфере здравоохранения иных федеральных органов исполнительной власти;

3) подведомственными органам государственного управления федерального и регионального уровней фармацевтическими и медицинскими организациями, судебно-экспертными учреждениями, организациями здравоохранения по обеспечению надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, иными организациями и их обособленными подразделениями, функциональное предназначение которых связано с охраной здоровья граждан.

Представляется целесообразным несколько иначе структурировать государственную систему здравоохранения. Федеративное устройство государства предполагает наличие двух уровней государственной власти и управления, поэтому нелогичным выглядит объединение в одном элементе системы органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации и структурных подразделений отдельных федеральных органов исполнительной власти, у которых имеются полномочия в сфере здравоохранения.

Следует выделить федеральный и региональный уровни государственной системы здравоохранения. Федеральный уровень должен включать: 1) специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в сфере здравоохранения (Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека⁴); 2) уполномоченные в сфере здравоохранения структурные подразделения отдельных федеральных органов исполнительной власти (в частности, Главное военно-медицинское управление Министерства обороны Российской Федерации⁵); федеральные государственные фармацевтические, медицинские и иные организации, осуществляющие деятельность в сфере здравоохранения и находящиеся в ведении вышеуказанных субъектов государственного управления. Соответственно, региональный уровень государственной системы здравоохранения должен быть представлен: 1) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан (например, Министерство здравоохранения Саратовской области⁶); 2) подведомственными им фармацевтическими, медицинскими и иными организациями, предоставляющими медицинские услуги.

Муниципальная система здравоохранения состоит из: 1) органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, осуществляющих полномочия в сфере здравоохранения; 2) находящихся в их ведении фармацевтических и медицинских организаций. Следует указать, что каких-либо отдельных органов местного самоуправления, которые осуществляли бы подобные полномочия, не существует. Речь идёт о структурных подразделениях исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, которые формируются в целях создания условий для оказания медицинских услуг населению муниципальными фармацевтическими и медицинскими организациями. Несмотря на указание в федеральном законе на наличие муниципальной системы здравоохранения, это не означает необходимость её фактической организации и функционирования ввиду возможности оказания медицинских услуг населению медицинскими организациями государственной системы здравоохранения регионального уровня. Так, в Саратовской области фактически муниципальная система здравоохранения отсутствует, поскольку сохранилась лишь одна муниципальная медицинская организация, в то время как все остальные были переданы в областную собственность, а их деятельность организована на трёхуровневой основе⁷.

Частная система здравоохранения представлена учреждаемыми юридическими и физическими лицами фармацевтическими, медицинскими и иными организациями, оказывающими услуги в сфере здравоохранения. Данная система также находится в орбите действия норм административного права, поскольку, несмотря на отсутствие непосредственного управленческого воздействия со стороны органов публичного управления, в отношении них осуществляется контрольно-надзорная деятельность в целях определения соответствия качества оказываемых услуг установленным стандартам.

Таким образом, система здравоохранения в Российской Федерации построена на основе триединства государственной, муниципальной и частной подсистем

и представляет собой обусловленную единством задач взаимосвязанную совокупность субъектов публичного управления (государственных и муниципальных), целью деятельности которых является создание необходимых условий для оказания медицинского обслуживания населения, а также оказывающих услуги в сфере охраны здоровья организаций (фармацевтических, медицинских и иных), в отношении которых осуществляются организационно-управленческие функции указанных субъектов публичного управления.

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

² См.: Философско-терминологический словарь/Под ред. А. Ф. Малышевского. Калуга, 2004. С. 35.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2019. № 22, ст. 2675.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 (ред. от 26 февраля 2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 21, ст. 2981; 2019. № 9, ст. 824.

⁵ См.: п. 4 Приказа Министра обороны РФ от 14 октября 1999 г. № 466 (ред. от 23 октября 2007 г.) «О мерах по обеспечению охраны здоровья личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Постановление Правительства Саратовской области от 1 ноября 2007 г. № 386-П (ред. от 5 июня 2019 г.) «Вопросы министерства здравоохранения Саратовской области» // Саратовская областная газета. 2007. 28 ноября; Новости Саратовской губернии. 2019. 6 июня.

⁷ Приказ Минздрава Саратовской области от 4 марта 2014 г. № 176 (ред. от 27 мая 2019 г.) «Об утверждении трехуровневой системы оказания медицинской помощи в Саратовской области» // Собр. законодательства Саратовской области. 2014. № 9; Новости Саратовской губернии. 2019. 29 мая.

Е. В. Мамыкина

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

КОМПЕТЕНЦИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ОРГАНА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Развитие информационных технологий и повышение доступности информации ведет к возрастанию количества факторов, угрожающих праву человека на неприкосновенность частной жизни.

Потеря контроля над распространением своих персональных данных может привести к серьезным последствиям для субъекта персональных данных. При этом надоедливая таргетинговая реклама является одним из наименее неприятных исходов.

В связи с этим представляется актуальным изучение практики применения норм, обеспечивающих безопасность личности. Отправной точкой для формирования правового института персональных данных в Российской Федерации явилась ратификация в 2005 г. Конвенции Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» (1981 г.)¹. Нормы, регулирующие отношения в рассматриваемой сфере, можно встретить во многих отраслях права, складывается соответствующее законодательство, хотя и с некоторым опозданием.

Так, все работодатели обрабатывают персональные данные работников, а также своих клиентов, заказчиков, потребителей. В связи с этим в Трудовом кодексе РФ предусматриваются способы защиты от незаконных действий (бездействий) работодателя. В то же время есть проблема с определением объема и состава документов, которые работодатель вправе собирать и хранить. Иногда работодатели хранят избыточную информацию, что делать нельзя (даже с согласия работника).

Государственная задача — обеспечить надежную защиту информации о гражданах, размещенную в информационно-коммуникационных системах. Важным направлением в рассматриваемой области является государственный контроль за исполнением требований нормативных правовых документов в сфере обеспечения безопасности персональных данных.

Одним из регуляторов в области защиты персональных данных выступает Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Согласно ст. 23 ФЗ от 27 июля 2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»² и Положению «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2009 г. № 228³, Уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных — Управление по защите прав субъектов персональных данных Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзора).

Должностным лицам органов Роскомнадзора предоставлено право самостоятельно возбуждать соответствующие дела, регулярно проводить проверки организаций в сфере защиты прав субъектов персональных данных.

Так, за 1 квартал 2019 года органами Роскомнадзора было проведено 252 плановых проверок и 5 внеплановых. При проведении 206 плановых проверок было выявлено 625 нарушений.

Наиболее часто встречаемым нарушением является представление уведомления об обработке персональных данных, содержащее неполные или недостоверные сведения. Такие нарушения встречаются в 104 случаях, что составляет 17% от общего количества. Реже встречается непринятие оператором мер, необходимых для обеспечения выполнения обязанностей, предусмотренных ФЗ «О персональных данных» (11%); отсутствие места хранения персональных данных (материальных носителей), перечня лиц, осуществляющих обработку этой информации (11%) и пр.

За 3 месяца 2019 года было проведено 513 мероприятий систематического наблюдения. По результатам 166 мероприятий были выявлены нарушения.

Наиболее частым нарушением является непринятие оператором мер по опубликованию или обеспечению неограниченного доступа к документу, определяющему его политику в отношении обработки персональных данных, к сведениям о реализуемых требованиях к защите персональных данных

В результате контрольно-надзорной деятельности органами Роскомнадзора за 1 квартал 2019 года было наложено штрафов на сумму 399900 рублей, рассмотрено 13364 жалобы на действия операторов, осуществляющих, по мнению заявителей, незаконную обработку персональных данных. В отличие от неутешительных цифр по результатам проверок, лишь 2,6% (348) жалоб подтвердились. Наибольшее количество жалоб граждан поступило на действия кредитных учреждений, организаций ЖКХ, владельцев интернет-сайтов (в том числе социальные сети), коллекторских

агентств. Поступление большего числа жалоб на действия этих операторов связано с обработкой ими персональных данных значительного числа граждан⁴.

Формируется судебная практика по делам о защите персональных данных. Были проанализированы 23 дела в данной сфере за период 2013–2018 годов, рассмотренных судами общей юрисдикции.

В значительном количестве случаев (10 из 23) истцам было отказано в удовлетворении иска полностью.

В 7 из 23 случаев иск был удовлетворен частично. По оставшимся 6 делам иск был удовлетворен в полной мере. Стоит отметить, что в 3 из 6 случаев истцом, выступающим в защиту прав граждан, выступал Роскомнадзор. Наиболее частыми нарушениями были такие, как использование информации о субъекте персональных данных без согласия на их обработку; недостаточная обезличенность персональных данных; распространение баз данных неограниченному кругу лиц посредством интернет-сайтов. В отношении нарушителей чаще всего применялись такие меры, как удаление материалов/блокирование сайта, компенсация морального вреда (если этого требовал истец).

Анализ дел свидетельствует о низкой юридической грамотности истцов, ошибочно трактующих размещение информации о себе как нарушение распространения персональных данных или заблуждающихся в определении круга сведений, относимых к охраняемой информации. Так, в апелляционном определении Верховного суда Республики Татарстан от 27 апреля 2015 г. № 33–6211/15 было подтверждено решение суда первой инстанции об отказе во взыскании компенсации морального вреда по поводу аудиозаписи голоса, произведенной без ведома и согласия лица. Суд указал на то, что голос человека не отнесен к числу биометрических персональных данных, защита которых осуществляется в соответствии с законом⁵.

В связи с тем, что количество нарушений прав лиц — субъектов персональных данных не уменьшается, целесообразно ставить вопрос о расширении полномочий органов Роскомнадзора по проведению внеплановых проверок по жалобам граждан. Однако только ужесточением ответственности вряд ли можно решить проблему. Необходимо принять дополнительные меры информирования граждан и операторов о требованиях закона, о возможных последствиях нарушений. С этой целью проводится традиционный день открытых дверей, приуроченный к Международному дню защиты персональных данных. При этом даются консультации, разбираются ошибки, допускаемые операторами.

Подготовлены Методические рекомендации по защите пользователями своих персональных данных, что в условиях перехода к цифровой эпохе становится необходимостью.

Рекомендации Роскомнадзора служат основой для разработки программ обучения отдельных категорий пользователей⁶.

Из вышеизложенного видно, что наибольшей проблемой на настоящий момент является неисполнение операторами требований по принятию необходимых организационных мер для защиты персональных данных. Сравнивая результат проверок с процентом подтвердившихся жалоб можно сделать вывод, что пока в России информационные технологии еще не в такой степени развиты, чтобы мошенники могли воспользоваться недостаточной защищенностью персональных данных⁷.

Однако в условиях цифровизации, с развитием российского рынка электронных услуг, электронных кошельков, криптовалюты не остается сомнений, что необходимо быть готовыми к росту нарушений и работать на опережение.

¹ Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (заключена в г. Страсбург 28.01.1981) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 11.10.2013.

² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О персональных данных» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ст. 3451; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 31.12.2017.

³ Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 г. № 228 (ред. от 28.02.2019 г.) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 12, ст. 1431; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.03.2019.

⁴ См.: Официальный сайт Роскомнадзора // Результаты анализа сведений о выполнении мероприятий плана деятельности Роскомнадзора за 1 квартал 2019 года. URL: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/reports/r449/> (дата обращения: 14.08.2019).

⁵ См.: Апелляционное определение № 33–6211/2015 от 27 апреля 2015 г. по делу № 33–6211/2015. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/xfPJzn4JSDxq/> (дата обращения: 14.08.2019)

⁶ См.: Официальный сайт Роскомнадзора // Методические рекомендации по организационной защите физическим лицом своих персональных данных. URL: https://pd.rkn.gov.ru/docs/MR_itog.docx (дата обращения: 14.08.2019)

⁷ См.: Кучеренко А. В. Правовое регулирование персональных данных в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2014. С. 27.

А. М. Маргарян

магистрант Института магистратуры и аспирантуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ О ЧАСТИЧНОЙ ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИИ ПОБОЕВ

7 февраля 2017 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации»¹. Уголовная ответственность за побои заменена административной, под которой понимается ответственность, установленная Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ, заключающаяся в применении компетентными органами административной юрисдикции и должностными лицами к лицам, виновным в совершении административного правонарушения, специфических мер административного принуждения — административных наказаний².

Однако при повторном совершении побои уже будут квалифицироваться по ст. 116.1 Уголовного кодекса РФ³. Перед окончательным чтением было решено, что тех, кто избивает близких родственников, наравне с теми, кто действует из хулиганских побуждений либо по мотивам экстремистского характера, послабления коснуться не должны.

Целесообразно полагать, что такой подход не верен, уголовное законодательство нашей страны и без того чрезмерно либерально, а побои характеризуются

общественной опасностью, которая является основным признаком преступления. Административное правонарушение же таким признаком не обладает.

Фактическое основание административной ответственности состоит в конкретном правонарушении, виновно совершенном физическим или юридическим лицом, которое нарушает правило поведения, защищаемое административно-правовыми санкциями⁴.

Под общественной же опасностью понимается такая характеристика деяния, которая выражается в причинении вреда социально значимым общественным ценностям, либо способное причинить такой вред, т.е. создает угрозу причинения вреда⁵. Побои — многократное нанесение ударов, которые могут оставлять телесные повреждения (гематомы, ссадины, кровоподтеки, небольшие раны)⁶. Таким образом, можно сделать вывод о том, что понятие «побои», безусловно, отвечает признакам общественной опасности.

Несмотря на то, что санкцией ст. 116 предыдущей редакции УК РФ (побои) была предусмотрена возможность применить в качестве наказания арест и лишение свободы, на практике, за совершение указанного деяния никто не получал реального лишения свободы, суды в 90% случаях, при отсутствии отягчающих обстоятельств, в качестве наказания применяли обязательные или исправительные работы, денежный штраф или условное лишение свободы. А действующим законодательством предусмотрена возможность прекращения уголовного дела по делам небольшой или средней тяжести в связи с примирением сторон или в связи с деятельным раскаянием⁷. В связи с этим, необходимости дополнительно декриминализировать данную категорию преступлений нет.

Судебная практика такова, что лица, впервые совершившие преступления небольшой или средней тяжести, освобождаются от наказания в связи с признанием вины — по нереабилитирующим основаниям или, как правило, получают наказание, не связанное с реальным лишением свободы. Для граждан, впервые совершивших правонарушение, судимость или факт привлечения к уголовной ответственности и без декриминализации каких-либо серьезных последствий негативного характера не влекут. Но большинство лиц, совершающих преступления, которые декриминализованы, являются ранее судимыми, употребляющими спиртные напитки или наркотические средства, и как раз для такой категории, привлечение к уголовной ответственности может иметь последствия — постановка на учет, получение более строгого наказания, лишение родительских прав, отмена уголовного осуждения. Именно привлечение к уголовной ответственности, последующая судимость и ее неблагоприятные последствия во многом сдерживают законопослушных граждан от противоправных деяний.

В дальнейшем же такая позиция законодателя может привести к массовому недоверью государственными институтами правопорядка и безопасности. Гражданами будет устраиваться самосуд, не доводя дело до государственного механизма защиты своих прав.

Таким образом, данная декриминализация не является необходимой, так как нанесение побоев — это деяние общественно опасное в отличие от правонарушений, предусмотренных административным законодательством.

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2017 г. № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 7, ст. 1027.

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. М., 2018. С. 183.

³ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2019. № 31, ст. 4463.

⁴ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/под ред. А. Ю. Соколова. М., 2018. С. 183.

⁵ См.: *Гогин А. А.* Общая концепция правонарушений: проблемы методологии, теории и практики: автореф. дисс.... д-ра юрид. наук. Казань, 2011. С. 8

⁶ См.: *Прохоров Л. А., Прохорова М. Л.* Уголовное право: учебник. М., 1999. С. 265.

⁷ См.: гл. 11 Уголовного кодекса Российской Федерации.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ:
РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Сборник научных трудов
по материалам V Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений,
(международной научно-практической конференции)
памяти доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки РСФСР В.М.Манохина
г. Саратов, 20–21 сентября 2019 г.

Все тексты публикуются в авторской редакции.

Компьютерная верстка и обложка *А.В. Ковалея*

Подписано в печать _____.____.2019 г. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Arial». Печать цифровая.
Усл. печ. л. 12,79. Уч.-изд. л. 17,84. Тираж 300 экз. Заказ 1077.

Отпечатано в соответствии с предоставленным оригинал-макетом
в ИП Коваль Ю.В. 410038, г. Саратов, ул. Бакинская, 1.