

Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Саратовская государственная юридическая академия»

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

по материалам

международной научно-практической конференции

памяти доктора юридических наук, профессора,

заслуженного деятеля науки РСФСР

Василия Михайловича Манохина

(VII Саратовские административно-правовые чтения)

(8 июня 2021 г., Саратов)

Саратов

2021

УДК 342
ББК 67.400
П88

Редакционная коллегия:
Соколов А.Ю., доктор юридических наук, профессор;
Абакумов Д.В., кандидат юридических наук;
Колесников А.В., кандидат юридических наук, доцент;
Лакаев О.А., кандидат юридических наук;
Смагина Т.А., кандидат юридических наук;
Тихонов К.А., кандидат юридических наук

П88 **Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы** : сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (8 июня 2021 г., Саратов) / [под общ. ред. А.Ю. Соколова ; редкол.: А.Ю. Соколов и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия ; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН». – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – 284 с.

ISBN 978-5-7924-1768-7

Сборник содержит материалы международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения), проходившей в Саратовской государственной юридической академии 8 июня 2021 года, и представляет научный и практический опыт ученых, аспирантов и магистрантов различных вузов.

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

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-7924-1768-7

© Саратовская государственная
юридическая академия, 2021

А. Ю. Соколов

*директор Саратовского филиала
ФГБУН «Институт государства и права РАН»,
заведующий кафедрой административного и муниципального
права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая
академия», доктор юридических наук, профессор*

А. В. Колесников

*доцент кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государ-
ственная юридическая академия», кандидат юридических
наук, доцент*

САРАТОВСКАЯ НАУЧНАЯ ШКОЛА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ИМЕНИ ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА

Саратовская научная школа административного права берет свое начало с момента защиты в Саратовском юридическом институте им. Д.И. Курского в 1954 г. успешно закончившим очную аспирантуру Василием Михайловичем Манохиным диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Роль советских депутатов трудящихся в хозяйственно-организаторской и культурно-просветительской деятельности советского государства в послевоенный период».

Тематика диссертационного исследования предопределила следующие направления научных интересов Василия Михайловича и сферы научного исследования школы административного права, содержанием которых всегда являлись вопросы, тем или иным образом, связанные с функционированием публичной власти.

В 1962 г. после разделения кафедры государственного и административного права Саратовского юридического института на две (кафедру конституционного права и кафедру административного права и советского строительства) последнюю возглавил В.М. Манохин. Создание отраслевой кафедры позитивным образом сказалось на увеличении и расширении направлений научных исследований, проводимых учеными кафедры.

Так, в многочисленных трудах профессора Манохина исследуются фундаментальные вопросы науки административного права. Среди работ Василия Михайловича такие известные в правовой науке монографии, как «Порядок формирования органов государ-

ственного управления» (М., 1963); «Служба и служащий в Российской Федерации» (М., 1997); «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации» (Саратов, 2000).

Под руководством Василия Михайловича на кафедре административного права в различное время работали и проводили научные исследования многие известные ученые.

Широко известен своими трудами в России и за рубежом ученик Василия Михайловича – заслуженный деятель науки, доктор юридических наук, профессор Николай Михайлович Конин. Среди его разносторонних научных интересов были проблемы организации управления народным хозяйством в советский и постсоветский периоды, содержание административно-правовых статусов различных субъектов – гражданина, Президента РФ, Администрации Президента РФ, проблемы становления исполнительной власти, способы обеспечения законности и дисциплины, отдельные вопросы государственного управления в административно-политической сфере.

Проблемами административного, финансового, банковского и валютного права занимался доктор юридических наук, профессор, действительный член Академии гуманитарных наук Владимир Ионович Новоселов. Среди его научных интересов – вопросы укрепления законности и правопорядка в стране, научные основы управления, правовые основы положения граждан.

Многочисленные труды, посвященные проблемам финансово-правового регулирования, включая вопросы роли финансового права как отрасли публичного права в воздействии на жизнедеятельность общества и государства, проблемы и содержание предмета финансового права, особенности финансовых правоотношений, анализ прав и обязанностей субъектов бюджетного и налогового права, изданы доктором юридических наук, профессором, академиком Международной академии наук высшей школы Ниной Ивановной Химичевой.

Вопросами административного и муниципального права, включая организацию деятельности государственной власти на региональном уровне, основы разграничения компетенции в системе местных органов государственной власти, активно занимался кандидат юридических наук, профессор Леонид Антонович Лукашов, одновременно замещающий должность советника губернатора Саратовской области.

Исследование особенностей государственного управления в различных отраслях и сферах, в том числе в области охраны при-

роды, управлением производственным объединением, – предмет научных интересов доцента Андрея Ивановича Жмотова, совмещавшего научную деятельность с активным участием в работе областных общественных организаций.

Проблемы реализации контроля и надзора в капитальном строительстве, вопросы правового статуса отдельных субъектов административно-правовых отношений (местных Советов и их органов, студентов) исследовались доцентом кафедры Александром Николаевичем Улиско.

Успешный ученый, кандидат юридических наук, доцент Юрий Степанович Адушкин, много сил отдавший созидательной деятельности в Академии, занимался вопросами дисциплинарной и административной ответственности, совмещая свои теоретические исследования с практической деятельностью в этой сфере.

На кафедре прошли обсуждение диссертационные исследования многих выдающихся ученых Российской Федерации. В 1996 г. подготовил докторскую диссертацию на тему: «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование» выдающийся юрист, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Юрий Николаевич Стариков. В настоящее время Юрий Николаевич руководит работой юридического факультета Воронежского государственного университета.

В 2000 году завершила работу над докторской диссертацией на тему «Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации» Инна Викторовна Панова. В настоящее время Инна Викторовна – доктор юридических наук, профессор – является научным руководителем юридического факультета Астраханского государственного университета и главным редактором журнала «Публичное право сегодня».

Специалист в области административной ответственности, доктор юридических наук, профессор Максимов Иван Владимирович возглавляет факультет экономики и управления в Астраханском государственном университете.

В 2014 докторскую диссертацию на тему «Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении» защитила ныне заведующая кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор Наталья Николаевна Ковалева.

В Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина трудятся и передают свой опыт доктор юридических наук, доцент Добробаба Марина Борисовна, специалист в области дисциплинарной ответственности государственных служащих и кандидат юридических наук, доцент Михаил Петрович Петров, подготовивший и успешно защитивший кандидатскую диссертацию по проблемам административной ответственности юридических лиц.

В Майкопском государственном техническом университете несет студентам знания и опыт школы молодой перспективный ученый, кандидат юридических наук Джамирзе Бэла Юнусовна.

В 2014 году руководителем научной школы стал возглавивший кафедру административного и муниципального права доктор юридических наук, профессор Александр Юрьевич Соколов, широко известный своими трудами в области исследования актуальных проблем административного права, административного принуждения и административного процесса. Он является автором более 200 работ, среди которых серия монографий и учебников. Под его научным руководством защищено две докторские и одиннадцать кандидатских диссертаций. Соколов А.Ю. является директором Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, состоит членом экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Стартовый состав кафедры (в 1962 году – 5 сотрудников) за годы ее существования значительно изменился и качественно и количественно и составляет сейчас около 40 человек. На кафедре подготовлено 15 докторов наук и более 100 кандидатов наук. Активная научная деятельность позволила достигнуть уровня 80 % острепенности профессорско-преподавательского состава.

На кафедре успешно готовятся магистерские, кандидатские и докторские диссертации.

Ежегодно, начиная с 2014 г. кафедрой административного и муниципального права проводится Международная научно-практическая конференция Саратовские административно-правовые чтения «Публичная власть: реальность и перспективы», посвященная памяти В.М. Манохина.

Значительный объем в деятельности кафедры занимает участие в разработках федеральных и региональных законопроектов, а также участие в грантовых исследованиях, государственных за-

даниях и экспертно-аналитических исследованиях по государственным контрактам, заключенным с федеральными органами государственной власти.

Представителями Саратовской научной школы развиваются следующие направления науки административного права:

1) вопросы административного принуждения и административной ответственности (д.ю.н., профессор Соколов А.Ю., к.ю.н., доцент, старший научный сотрудник Саратовского филиала ИГП РАН Лакаев О.А., к.ю.н., доцент Смагина Т.А). Саратовской научной школой подготавливались заключения на все предлагаемые проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

2) особенности государственного управления в отдельных отраслях и сферах народного хозяйства и экономики:

– в сфере правового регулирования генно-инженерной деятельности (д.ю.н., профессор Соколов А.Ю., старший научный сотрудник Саратовского филиала ИГП РАН, к.ю.н., доцент Лакаев О.А., аспирант Богатырева Н.В.);

– в сфере правового регулирования ветеринарии (д.ю.н., профессор Соколов А.Ю., к.ю.н., старший преподаватель Кротов К.С., аспирант Батова В.Н.);

– в сфере антимонопольного регулирования (д.ю.н., профессор Соколов А.Ю., к.ю.н., доцент Дехтярь И.Н., к.ю.н., старший преподаватель Кротов К.С., старший преподаватель Рукавишников С.М.);

– в сфере образования (д.ю.н., профессор Соколов А.Ю., старший научный сотрудник Саратовского филиала ИГП РАН, к.ю.н., доцент Лакаев О.А., к.ю.н., старший преподаватель Кротов К.С., соискатель Китрова Е.В., аспирант Назинцева А.Ю.);

– в сфере миграции (к.ю.н., доцент Семенова А.В);

– в сфере экономики (к.ю.н., доцент Тихонов К.А.)

3) защита прав несовершеннолетних (ректор СГЮА, к.ю.н., доцент Ильгова Е.В., к.ю.н., доцент Зайкова С.Н., к.ю.н., доцент Смагина Т.А., аспирант Архипова Е.С.);

4) институт службы (к.ю.н., доцент Абакумов Д.В., к.ю.н., доцент Пермяков А.И., к.ю.н., доцент Синельникова Н.А.);

5) негосударственные организации как субъекты административно-правовых отношений (ученица В.М. Манохина, профессор, доктор юридических наук Ю.В. Соболева).

6) особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности (д.ю.н., профессор Соколов А.Ю., стар-

ший научный сотрудник Саратовского филиала ИГП РАН, к.ю.н., доцент Лакаев О.А.);

7) обеспечение различных видов национальной безопасности (к.ю.н., доцент Галицкая Н.В., к.ю.н., доцент Зайкова С.Н., к.ю.н., доцент Санникова С.С.);

8) проблемы в сфере разграничения компетенции между федеральным и региональным уровнями государственного управления (д.ю.н., доцент Аникин С.Б.);

9) проблемы муниципального права, взаимодействия различных органов местного самоуправления и системы сдержек-противовесов (к.ю.н., доцент Колесников А.В., к.ю.н., доцент Аржанов В.В., к.с.н., доцент Мангушева Т.С.).

Члены кафедры административного и муниципального права входят в различные редколлегии ведущих журналов страны. А.Ю. Соколов, будучи членом многих редакционных советов и коллегий, является главным редактором журнала «Правовая политика и правовая жизнь».

Саратовская научная школа административного права – это сложившаяся за десятилетия плодотворной работы крупная научная школа, широко известная своими исследованиями в области актуальных проблем организации деятельности системы органов исполнительной власти. Значимость науки административного права для современного общества и государства ставит перед научной школой новые задачи, направленные на научное обеспечение реализации национальных приоритетов Российской Федерации.

Е. В. Виноградова

*врио первого заместителя директора ФГБУН «Институт государства и права РАН»,
доктор юридических наук, профессор*

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ КАК ИНТЕГРАТИВНАЯ ОСНОВА ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

После принятия в 2020 году поправок к Конституции Российской Федерации, в отечественном правовом пространстве появился институт публичной власти, легитимацию которого нельзя отнести к событиям, к которым было подготовлено научное юридическое сообщество. Безусловно, были весьма интересные для научного анализа исследования правовой природы публичной власти. В частности, в работе А.Н. Савенкова и В.Е. Чиркина, обосновывалась необходимость ее закрепления в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего в Российской Федерации государственную власть и местное самоуправление¹. В государственно-правовом терминологическом словаре, изданном под редакцией С.А. Авакьяна определение политической власти отождествляется с властью публичной, «...исходя из того, что она осуществляется в обществе и адресована широким массам членов общества (т.е. публично)»². Вместе с тем, ни на уровне конституционных предписаний, ни в российском законодательстве понятия публичной власти не содержалось.

Чем аргументировалась важность закрепления публичной власти на конституционном уровне, учитывая, что существует отчетливая тенденция повышения значимости конституционных норм? Прежде всего, их особым авторитетом, проявляющимся в установлении контроля за конституционностью других законов³. Кроме того, очень важно, что их практическое значение как

¹ *Савенков А.Н., Чиркин В.Е.* Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции Российской Федерации 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18–29.

² *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М. 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/ (дата обращения: 01.06.2021).

³ *Р. Давид.* Основные правовые системы современности / пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. М., 1988. С. 108–109.

норм, стоящих над обычными законами, обусловлено их политическим характером.

В ходе обсуждения поправок к Конституции был обозначен ряд проблем, что является подтверждением важности применения этого формата. Как отмечал чл.-корр. Д.А. Керимов, активное участие людей в обсуждении вопросов общественного развития не только является условием правильного решения и реализации этих вопросов, но и означает вместе с тем образование единства общей воли народа, которая является силой, создающей правовые установления, содержится в них и их реализует, внося органическое единство во всю правовую систему, придавая ей характер правовой целостности¹.

В процессе этого обсуждения, было неоднократно отмечено в качестве проблемы отсутствие единства между государственной властью, элементами которой для современной России являются федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации, и властью муниципальной, которая так не названа в Российской Конституции, но по всем формальным признакам может таковой считаться. Поэтому был поддержан аргумент, что разграничение сферы ответственности между федеральной, региональной и муниципальной властью как разными уровнями власти, порождает большое количество трудно разрешаемых проблем. Закрепление в Конституции принципа единства системы публичной власти направлено на создание эффективного взаимодействия между государственными органами и органами местного самоуправления. Что предопределено интегративным характером нового института, объединяющего разные уровни власти. Это в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации², предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

¹ См.: Керимов Д.А. Основы философии права. М., 1992. С. 109, 111.

² См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Теоретический спор по вопросу единства власти в Российской Федерации, основывался на толковании конституционных положений, в соответствии с которыми органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность независимо. Научная дискуссия о природе взаимодействия между муниципальной и государственной властью, основанная на анализе положений статьи 12 Конституции существует давно. Проблема дисбаланса, «разрыва» между государственным и муниципальным уровнем власти во многих сферах жизни российского общества обсуждалась многократно. При этом с точки зрения С.А. Авакьяна власть местного самоуправления «...отделена от государственной власти, но взаимодействует с нею»¹. Другие исследователи, в частности О.В. Романовская, ссылаясь на толкование Конституционного Суда Российской Федерации, обосновывали позицию, что «...местное самоуправление является формой осуществления публичной власти, что нельзя отождествлять с государственной властью»². По мнению В.Д. Зорькина «...органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти Российской Федерации»³. Конституционный Суд, определяя правовую природу местного самоуправления, указал,⁴ что местное самоуправление можно считать уровнем публичной власти, целью которого является обеспечение и защита прав и свобод, создание условий для достойной жизни, совместно с органами государственной власти⁵. Как следует из еще одной правовой позиции Конституцион-

¹ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/ (дата обращения: 01.06.2021).

² Романовская М.В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право. 2017. № 7. С. 11–23.

³ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета – Федеральный выпуск № 226 (7689) 09.10.2018. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (дата обращения: 01.06.2021).

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50, ст. 7226.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35

ного Суда, публично-властная природа местного самоуправления не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти.

Этот подход обуславливает одно из важных изменений российской политической жизни – инкорпорирование в конституционный текст института публичной власти. Принятый Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации устанавливает особую интегративную роль, публичной власти в новом прочтении положений Конституции.

Теоретическое обоснование правовой природы публичной власти происходит фрагментарно. Вместе с тем, следует отметить, что существующие фундаментальные исследования, в частности академика Т.Я. Хабриевой, позволяют выделять общие признаки публичной власти. Отмечая ее социально-политическое и правовое своеобразие, заключающееся в том, что публичная власть возникает на основе «общих дел», но существует асимметрия территориальной публичности. Предлагается воспринимать публичный интерес как цель функционирования легальной, имеющей универсальный характер власти, организационно структурированной и институциональной¹.

В целях создания условий для повышения качества и уровня жизни граждан поправками в Конституцию Российской Федерации был внесен ряд изменений в порядок организации и функционирования публичной власти. Ряд преобразований коснулся судебной власти. Прежде всего, в части 2 статьи 118 российской Конституции, наряду с действующими – конституционным, гражданским, административным и уголовным, теперь предусмотрен еще один вид судопроизводства – арбитражное. Это положение закрепляет существующие в судебной системе страны реалии. Новыми конституционными положениями изменены статус и функции Российского Парламента. Но наибольшие изменения произошли в системе исполнительной власти. Данное исследование посвящено констатации новых государственно-правовых институтов, возникших в исполнительной власти современной России. Кроме того, полагаем нелишним проанализировать си-

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3239.

¹ Хабриева Т.Я. Избранные труды в 10 т. Т. 9. Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М., 2018. С. 43.

стему исполнительной власти, сформировавшуюся в Российской Федерации в 2021 году. Особенностью органов исполнительной власти является то, что они образуют специализированную систему управления государственными делами, что предполагает допустимость вертикали в организации исполнительной власти, необходимой для обеспечения реализации, прежде всего общегосударственных задач¹.

В заключение хотелось бы отметить, что интегративные основы конституционно-правового института публичной власти, внесенного в конституционный текст поправками, изменили систему органов власти, не нарушая ее целостности, основанной на принципах правового государства. Формирование и эволюция публичной власти в реалиях новой российской государственности обуславливает развитие национального потенциала, направленного на достижение «...базовых, опорных позиций, которые неизменны в феномене «государство», «государственная власть», в разрешении проблем соотношения государства общества в целом»,² и предопределяет, что конституционной обязанностью российского государства, в целом, и органов государственной власти, в единой системе, является соблюдение прав и свобод каждого человека.

¹ См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России. В 2-х т. Т. 2. М., 2014. С. 670.

² См.: *Бачило И.Л.* Конституционные основы системы исполнительной власти в Российской Федерации (в условиях реформ) // *Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития.* М., 2004. С. 45.

Б. В. Россинский

*профессор кафедры административного права
и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О. Е. Кутафина»,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Предмет административного права неоднократно определялся многими авторами, которые в целом все признавали главное – административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления. Подобная общая позиция исследователей позволяла оперировать единой краткой характеристикой административного права как управленческого права, а его предмет понимать как общественные отношения в сфере государственного управления. При этом, исходя из положений советских конституций, говорилось об организации и деятельности исполнительных и распорядительных органов.

Естественно, деятельность исполнительных и распорядительных органов понималась как государственное управление в различных законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, в научной и учебной литературе. Соответственно все исполнительные и распорядительные органы именовались органами государственного управления. Более того, деятельность никаких иных государственных структур вне зависимости от характера их работы и реального вклада в обеспечение должного развития государства, его безопасности не признавалась государственным управлением. Такое его понимание получило название узкого подхода к государственному управлению.

Однако когда в 60-е годы прошлого века стала развиваться теория государственного управления с учетом кибернетических подходов, положения этой теории начали проникать и в сферу государственного управления. Оно постепенно стало пониматься в широком смысле как комплексная деятельность всех государственных органов, а не только исполнительных и распорядительных структур. В этой связи Ю.М. Козлов определил, что «советское административное право регулирует общественные отношения, возникающие в связи с исполнительно-распорядительной деятельностью

органов советского государственного управления, а также в связи с осуществлением органами государственной власти, суда и прокуратуры, общественными организациями трудящихся деятельности управленческого характера»¹. И тут же ученый сделал крайне важное, рассчитанное, скорее, на перспективу, чем на потребу дня, замечание: «Это означает, в частности, что понятия «управление» и «исполнительно-распорядительная деятельность» не во всех случаях совпадают»².

Развивая взгляды на понятие государственного управления, Ю.М. Козлов все чаще и чаще стал использовать термины «государственное управление в широком смысле» и «государственное управление в узком смысле». Так, в 1973 г. он писал, что «функции социалистического государства выполняются всеми его органами: органами государственной власти, органами государственного управления, органами суда и органами прокуратуры. На этой основе деятельность всех государственных органов или вся государственная деятельность характеризуется как управление». Следовательно, о государственном управлении можно говорить и в широком смысле, и в узком смысле, в частности, характеризуя работу исполнительного аппарата³. И абсолютно однозначно звучит мысль ученого, высказанная им еще через 12 лет, в 1985 году. Под управлением в узком смысле следует понимать деятельность органов государства, «которые в Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик характеризуются как органы государственного управления»⁴, т. е. в современном понимании – органов исполнительной власти.

Признание Ю.М. Козловым и другими учеными-административистами допустимости широкого подхода к деятельности по управлению государством предвосхитили изменения, произошедшие в системе управления страной в первой половине 90-х годов прошлого века. Сложившееся в науке понимание сущности государственного управления, исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов в полной мере вошло в концепцию модернизации российского государства и совершенствования его правовой системы. В этих условиях потребовалось по-новому определить предмет административного права. Дело

¹ Козлов Ю.М. Избранные труды. М., 2017. С. 17.

² Там же. С. 17.

³ Советское административное право / под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973. С. 8–9.

⁴ Советское административное право / под ред. Ю.М. Козлова. М., 1985. С. 6.

в том, что после признания в Конституции Российской Федерации 1993 года трех равноправных, независимых друг от друга ветвей государственной власти, отхода в законодательстве от понятия «органы государственного управления», фактической замены его термином «органы исполнительной власти», возникла опасность невероятного расширения предмета административного права. Ведь отводившаяся ранее этой отрасли права строго определенная и в принципе достаточно узкая сфера общественных отношений, связанная с деятельностью органов государственного управления в их прежнем понимании, по сути дела, исчезала.

Многие специалисты предмет административного права стали определять либо через совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, либо через просто совокупность соответствующих общественных отношений. Это представители кафедры административного права МГЮА¹, воронежской², саратовской³, уральской⁴ административно-правовых научных школ, некоторые другие ученые. Например, в последнем издании кафедрального учебника МГЮА 2020 г. сказано: «административное право – это отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе практической реализации исполнительной власти, осуществления государственно-управленческой деятельности»⁵.

При этом авторы воронежского фундаментального учебника справедливо подчеркивают, что управленческая деятельность, которая регламентируется административно-правовыми нормами, выступает основным средством *практической реализации исполнительной власти*⁶. Более того, эта деятельность огромнейшая, преобладающая часть всего объема государственного управления.

¹ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 43.

² Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Часть 1. Воронеж, 2016. С. 77.

³ Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 32.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 17–19; его же. Административное право. М., 2010. С. 35–36.

⁵ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-издание. М., 2020. С. 33.

⁶ Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Часть 1. Воронеж, 2016. С. 77.

Ведь, управление включает в себя не только принятие управленческого решения, но и осуществление непосредственного управленческого воздействия на объект управления, т.е. исполнение принятого решения. Органы исполнительной власти помимо принятия управленческих решений в виде издания большого количества правовых актов управления осуществляют огромный объем полномочий, связанных с оказанием непосредственного управленческого воздействия на объекты управления, обеспечением выполнения установленных правил, претворением в жизнь требований законодательных и иных актов. Органы исполнительной власти выдают различные удостоверения, документы, разрешения на определенные виды работ, осуществляют регистрационные и другие исполнительные действия. Наконец, в установленных законом случаях должностные лица органов исполнительной власти применяют меры административного принуждения, назначают административные наказания.

Кроме того, управление, а государственное управление в особенности, требует постоянного и непосредственного руководства управляемой системой. Это означает, что субъекты государственного управления должны ежедневно, ежечасно, просто в оперативном порядке оказывать управленческое воздействие на крайне великое количество хозяйствующих, социально-культурных и административно-политических объектов управления. Осуществление подобных полномочий, занимающих подавляющий объем во всей государственно-управленческой деятельности, под силу лишь органам исполнительной власти, исходя из особенностей их организационного построения. Ведь одна из главных черт органов исполнительной власти, требующая пристального внимания при определении их управленческих возможностей, – иерархичность и субординационность системы. Подобная организация, несвойственная ни законодательным, ни судебным органам, позволяет в отличие от них решать многие сложные управленческие задачи.

Но крайне важно понимать, что работой органов исполнительной власти не исчерпывается вся сложная и многообразная государственно-управленческая деятельность, что система государственного управления в целом существенно отличается от системы исполнительной власти, в частности, наличием в ней не только дополнительных подсистем управления, но и принципиально иных информационных каналов прямой и обратной связи, которые ни коим образом не присущи исполнительным органам. Еще раз по-

вторяем, что государственное управление в целом значительно шире, чем деятельность органов исполнительной власти.

Устоявшееся в последние десятилетия определение предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительной власти до определенного времени, в принципе, было приемлемо. Слово «в принципе» обусловлено тем, что эта дефиниция не учитывает положения статьи 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Думается, в определении предмета административного права, следовало бы учитывать это обстоятельство, говоря либо о системе исполнительной власти, либо, что нам представляется более предпочтительным, о системе исполнительных органов. Отметим, что многие авторы так и поступали. В качестве примера назовем учебник административного права под редакцией А.Ю. Соколова¹.

Однако, как известно, в новой редакции Конституции РФ появилась часть 3 статьи 132, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Теперь уже не только реальная практика реализации административно-правовых отношений, но и конституционные положения диктуют необходимость уточненного подхода к предмету административного права.

Предмет административного права интегрально следует определить как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями. К последним, конечно, необходимо отнести, в том числе, администрацию учреждений и предприятий независимо от их организационно-правовой формы.

Однако надо учитывать, что данная обобщенная дефиниция достаточно лаконична и не может претендовать на изложение особенностей различных подходов к предмету административного права. Ведь, исходя из угла зрения, оно рассматривается и как от-

¹ Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 32.

расль права, и как совокупная отрасль законодательства, и как регулятор реализации соответствующих общественных отношений, и, наконец, как наука.

Так, например, говоря о предмете административного права как отрасли российского права, следует признать достаточно удачным вышеприведенное его определение, содержащееся в кафедральном учебнике МГЮА¹, куда мы только добавили бы упоминание о соответствующих правовых теориях, что сделал в своем курсе Ю.А. Тихомиров². Рассуждая о предмете административного права как совокупной отрасли законодательства, следует говорить о системе взаимосвязанных правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями.

Завершая статью, хотим затронуть интереснейшую проблему о предмете административного права как науки. Думается, здесь недостаточно указывать лишь на рассмотрение методологических вопросов изучения административно-правовых общественных отношений и проведение соответствующих исследований. Ведь предмет любой науки состоит, прежде всего, в выявлении законов или закономерностей объективной действительности, без познания которых невозможно построить достоверные теоретические модели, проанализировать реальные явления, ситуации, процессы, и на этой основе – разработать необходимые концепции, теории и практические рекомендации. Сказанное в полной мере касается административно-правовой проблематики.

Например, важнейшим фактором, позволяющим исполнительным органам осуществлять управление на должном уровне, является объединение их в такую систему, которая отличается иерархичностью и субординационностью ее элементов. Однако это обстоятельство могло бы представляться не утверждением, а всего лишь гипотезой либо суждением, не имеющим достаточных доказательств, если, анализируя его, не опираться на установленную и присущую системным образованиям объективную закономерность – их неаддитивность. В данном конкретном случае неаддитивность проявляется в том, что благодаря иерар-

¹ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд. М., 2020. С. 33.

² Тихомиров Ю.Н. Административное право и процесс. Полный курс. Второе издание. М., 2005. С. 70.

хичной и субординационной структуре управленческие возможности системы значительно превышают сумму управленческих возможностей ее отдельных частей. Лишь знание, в том числе, и этой объективной закономерности, позволяет разрабатывать достоверные теории, нормы и рекомендации для сферы исполнительных органов.

С учетом изложенного предмет науки административного права состоит в выявлении закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов публичной власти, иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, и разработке на этой основе необходимых теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса государственного управления.

Ю. Н. Стариков
*декан юридического факультета
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»,
заведующий кафедрой административного
и административного процессуального права,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации*

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И РАЗВИТИЯ С УЧЕТОМ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

Термин «публичная власть» приобрел новое юридическое содержание, значение и нормативное правовое установление в начале 2020 г. Внесенный тогда Президентом Российской Федерации в Государственную Думу проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» моментально усилил значимость «публичной власти» среди важнейших понятий, институтов и ценностей в системе конституционно-правового регулирования и обусловил ее мощное воздействие на дальнейшее развитие российского законодательства.

«Публичная власть» сохранилась и в названии принятого Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». При этом, предлагаемое наименование указанного Закона было дополнено словом «функционирование». «Публичная власть» теперь включена и в текст многих статей Конституции Российской Федерации. Например, п. «г» ст. 81 определяет, что «организация публичной власти» находится в ведении Российской Федерации; «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции; здесь вообще идет речь об органах, составляющих единую систему публичной власти); «организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается ... федеральным законом» (ч. 1 ст. 67 Конституции); «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом» (ч. 3 ст. 131 российской Конституции).

Внесенные законодателем в Конституцию Российской Федерации изменения, касающиеся организации и функционирования *публичной власти*, никак не коснулись (как это можно было предположить в первую очередь) системы *государственного управления*, ее нормативного определения, понятийного дифференцирования, взаимодействия с исполнительной властью; не появился в тексте Конституции и термин «*государственное управление*» или «*управление*» с приданием ему конкретного значения (применительно к функционированию специальных органов (исполнительных) государственной власти, предназначение которых – осуществлять функции государственного управления, исполнение законов и иных нормативных правовых актов, административное нормотворчество и принятие административных актов). При всем желании понять замысел авторов конституционной реформы по формальному закреплению категории «публичная власть» (очевидно, с целью подведения под объединяющее понятие «публичная власть» функционирования большого многообразия субъектов как государственной, так и негосударственной власти), сложно предположить, что публичная власть (как конституционно-правовой термин) способна надлежащим образом выполнять функцию политико-правовой конструкции, гарантирующей взаимодействия многочисленных субъектов публичного управления. Ведь ст. 10 Конституции Российской Федерации определяет осуществление государственной власти на основе принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Теперь (уже после закрепления «публичной власти» в тексте Конституции) закономерно возникает вопрос о соотношении *государственной власти* и *власти публичной*.

Публичная власть как общественное явление (понятие, система отношений, властная деятельность, организующий и распорядительный правовой потенциал) получила надлежащее исследование в научных трудах. Именно характеристика публичной власти как «государственной власти» считается одним из ее важнейших общих признаков¹. При этом другими признаками публичной власти, по мнению ученых, являются: международная публичная власть международного сообщества; политическая негосударственная власть территориальной автономии; политическая негосударственная власть муниципального образования; власть

¹ См.: Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М., 2004. С. 20.

общественного объединения¹. Динамичное толкование публичной власти непременно приведет и к поиску и определению так называемых «уровней публичной власти». Не будет сомнительным предположение о том, что «публичная власть» – это в большей степени «университетско-профессорский» термин, предназначенный для объяснения существования разнообразных властвующих субъектов, действующих в обществе и государстве и реализующих принадлежащий им правовой статус.

Вряд ли нужно критиковать подход законодателя по закреплению термина «публичная власть» в тексте Конституции Российской Федерации. Определенные сомнения возникают относительно его включения в число главенствующих понятий конституционно-правового механизма. Публичная власть получила надлежащий анализ в научных трудах, авторы которых отмечали необходимость ее исследования, исходя из факта, нарастающего за последние годы использования данной категории в специальной литературе, в системе правоприменения, в судебной и административной практике². Основываясь на заметной актуализации и привлекательности данной терминологии, появлялись и идеи «возможной институционализации публичной власти в законодательстве»³; публичной власти придаются правовые признаки, и тогда она называется «публично-правовой властью», модели которой весьма разнообразны⁴.

С формальных юридических позиций использование публичной власти как конституционно-правового термина может создавать определенные неясности и двусмысленности, потому что вновь возникает вопрос о соотношении власти государственной, муниципальной и публичной как раз в условиях неясности их *нормативно установленного соотношения, функционального взаимодействия и даже единства*.

Если смотреть с устоявшихся теоретических позиций, публичная власть как термин является более широким по сравнению с государственной властью⁵. Такая современная терминологиче-

¹ См.: Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М., 2004. С. 20.

² См.: Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 19.

³ Там же.

⁴ См.: Там же. С. 26.

⁵ См.: Там же. С. 24.

ская дифференциация вряд ли придает системе конституционных терминов ожидаемой правовой гармонии и должной юридической организованности. Указание на нормативное определение «общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» также характеризует лишь необходимое принципиальное единство принципов построения всех государственных органов и органов муниципальной власти.

Конечно, можно разделить стремление законодателя найти единый для всех видов государственной деятельности, государственных органов, органов местного самоуправления термин (такой как «публичная власть») и объединить им все существующее многообразие институтов, органов, объединений, общностей, потенциально заключающих в правовом положении властвующие характеристики. Однако надлежащий вид и правильную форму указанная новелла приобрела бы в случае первоначального установления норм о публичной власти в гл. 1 Конституции Российской Федерации. Данное мнение, думается, могут разделить многие ученые. Понятно и желание законодателя установить принципиальные положения, обеспечивающие как «государственное единство Российской Федерации», так и равную применимость к местному самоуправлению «базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства»¹. Именно поэтому завершающей констатацией в понимании единства системы публичной власти служит обеспечение «функционального единства» и «организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории»². При этом гарантируется как самостоятельность местного самоуправления (в объеме и границах полномочий, установленных для него в законах), так и невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Чтобы прийти к такому завершающему выводу, нужно было известным в научных кругах термин «публичная власть» внести в текст Конституции Российской Федерации и связать им все уровни публичной власти и при этом гарантировать единство ее системы. На сложности конструкции ст. 12 Конституции Российской Федерации, дающей «повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти», конечно, всегда

¹ См.: Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М., 2004. С. 47.

² Там же. С. 48–49.

обращалось внимание; при этом отмечалось, что «органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти Российской Федерации»¹. Таким образом, уровни, звенья, типы, модели публичной власти – тема многих дискуссий, в процессе которых формулировались и развивались идеи законодательного установления категории «публичная власть».

Как же повлияло нормативное укоренение публичной власти в тексте Конституции на усиление баланса между различными видами государственной власти и самой деятельности, призванной раскрывать специальное предназначение каждой из них? Очевидно, что все «ветви» государственной власти (правда, кроме *исполнительной*) прочно закреплены на конституционно-правовом уровне с позиции юридического содержания и «функционально-деятельностного» подхода. Во-первых, «*принятие законов*» находится в системе полномочий законодательных органов власти (например, Государственной Думы согласно ч. 1 ст. 105 Конституции Российской Федерации). Для обеспечения развития содержания термина «*законодательная власть*» в Конституцию включено множество конструкций: «законодательный орган» (органы законодательной власти), «деятельность законодательной власти», «законодательная инициатива». Во-вторых, «судопроизводство» и «правосудие» – основное содержание *судебной власти* и ее функционирования. В-третьих, должна быть какая-то государственная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти. И эта деятельность имеет наименование «*государственное управление*». А каково же содержание и функциональное предназначение *исполнительной власти*? Здесь в ходу следующие понятийные конструкции конституционно-правового уровня: «исполнительный орган государственной власти», «органы исполнительной власти», «акты органов исполнительной власти». Далее возможен вопрос: что же обозначает с содержательно-функциональной точки зрения «исполнительный орган» государственной власти? В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительная власть в России осуществляется Правительством Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации». Следующие вопросы: каково содержание ка-

¹ Зорькин В. Буква и дух Конституции // Российская газета – Столичный выпуск. 2018. 10 окт.

тегории «осуществление исполнительной власти»? К какому виду государственной деятельности относится «осуществление» *исполнительной власти*? Ответ очевиден: данный вид государственной деятельности – это *государственное управление*, которое всегда считалось глубоким смыслом, предназначением, содержанием исполнительной власти. Так почему же тогда столь последовательно законодатель игнорирует данный термин и не делает попыток его включения в систему конституционно-правового регулирования даже в подходящих для этого условиях проведения конституционной реформы? Ведь сама по себе современная дискуссия о взаимодействии исполнительной власти и государственного управления является общеизвестной и уходит своими корнями в 90-е годы прошлого столетия.

Невключение в текст Конституции Российской Федерации 1993 г. термина «государственное управление» справедливо оценивается учеными как «очередной перегиб»¹. На сложности, которые возникли в понимании государственного управления в постсоветской России (90-е годы прошлого столетия) и отстаивании приоритетного нормативного правового установления в административном законодательстве, многократно обращалось внимание в литературе². Г. В. Атаманчук писал, что исследователи-юристы вполне серьезно обосновывали свое негативное отношение к категории «государственное управление» одним лишь фактом отсутствия данного термина в тексте Конституции Российской Федерации³. Вместе с этим, многие авторы единодушны во мнении, что государственное управление – это «содержание деятельности органов исполнительной власти»⁴. Практически весьма затруднительно, как говорят, на концептуальном уровне объяснить отсутствие в Конституции Российской Федерации категории «государственного управления» переходом в начале 90-х прошлого столетия к *либеральной* модели политико-правовой системы, организации

¹ См.: Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2015. С. 23.

² См.: Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, доп. М., 2004. С. 3–4.

⁴ Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2015. С. 23.

государственной власти и ее органов, кардинального изменения отраслевого законодательства. «Старые» подходы к пониманию государственного управления критикуются¹. А как же быть с теорией государственного управления², сложившейся на протяжении столетий и продолжающей существовать поныне, как в России, так и за рубежом? Ведь именно эти теоретические установления – основа концепции построения системы государственной власти. Исполнительную власть и государственное управление разделить невозможно; исключение термина «государственное управление» из конституционно-правовой материи означает превращение одной из ветвей государственной власти (исполнительной) в аморфную систему традиционных управленческих ценностей, неспособных объяснить саму неизбежность существования конституционно-правового закрепления принципа разделения властей.

Невозможно представить государственную власть вне содержательных характеристик специальной деятельности, ради которой она и создается. Эффективность исполнительной власти, по понятным причинам, заключена в эффективности самой деятельности по осуществлению государственного управления. «Государственное управление» – термин для характеристики функционирования самого государства, его исполнительных, властвующих органов, применяющих в своей деятельности законы и иные нормативные правовые акты. «Публичная власть» и вслед за ней «публичное управление» дают возможность понять существование различных элементов публично-правовой реальности. Государственное управление в системе конституционно-значимых понятий вообще невозможно переоценить, ибо оно – принадлежность государственной власти, ее деятельности и функционирования. Конституционный правопорядок вряд ли можно создать и гарантировать, если не включить в него обеспечительные юридические механизмы государственного управления с его функциями, средствами, способами, нормами, принципами, административными процедурами.

В качестве главного вывода всех этих рассуждений относительно предназначения новой конституционно-правовой категории

¹ См.: *Осинцев Д.* О категории «государственное управление» // Бизнес. Менеджмент. Право. 2008. № 2. С. 64–73.

² См., например: *Научные основы государственного управления в СССР* / ред. коллегия: *А.Е. Лунев, М.И. Пискотин, Ц.А. Ямпольская. М.*, 1968. 439 с. См. также о сущности государственного управления в книге: *Попов Л.Л.* Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2015. С. 12–21.

«публичная власть» видится дальнейшее укрепление позиции в понимании государственного управления именно *в широком смысле* данного термина, то есть включение в его содержание практической деятельности (*публичного управления*) всех органов государственной власти: государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти. При таком подходе система государственного управления расширяет свои границы, в пределах которых достаточно места и государственным органам, осуществляющим *законотворчество* (законодательную деятельность) и *судопроизводство* (правосудие). Насколько правилен и объясним этот подход?

Широкий и узкий подход в изучении понятия «государственное управление» является предметом научного анализа и в новейшей юридической литературе¹. Изданы весьма крупные, фундаментальные научные работы, в которых полноценному анализу подвергаются такие категории, как «публичное управление», «государственное управление», «муниципальное управление», соотношение «государственного управления» с «государственной политикой»². Государственное управление в широком смысле рассматривается всегда как способ осуществления всей государственной власти³ (то есть всех видов государственной власти). Следовательно, государственное управление в узком смысле этого слова и есть реализация исполнительной власти. В современной литературе отмечается, что в отличие от прошлых лет, когда государственное управление понималось в узком смысле как только деятельность исполнительно-распорядительных органов, в новых условиях понимается в широком смысле, то есть считается деятельностью не только всех ветвей государственной власти, но и других (весьма многочисленных) государственных органов⁴. В научных трудах Ю. Е. Аврутина отстаивается точка зрения, что «широкая трактовка государственного управления» должна рассматриваться в качестве анахронизма, не позволяющего «понять социальную и правовую сущность государственного управления» механизмы и формы его осуществления,

¹ См.: Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М., 2020. С. 11–19.

² См., например: Понкин И.В. Теория государственного управления: учебник. М., 2019. С. 14–70.

³ См.: Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М., 2004. С. 98.

⁴ См.: Россинский Б.В. Государственное управление и административные реформы // Законы России. 2018. № 11. С. 6.

их эффективность»¹. Следовательно, в качестве предпочтительного мнения нужно считать «узкое понимание» государственного управления (многократно рассмотренного и аргументированного учеными в научных трудах) как «исполнительно-распорядительная деятельность специально создающихся государственных органов, функционально и компетенционно отличающихся от иных форм реализации государственной власти»².

Если попытаться проанализировать многочисленные подходы к пониманию современного государственного управления, становится очевидной тенденция по замене термина «государственное управление» понятием «публичное управление», рассматриваемое учеными в качестве организационно-правовой формы осуществления «публичной исполнительной власти»³, в которую включаются, как минимум, государственная и муниципальная власти. Можно предположить, что публичное управление и есть понимаемое в широком смысле государственное управление, объединяющее разные уровни организации и функционирования публичной власти с участием и взаимодействием многочисленных государственных, негосударственных, общественных образований, организаций, объединений, коллективов.

Конституционно-правовое формальное закрепление категории «публичная власть» неминуемо станет отправной точкой для кардинального изменения российского законодательства, и не только административного. Значит, в будущем ожидаемы бесконечные совершенствования огромного количества федеральных и региональных законов. В административной и судебной практике начнут формироваться новые порядки, правила и традиции. И вся эта сложно-структурированная государственная машина будет испытываться «на прочность» из-за внесения в Конституцию страны одного лишь термина «публичная власть»?!

Весьма плодотворным может оказаться исследовательский путь, позволяющий посмотреть на появление «публичной власти» в тексте Конституции Российской Федерации с позиции сложившейся на протяжении последних 25 лет идеологии развития твор-

¹ Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 21.

² Там же.

³ См.: Там же.

ческого, правового потенциала¹ Конституции Российской Федерации и его неисчерпаемости. Уместен вопрос: была ли альтернатива развитию *созидающего потенциала* российской Конституции без конструктивного изменения ее текста, выразившегося в конституционно-правовом закреплении категории «публичная власть»? Очевидна неизбежность проведения в скором времени фундаментальных научных исследований данной тематики.

К сожалению, новейшая конституционная реформа не включила в свое содержание *настоящую модернизацию* государственного управления, основанную на творческом развитии основных положений, касающихся российской правовой государственности и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Именно к нереализованному потенциалу конституционно-правового регулирования мы относим отсутствие в нашей стране законодательства *об общих принципах организации и осуществления государственного управления и административных процедурах*. Чтобы решить данную задачу неоднократно предлагали разработать и принять федеральный закон «Об основных принципах и процедурах государственного управления в Российской Федерации»². Таким образом, идея о государственном управлении как *формы осуществления исполнительной власти* приобрела бы последовательное конституционно-правовое развитие. В рамках проведенной конституционной реформы, к сожалению, было оставлено без внимания следующее предложение о внесении изменений в ее текст, а именно дополнение ст. 32 Конституции новым пунктом: «Граждане Российской Федерации имеют право на участие в государственном и муниципальном управлении, основанном на общих принципах осуществления государственной власти и местного самоуправления. Взаимодействие граждан, организаций с государственными органами и органами местного самоуправления при

¹ См.: Шахрай С.М. Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 33–39. См. также: Зенкин С.А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex Russica. 2018. № 11. С. 40–61; Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: монография. Челябинск: Южно-Уральский издательский дом «Образование», 2008; Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2018.

² См. обоснование данного предложения: Стариков Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2019. № 4. С. 20–23.

реализации ими властных полномочий основывается на установленных в федеральном законе принципах административных процедур». Предлагаемые изменения можно определить в новом п. 4 действующей ст. 32 Конституции, которая размещена в гл. 2 Конституции; поэтому нормы этой главы не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием в обычном порядке. Хотя, если распространить на государственное управление и административные процедуры примененные стандарты внесения изменений в виде поправки к Конституции Российской Федерации по законодательному установлению категории «публичная власть», то и обсуждаемый вопрос совершенствования государственного управления, очевидно, можно было бы успешно разрешить.

А. В. Мартынов
*заведующий кафедрой административного
и финансового права юридического факультета
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский
государственный университет им. Н. И. Лобачевского»,
доктор юридических наук, профессор*

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ НА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ¹

1. Понятие и значение цифровой трансформации.

Цифровая трансформация является важным и необходимым условием для успешного перехода к цифровой экономике. Цифровая трансформация относится как к государственным и муниципальным органам власти, так и к хозяйствующим субъектам. Цифровая трансформация оказывает существенное влияние на все управленческие процессы, так как осуществляется переход от стандартных форм и методов управления к принятию управленческих решений на основе данных («цифровая зрелость»)².

В публичном управлении цифровая трансформация должна обеспечить эффективное проведение мероприятий по использованию информационно-телекоммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами.

Важно отметить, что цифровая трансформация определена в качестве одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года³. В рамках национальной цели «цифровая трансформация» предполагается:

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №20-011-00584 «Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики».

² Раздел I Приоритеты и цели государственной политики в сфере реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №313 (ред. от 31 марта 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, часть II, ст. 2159.

³ Подпункт «д» пункта 1 Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации.. 2020. № 30, ст. 4884.

1) достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;

2) увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов;

3) рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», до 97 процентов;

4) увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года¹.

Понятие «цифровой трансформации» также раскрыто в постановлении Правительства РФ от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами»². Так, в данном Положении о ведомственных программах цифровой трансформации указывается, что под *цифровой трансформацией* понимается совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность для достижения определенных целей.

Эти цели определены в пункте 16 Положения о ведомственных программах цифровой трансформации и обозначены как «цели цифровой трансформации», к числу которых отнесены:

1) повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, и снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством;

2) снижение издержек государственного управления, отраслей экономики и социальной сферы;

3) создание условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации;

¹ Подпункт «д» пункта 2 Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. №30, ст. 4884.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 42, ч. III, ст. 6612.

4) повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств;

5) обеспечение уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

6) устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Как отмечается в Докладе «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году, подготовленном Минэкономразвития России, *«цифровая трансформация контрольно-надзорной деятельности»* является одним из ключевых направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности посредством автоматизации процессов и внедрения цифровых решений и продуктов, которые позволяют в целом снизить воздействие контрольных органов на подконтрольные субъекты, а также минимизировать ущерб в подконтрольной сфере¹.

Следует отметить, что в *12 докладах федеральных органов исполнительной власти* (Росздравнадзора, Роскомнадзора, Рослесхоза, Рособрнадзора, Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Росреестра, Ространснадзора, Роструда, Росфинмониторинга, ФНС России и ФТС России) из 36 представленных докладов содержится информация о проделанной в 2019 году работе по цифровизации контрольно-надзорной деятельности.

2. Внедрение новых информационных технологий (цифровизация) в контрольно-надзорную деятельность как необходимый элемент цифровой трансформации.

Следует отметить, что о необходимости цифровизации контрольно-надзорной деятельности как важнейшем направлении реформирования системы государственного контроля и надзора, а также повышения его эффективности и результативности

¹ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году, подготовленным Минэкономразвития России (С. 28). URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/614> (дата обращения: 01.06.2021).

декларируется практически во всех *стратегических документах о реформировании государственного управления и государственных функций*:

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р¹. Так, в данной Концепции отмечалось, что уровень использования современных информационных технологий остается недостаточным для кардинального повышения эффективности органов государственной власти. Именно внедрение новых информационных технологий должно способствовать повышению эффективности административно-управленческих процессов при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Концепция снижения административных барьеров и повышение доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р². Например, в Концепции отмечается необходимость размещения в открытом доступе в сети Интернет юридически значимых для проведения проверок сведений, включая информацию о совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки и предмету проверки. Также должны быть общедоступны сведения о результатах проведения плановых и внеплановых проверок и статистика результатов проведения таких проверок. Размещение такой информации должно отслеживаться и проверяться;

21 декабря 2016 г. Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам была утверждена государственная программа *«Реформа контрольной и надзорной деятельности»*³, в рамках которой предполагается повсеместное внедрение современных информационных технологий в контрольно-надзорную деятельность (разработка Стандарта информатизации КНД, внедрение типового облачного решения, государственных информационных систем, использование «интернета вещей», «личных кабинетов» должностных лиц контрольно-надзорных органов в сети «Интернет», внедрение системы электронного декларирования «Электронный инспектор» и т.п.).

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26, ст. 3826.

³ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/projects/selection/655/25930/> (дата обращения: 01.09.2021).

В рамках этого этапа реформы контрольно-надзорной деятельности принимаются *Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающие выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти* (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности) (утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6))

Кроме этого, предполагается использование промышленного интернета вещей для оптимизации контрольно-надзорной деятельности¹.

Термин «*промышленный интернет вещей*» используется для обозначения совокупности автоматических или автоматизированных инструментов и технологий:

а) средств измерения, обеспечивающих преобразование сведений о внешней среде в машиночитаемые данные (средства измерения);

б) средств передачи таких данных от средств измерений в информационные системы, где осуществляется их обработка, а также от информационных систем обработки к системам реагирования (средства передачи данных);

в) средств обработки данных, осуществляющих накопление и анализ данных, поступающих от средств измерения (средства обработки данных);

г) систем реагирования, обеспечивающих по результатам обработки данных наступление определенных последствий (системы реагирования);

д) системы дистанционного мониторинга работоспособности перечисленных выше инструментов и технологий (системы мониторинга).

Промышленный интернет вещей может добровольно применяться гражданами и организациями при осуществлении ими своей деятельности для систематического внутреннего контроля и мониторинга, анализа и прогнозирования состояния исполнения ими обязательных требований, предотвращения вреда охраняемым законом ценностям.

Промышленный интернет вещей, применяемый в контрольно-надзорной деятельности, представляет собой:

¹ Проект Методических рекомендаций по использованию промышленного интернета вещей для оптимизации контрольной (надзорной) деятельности (разработаны Министерством связи и массовых коммуникаций РФ. 21.08.2017 г. П9-1-070-19857).

а) совокупность автоматических или автоматизированных средств измерения, передачи и обработки данных, систем реагирования и дистанционного мониторинга, обеспечивающих контрольно-надзорные органы достоверными сведениями относительно объектов контроля (надзора), представляющих опасность причинения вреда жизни, здоровью людей и иным охраняемым ценностям;

б) используемых для целей контроля (надзора) в соответствии с утвержденными в установленном порядке правовыми актами, стандартами, регламентами (правовая база).

Средства и системы могут устанавливаться как на объектах контроля (надзора), так и вне их и могут принадлежать или эксплуатироваться гражданами и организациями (проверяемыми лицами), контрольно-надзорными органами или иными лицами.

Использование средств и систем промышленного интернета вещей в КНД в автоматическом режиме предполагает проведение измерений, передачу, обработку, выбор мер реагирования относительно объектов контроля (надзора) без ручного ввода, преобразования или интерпретации данных со стороны инспекторов и иных должностных лиц контрольно-надзорных органов.

28 июля 2017 г. распоряжением Правительства РФ № 1632-р¹ была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации», которая запустила серьезные процессы цифровизации в публичном управлении и экономике страны. В частности, были определены сквозные цифровые технологии, которые должны стать основой для развития цифровой экономики (большие данные; нейротехнологии и искусственный интеллект; системы распределенного реестра; квантовые технологии; новые производственные технологии; промышленный интернет; компоненты робототехники и сенсорики; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной и дополненной реальностей). Однако данный программный документ не был реализован и утратил силу 12 февраля 2019 года. На смену этой программы был утвержден проект Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»².

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 32, ст. 5138. Документ утратил силу с 12 февраля 2019 г. в связи с изданием распоряжения Правительства РФ от 12 февраля 2019 г. № 195-р.

² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29 сентября 2018 г. Правительством РФ были утверждены «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»¹. В документе отмечается, что в целях развития цифровой экономики, основанной на использовании данных, необходимо посредством внедрения цифровых технологий и цифровых платформ обеспечить сокращение временных и административных затрат при предоставлении государственных и муниципальных услуг, осуществлении контрольно-надзорных функций, функционировании государственных и муниципальных органов. В документе также говорится о необходимости продолжить развитие единого реестра проверок как федеральной информационной системы, собирающей сведения не только о проверках, но и об иных мероприятиях по контролю, который должен обеспечивать прозрачность контрольно-надзорной деятельности и гарантии прав подконтрольных субъектов; о необходимости внедрения дистанционных методов контроля (видеонаблюдение и фотофиксация), и иных способов дистанционного технического наблюдения.

4 июня 2019 г. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден Паспорт национального проекта Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»². В рамках данной программы предусмотрено, в частности создание, развитие и функционирование Платформы исполнения государственных функций при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, включающей создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности в целях обеспечения управления деятельностью сотрудников государственных органов; создание, внедрение и эксплуатация цифровых платформ автоматизированных информационных систем (АИС) (Ростехнадзор) и др.;

При этом цифровизация контрольно-надзорной деятельности является приоритетным направлением реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и на-

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

² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правлена на внедрение цифровых технологий в процесс взаимодействия участников контрольно-надзорной деятельности в целях получения эффекта снижения воздействия контрольно-надзорных органов на подконтрольные субъекты при одновременной минимизации ущерба в подконтрольной сфере¹.

– Вступивший с 1 июля 2021 года новый Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» включает Главу 4 «*Информационное обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля*».

В соответствии со ст. 17 указанного Федерального закона в целях информационного обеспечения государственного контроля (надзора), муниципального контроля создаются:

- 1) единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- 2) единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий;
- 3) информационная система досудебного обжалования;
- 4) реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований;
- 5) информационные системы контрольных (надзорных) органов.

Информационные системы контрольных (надзорных) органов создаются в следующих целях:

- 1) учет объектов контроля и связанных с ними контролируемых лиц;
- 2) учет сведений о соблюдении (несоблюдении) контролируемые лицами обязательных требований, в том числе посредством сбора данных, использования технических средств (включая электронные устройства и инструменты анализа данных и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований);
- 3) взаимодействие контрольных (надзорных) органов при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля с контролируемыми лицами, органами прокуратуры, иными гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления;

¹ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году, подготовленным Минэкономразвития России (С. 28-29) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007.

4) планирование и (или) проведение профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий и использование специальных режимов государственного контроля (надзора);

5) учет действий и решений должностных лиц контрольного (надзорного) органа и решений контрольного (надзорного) органа, принимаемых при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

6) учет результатов проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий либо использования специальных режимов государственного контроля (надзора);

7) учет сведений о пресечении выявленных нарушений обязательных требований, об устранении их последствий и (или) о восстановлении правового положения, существовавшего до таких нарушений;

8) информационное сопровождение иных вопросов организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Все это показывает, что *на протяжении последних 15 лет система государственного контроля и надзора подвергается реформированию, в рамках которого внедряются современные цифровые технологии, то есть практически происходит цифровая трансформация контрольно-надзорных органов исполнительной власти.*

Таким образом, можно констатировать, что проводимые реформы по внедрению современных цифровых технологий качественно изменили содержательную сторону контрольно-надзорной деятельности.

3. Параметры и направления цифровой трансформации контрольно-надзорных органов.

Рассматриваемая тема раскрывается в следующих параметрах цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти:

Во-первых, внедрение новых форм организации контрольно-надзорной деятельности по использованию государственных автоматизированных систем (ГИС), таких как:

– государственная автоматизированная информационная система «Управление»¹ – представляет собой единую распределен-

¹ Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 101.

ную государственную информационную систему, обеспечивающую формирование и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для информационного обеспечения стратегического планирования, а также предоставление и анализ информации на основании указанных данных в соответствии с Положением о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»;

– **государственная информационная система «Единый реестр проверок»** – является федеральной государственной информационной системой, создание и функционирование которой осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации и иными нормативными правовыми актами.

Министерство экономического развития Российской Федерации определяет направления развития единого реестра и обеспечивает согласование функциональных, технических и эксплуатационных требований к единому реестру, а также осуществляет общее методическое сопровождение единого реестра совместно с его оператором (за исключением консультирования пользователей единого реестра)¹.

Единый реестр включает в себя следующие сведения: а) проводимые контрольными (надзорными) органами контрольные (надзорные) мероприятия, профилактические мероприятия; б) принятые контрольными (надзорными) органами меры по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) по восстановлению правового положения, существовавшего до таких нарушений; в) акты контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе размещенные акты в виде электронного образа (скан-копии) документов и (или) машиночитаемых документов; г) решения контрольного (надзорного) органа, принятые по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, и сведения об их исполнении контролируемыми лицами; д) ход и результаты согласования органами прокуратуры плана проведе-

¹ Пункт 4 Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2021 г. № 604 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 17, ст. 2971.

ния плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, а также внесение в него изменений; е) ход и результаты согласования органами прокуратуры внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий; ж) привлечение к ответственности по результатам контрольных (надзорных) мероприятий с указанием структурных единиц нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность за выявленное нарушение, вида назначенного контролируемому лицу наказания, размера наказания (при наличии), а также лица, привлеченного к ответственности; з) жалобы на решения контрольных (надзорных) органов, действия (бездействие) их должностных лиц в части текста жалобы, поданной с использованием государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», статус рассмотрения, а также результат ее рассмотрения; и) результаты иного обжалования осуществленных действий, вынесенные акты или решения, если они повлекли за собой отмену или изменение соответственно акта или решения¹.

– *ведомственные информационные системы контрольно-надзорных органов*: АИС Росздравнадзора «Фармаконадзор 2.0» (лекарственные препараты вводятся в гражданский оборот на основании сведений, представляемых производителями и импортерами в АИС Росздравнадзора «Фармаконадзор» 2.0), участие в создании единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ);

– *государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»* (ГИС ТОР КНД). Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 было утверждено Положение о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»². Данная ГИС ТОР КНД создана в целях реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, публично-правовых компаний, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

¹ Пункт 5 Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2021 г. № 604 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 17, ст. 2971.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 18, ст. 2633.

органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль (далее – контрольные (надзорные) органы), в целях досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также в целях осуществления разрешительной деятельности¹.

Государственная информационная система ТОП КНД предназначена для автоматизации решения следующих задач: а) управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований, в том числе сбор, обработка, анализ и учет сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба), с использованием подсистемы координации контрольной (надзорной) деятельности; б) оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов; в) учет сведений о соблюдении обязательных требований, в том числе наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) с использованием подсистемы сбора данных государственной информационной системы и данных, получаемых с государственных космических аппаратов дистанционного зондирования Земли, а также продуктов, создаваемых на их основе; г) межведомственное информационное взаимодействие с гражданами и организациями, контрольными (надзорными) органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными им организациями; д) проведение профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, специальных режимов государственного контроля (надзора), в том числе с использованием мобильного приложения государственной информационной системы; е) досудебное обжалование решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц; ж) ведение дел об административных правонарушениях, включая ведение реестра административного делопроизводства; з) ведение реестров разрешительной деятельности; и) обеспечение лицензи-

¹ Пункт 2 Положения о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 (ред. от 15 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 18, ст. 2633.

рования заготовки, хранения, переработки и реализации лома черных металлов, цветных металлов¹.

Функциями государственной информационной системы ТОП КНД являются: а) учет объектов государственного контроля (надзора), муниципального контроля и связанных с ними контролируемых лиц с обеспечением возможности отнесения их к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, учет индикаторов риска нарушения обязательных требований; б) обеспечение возможности планирования и проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий, специальных режимов государственного контроля (надзора); в) обеспечение возможности формирования и заполнения проверочных листов; г) обеспечение возможности направления сведений о результатах профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, специальных режимов государственного контроля (надзора) в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий и иные федеральные государственные информационные системы в случаях, установленных федеральными законами; д) обеспечение возможности направления запросов и получения документов и (или) сведений от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления либо подведомственных указанным органам организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) сведения, в рамках межведомственного информационного взаимодействия; и др.²

Во-вторых, внедрение новых методов осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. №2415 урегулирован вопрос о проведении с 1 февраля 2021 г. по 31 декабря 2022 г. эксперимента по внедрению *системы дистанционного контроля* промышленной безопасности³. Также данным постанов-

¹ Пункт 3 Положения о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 (ред. от 15 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 18, ст. 2633.

² Пункт 11 Положения о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2018 г. № 482 (ред. от 15 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 18, ст.2633.

³ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. №2415 «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3, ст. 557.

лением Правительства РФ было утверждено Положение о проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности.

Целями эксперимента являются: а) апробация динамической модели риск-ориентированного подхода в области промышленной безопасности с использованием системы дистанционного контроля промышленной безопасности; б) определение эффективности и удобства применения для организаций и индивидуальных предпринимателей технологий сбора, аналитической обработки информации о состоянии промышленной безопасности и технологических процессах на эксплуатируемых ими опасных производственных объектах, расчета показателей состояния промышленной безопасности, оперативной оценки рисков возникновения аварий и передачи информации в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору; в) оценка параметров применения системы дистанционного контроля промышленной безопасности на опасных производственных объектах; г) формирование методических, организационных и технологических условий для обеспечения возможности функционирования и применения системы дистанционного контроля промышленной безопасности; д) апробация новых подходов к обеспечению федеральных органов исполнительной власти автоматизированным инструментарием оценки рисков возникновения аварий на опасных производственных объектах с использованием систем оперативного мониторинга технологических процессов и расчета показателей состояния промышленной безопасности; е) формирование модели бесперебойного функционирования системы дистанционного контроля промышленной безопасности; ж) оценка достоверности сведений, вносимых в систему дистанционного контроля, по итогам проведения эксперимента¹.

Участниками эксперимента являются: а) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (ее территориальные органы, подведомственные организации) и иные федеральные органы исполнительной власти; б) организации и индивидуальные предприниматели, эксплуатирующие опасные

¹ Пункт 2 Положения о проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2415 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3, ст. 557.

производственные объекты, технологическая готовность которых позволяет участвовать в эксперименте¹.

Эксперимент проводится на основании соглашения о внедрении системы дистанционного контроля промышленной безопасности, заключаемого между организацией или индивидуальным предпринимателем, эксплуатирующими опасный производственный объект, и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору².

Информация о показателях состояния промышленной безопасности опасных производственных объектов, поступающая с использованием системы дистанционного контроля промышленной безопасности, применяется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. При осуществлении постоянного государственного контроля (надзора) в отношении опасных производственных объектов, на которых внедрена система дистанционного контроля промышленной безопасности, на время проведения эксперимента не осуществляется оценка: а) состояния зданий, сооружений, помещений опасного производственного объекта, территории или частей территории опасного производственного объекта, его цехов, участков, площадок, технических устройств, средств и оборудования; б) работоспособности приборов и систем контроля безопасности на объекте повышенной опасности; в) пригодности к использованию систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии³.

Участие в эксперименте организаций и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты, осуществляется *на добровольной основе*. Для проведения

¹ Пункт 4 Положения о проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2415 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3, ст. 557.

² Пункт 5 Положения о проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2415 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3, ст. 557.

³ Пункт 6 Положения о проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2415 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3, ст. 557.

эксперимента участники эксперимента, на время проведения эксперимента обеспечивают непрерывную передачу информации посредством системы *дистанционного контроля промышленной безопасности*.

Кроме дистанционного контроля в законодательстве РФ также устанавливается возможность осуществления *контроля в автоматическом режиме*. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) «Об охране окружающей среды»¹ определяется, что под *системой автоматического контроля* понимается комплекс технических средств, обеспечивающих автоматические измерения и учет показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, фиксацию и передачу информации о показателях выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих воздействие на окружающую среду.

На объектах I категории (объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий) стационарные источники выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, образующихся при эксплуатации технических устройств, оборудования или их совокупности (установок), виды которых устанавливаются Правительством РФ, *должны быть оснащены автоматическими средствами* измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о показателях выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на основании программы создания системы автоматического контроля.

Программой создания системы автоматического контроля определяются стационарные источники и показатели выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, подлежащие автоматическому контролю, места и сроки установки автоматических средств измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, а также технических средств фиксации и передачи информации

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

о показателях выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, состав и форма передаваемой информации.

Постановлением Правительства РФ от 13 марта 2019 г. №262 утверждены Правила создания и эксплуатации системы автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ¹.

Создание системы автоматического контроля направлено на решение следующих задач: а) оснащение стационарных источников выбросов и (или) сбросов, образующихся при эксплуатации технических устройств, оборудования или их совокупности (установок), виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 9 статьи 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды», автоматическими средствами измерения и учета показателей выбросов и (или) сбросов, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о показателях выбросов и (или) сбросов; б) получение достоверной информации о показателях выбросов и (или) сбросов; в) передача в реестр информации о показателях выбросов и (или) сбросов; г) повышение уровня оперативного регулирования технологических процессов производств в целях сокращения выбросов и (или) сбросов; д) осуществление государственного экологического надзора за выполнением условий, предусмотренных комплексным экологическим разрешением².

Так, например Росприроднадзором в рамках дистанционного контроля был реализован пилотный проект по использованию «интернета вещей» в целях совершенствования сбора показателей и индикаторов для управления категориями риска в рамках «динамической модели».

Также в рамках проекта был разработан и апробирован программно-аппаратный комплекс по автоматическому контролю промышленных выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на источниках загрязнения с измерением параметров промышленных выбросов по ряду веществ. Согласно докладу Роспри-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 11, ст. 1146.

² Пункт 4 Правил создания и эксплуатации системы автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 марта 2019 г. № 262 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 11, ст. 1146.

роднадзора схема технологического взаимодействия показала свою эффективность для организованных источников выбросов¹.

В контрольно-надзорную деятельность Роспотребнадзора внедряются также новые формы и методы контроля (надзора), такие как мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, в частности наблюдение за соблюдением обязательных требований при размещении информации в сети Интернет и СМИ, наблюдение за соблюдением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо о действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, обязанность по предоставлению которой (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) возложена на такие лица в соответствии с федеральным законом, дистанционный контроль, применяется профилактика нарушений обязательных требований, контрольная закупка, реализуются новые принципы оказания государственных услуг².

В-третьих, постановлением Правительства РФ от 24 июля 2020 г. № 1108 разрешено проведение на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц. Эксперимент проводился с 17 августа 2020 г. по 30 июня 2021 г. на всей территории Российской Федерации³.

Целями эксперимента являются создание и апробация механизма защиты прав контролируемых лиц при взаимодействии с контрольными (надзорными) органами в рамках проведения мероприятий по контролю, сведения о которых подлежат внесению в единый реестр проверок. Подача жалобы контролируемым лицом

¹ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году, подготовленным Минэкономразвития России (С. 35).

² Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2019 году, подготовленным Минэкономразвития России (С. 34–35).

³ Пункт 1 Постановления Правительства РФ от 24 июля 2020 г. № 1108 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. II, ст. 5186.

осуществляется в добровольном порядке посредством использования личного кабинета в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Контролируемые лица, права и законные интересы которых, по их мнению, были непосредственно нарушены в рамках проведения мероприятий по контролю, сведения о которых подлежат внесению в единый реестр проверок, имеют право на досудебное обжалование:

а) решения контрольного (надзорного) органа о назначении плановой, внеплановой проверки;

б) предписания об устранении выявленных нарушений, выданных контролируемому лицу;

в) меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения, принятые в соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

г) действий (бездействия) должностных лиц контрольного (надзорного) органа¹.

Данный эксперимент фактически был признан успешным. В соответствии с частью 13 ст.98 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2021 г. №663 был утвержден перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применяется с 1 июля 2021 г. В этот перечень было включено 59 видов федерального государственного контроля (надзора)².

¹ Пункт 5 Положения о проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 июля 2020 г. № 1108 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. II, ст. 5186.

² Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2021 г. № 663 (ред. от 30 июня 2021 г.) «Об утверждении перечня видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 19, ст. 3220.

В-четвертых, внедрение межведомственного информационного взаимодействия в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

6 марта 2021 года было принято постановление Правительства РФ №338 (вступило в силу с 1 июля 2021 г.) «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»¹.

Данное постановление Правительства РФ принято с целью реализации положений, указанных в частях 1 и 2 ст.17 Федерального закона от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ, устанавливающие информационное взаимодействие информационных систем контроля (надзора).

Межведомственное информационное взаимодействие осуществляется в электронной форме посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия либо посредством интеграции информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Межведомственное информационное взаимодействие осуществляется в электронной форме посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия либо посредством интеграции информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля².

Получение документов и (или) сведений, необходимых для осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, производится:

а) посредством межведомственного информационного взаимодействия в электронной форме в автоматическом или автоматизированном режимах, если получаемые документы и (или) сведения применяются в рамках вида государственного контроля (надзора), вида муниципального контроля в целях отнесения объектов

¹ Постановление Правительства РФ от 6 марта 2021 г. № 388 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (в ред. от 15 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 11, ст. 1830.

² Пункт 3 Правил предоставления в рамках межведомственного информационного взаимодействия документов и (или) сведений, получаемых контрольными (надзорными) органами от иных органов либо подведомственных указанным органам организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) сведения, при организации и осуществлении видов государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля, утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 марта 2021 г. № 338 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 11, ст. 1830.

государственного контроля (надзора), муниципального контроля к категориям риска либо в целях использования индикаторов риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, а также в случаях, если это предусмотрено соглашениями, заключенными в соответствии с частью 5 статьи 20 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»;

б) посредством направления контрольным (надзорным) органом в органы и организации запросов на получение документов и (или) сведений¹.

Федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» осуществляет функцию взаимодействия с гражданами и юридическими лицами при информационном взаимодействии информационных систем контроля (надзора). Взаимодействие контрольных (надзорных) органов может осуществляться также через региональные порталы государственных (муниципальных) услуг (функций)².

Информационные системы контроля (надзора) должны обеспечивать передачу необходимых сведений в единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля, единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, единый реестр проверок, государственную информационную систему «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» в части подсистемы досудебного обжалования государственной информационной системы³.

¹ Пункт 4 Требований к информационному взаимодействию информационных систем, указанных в частях 1 и 2 статьи 17 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», утвержденных постановлением Правительства РФ от 06 марта 2021 г. № 338 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 11, ст. 1830.

² Пункт 9 Требований к информационному взаимодействию информационных систем, указанных в частях 1 и 2 статьи 17 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», утвержденных постановлением Правительства РФ от 06 марта 2021 г. № 338 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 11, ст. 1830.

³ Пункт 10 Требований к информационному взаимодействию информационных систем, указанных в частях 1 и 2 статьи 17 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ут-

В-пятых, посредством современных цифровых технологий обеспечивается новый уровень открытости деятельности контрольно-надзорных органов.

Так, согласно ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 31 июля 2020 г. №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹ в целях обеспечения систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц создается реестр обязательных требований, содержащий перечень обязательных требований, информацию об установивших их нормативных правовых актах, сроке их действия.

Реестр представляет собой федеральную государственную информационную систему, которая создается в целях обеспечения систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц об обязательных требованиях, установивших их нормативных правовых актах, о сроке их действия, а также в целях обеспечения ведения в электронной форме реестра содержащихся в нормативных правовых актах обязательных требований и базы данных о нормативных правовых актах, содержащих обязательные требования. Реестр обязательных требований был запущен 1 марта 2021 года.

4. Внедрение современных цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность способствуют появлению новых характеристик этой деятельности:

1) *анализ и обработка большого массива полученной информации о контролируемом объекте в автоматическом режиме.* Основой контрольно-надзорной деятельности является получение информации о проверяемом объекте, которая сопоставляется с обязательными требованиями. В результате этого сопоставления должностными лицами контрольно-надзорных органов делаются выводы о соблюдении либо не соблюдении обязательных требований подконтрольным (поднадзорным) лицом. Применение современных цифровых технологий, позволяющих в автоматическом режиме и без участия человека, определить на основе полученной информации соблюдаются ли проверяемым лицом обязательные требования или нет, значительно ускоряет процесс проверки, делает его более прозрачным и независимым.

верженных постановлением Правительства РФ от 6 марта 2021 г. № 338 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 11, ст. 1830.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. I, ст. 5007.

2) *использование в контрольно-надзорной деятельности риск-ориентированного подхода при проведении контрольно-надзорных мероприятий может основываться на современных цифровых технологиях.* Расчет риска может происходить в автоматическом режиме посредством применения суперкомпьютерных вычислений и искусственного интеллекта. В этом плане риск-ориентированный подход может рассматриваться как часть автоматизированной деятельности контрольно-надзорных органов.

3) *современные цифровые технологии позволяют исключить непосредственное взаимодействие (контакт) между контрольно-надзорным органом и проверяемым лицом.* С одной стороны, это позволяет минимизировать вмешательство в деятельность проверяемого лица, а это снижает издержки от контрольно-надзорных мероприятий, с другой стороны, обеспечивается более высокая беспристрастность и независимость проверочных мероприятий, исключаются коррупционные риски.

4) *посредством цифровых технологий может обеспечиваться на более высоком уровне взаимодействие между контрольно-надзорными органами и проверяемыми лицами.* Цифровое взаимодействие может происходить посредством цифровых платформ (цифровых супер-сервисов). Например, Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (Госуслуги) позволяет в качестве эксперимента подать административную жалобу на действия должностных лиц контрольно-надзорных органов или обжаловать результаты контрольно-надзорных мероприятий (пока в качестве эксперимента).

5) *с помощью современных технологий обеспечивается транспарентность контрольно-надзорной деятельности.* Размещение открытых данных о контрольно-надзорной деятельности в сети Интернет, взаимодействие между органами государственного контроля (надзора) и контролируруемыми лицами в электронной форме без непосредственного взаимодействия, электронные платформы и сервисы проверок и самопроверок, позволяет исключить злоупотребление правами должностных лиц контрольно-надзорных органов и исключить коррупционные риски, то есть обеспечивается необходимая открытость и прозрачность контрольно-надзорной деятельности.

5. Вместе с тем, проявляются и негативные тенденции при применении современных цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности.

Во-первых, слабая приспособленность должностных лиц контрольно-надзорных органов для применения в своей контрольно-надзорной деятельности современных цифровых технологий.

Во многих контрольно-надзорных органах отсутствуют необходимые технические условия для внедрения современных цифровых технологий, также как и отсутствуют специалисты (инспекторы), которые могут использовать эти современные цифровые технологии.

Особую сложность вызывают такие цифровые технологии как промышленный интернет, цифровые двойники, проверки с использованием искусственного интеллекта, системы дистанционного контроля.

В практике контрольно-надзорных органов проведение проверки (осмотра) объекта (здания, сооружения, технологического механизма, оборудования и т.п.) лично инспектором остается самой распространенной формой проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Следует отметить, что не всегда и внедрение современных цифровых технологий приводит только к положительному результату. Так, к примеру, введение в практику контрольно-надзорной деятельности органов ГИБДД систем дистанционного контроля скоростного режима движения автотранспортных средств посредством применения технических средств фото- и видео – фиксации, работающих в автоматическом режиме, по соблюдению скоростного режима водителями транспортных средств привело к снижению правонарушений в этой области, и в целом способствовало снижению аварийности на дорогах. Вместе с тем, в связи внедрением указанных цифровых технологий произошло сокращение сотрудников ГИБДД МВД РФ и количества мероприятий по патрулированию на дорогах. В результате возросло количество других правонарушений, которые ранее фиксировались сотрудниками ГИБДД МВД РФ, и которые не могут быть зафиксированы техническими средствами (управление автомобилем в нетрезвом состоянии, управление автомобилем лицом, не имеющим права управления транспортным средством и т.д.).

Во-вторых, контролируемые лица не всегда согласны на использование современных цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности. Причины этому могут быть разные. Например, отсутствие элементарных технических условий для осуществления дистанционного контроля; слабая разъяснительная

работа должностных лиц контрольно-надзорных органов; нежелание быть под постоянным цифровым контролем (желание скрыть недостатки в своей работе); отсутствие каких-то преимуществ при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в случае применения цифровых технологий контрольно-надзорными органами; и т.д.

В-третьих, создают препятствия для цифровой трансформации контрольно-надзорных органов также сбои в работе программного обеспечения, несовершенство программных продуктов и информационных систем, необходимость дублирования информации, полученной в результате осуществления контрольно-надзорных мероприятий, как в бумажном, так и в электронном виде, и т.д.

В-четвертых, необходимость повышения квалификации и переподготовки должностных лиц контрольно-надзорных органов по вопросам использования современных цифровых технологий при осуществлении государственного контроля. При этом отсутствуют не только проработанные программы повышения квалификации и переподготовки, но и научно-образовательные центры, которые могут осуществлять переподготовку государственных служащих на высоком уровне.

В-пятых, в целом можно констатировать, что цифровые технологии опережают процесс их внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов, что создает значительные трудности для их цифровой трансформации. При этом должностные лица контрольно-надзорных органов обладают необходимыми навыками и компетенциями для применения современных цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности, а равно как отсутствие соответствующей технической поддержки во многих контрольно-надзорных органах, что значительно осложняет процесс их внедрения и использования в непосредственной деятельности.

М. С. Шайхуллин

*профессор кафедры уголовного права
и криминологии ФГКОУ ВО «Уфимский юридический институт
МВД Российской Федерации»,
доктор юридических наук, доцент*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ НАСЕЛЕНИЕМ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Вопросы оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления регулируется Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 (ред. от 09.05.2018) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹, который требует совершенствования на предмет регулирования механизма оценки эффективности деятельности глав муниципальных образований. Контрольная деятельность на муниципальном уровне должна основываться на достоверных сообщениях, а не на толках населения². Но одно дело мнение специалистов, другое – общественное мнение. Поэтому целесообразно проводить опросы общественного мнения, как посредством опросного листа, так и с использованием возможностей официальных сайтов органов государственной власти и муниципальных образований. Так, в случае если в отношении руководителей муниципалитетов показатели по важнейшим направлениям деятельности не превышают порог в 30 %, в отношении таких руководителей специально созданная муниципальная комиссия должна проводить служебное расследование, по итогам которого выносится заключение с последующим представлением рекомендаций губернатору, главе (президенту) республики. Вместе с этим более эффективным способом выявления проблемных аспектов в решении важнейших вопросов местного значения будет являться непосредственное участие населения в оценке эффек-

¹ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 09 мая 2018 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2008. № 18, ст. 2003.

² *Астафичев П.А.* Система органов местного самоуправления как объект правового регулирования в муниципальном праве современной России // Науч. ведомости Белгород. гос. ун-та. Серия: Философия. Социология. Право. 2010. № 14. С. 161.

тивности деятельности глав муниципальных образований, глав местных администраций по решению особо важных муниципальных вопросов. К таким вопросам следует отнести: развитие малого и среднего предпринимательства, определение объема инвестиций в основной капитал, жилищно-коммунальную, дорожную сферы и др. В свою очередь, организационный механизм участия населения в оценке эффективности деятельности глав муниципальных образований, глав местных администраций включает в себя следующие способы его реализации.

Во-первых, в аспекте государственного и муниципального контроля участие населения в оценке эффективности деятельности глав муниципалитетов по решению важнейших вопросов местного самоуправления обеспечивается за счет наблюдения, который является методом контроля. Во-вторых, с целью объективности, результативности такой оценки важно, чтобы она, такая оценка, проводилась с использованием информационных технологий, средств современной мобильной связи, поскольку таким образом возможно привлечь к участию в оценке эффективности деятельности глав муниципалитетов большое количество граждан. В-третьих, процесс организации участия населения в оценке эффективности деятельности глав городских, сельских поселений, обработки поступившей от граждан информации, а также размещение итогов опроса населения должны обеспечиваться уполномоченными органами государственной власти в области информационных технологий и / или органами местного самоуправления – обладателями информации, с использованием государственных (ГИС) и муниципальных информационных систем (МИС)¹, поскольку это позволит предотвратить риски вмешательства в этот процесс субъектов – обладателей информации, не уполномоченных проводить такие важные мероприятия публичного характера, гарантировать ответственность уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления за обработку, сбор и хранение информации о персональных данных, неизменность результатов, полученных в ходе информационного опроса населения об оценке эффективности деятельности глав муниципалитетов по решению важнейших вопросов местного значения. В-четвертых, преимуще-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5183.

ства участия населения в оценке эффективности деятельности глав муниципальных образований, глав местных администраций с использованием информационных технологий и средств современной связи заключается в том, что в оперативном режиме и без значительных финансовых затрат обеспечивается сочетание принципов гласности местного самоуправления и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством, достигается учет мнения населения по решению важнейших вопросов местного значения, происходит коммуникация населения и органов публичной власти, необходимая для преодоления проблемных вопросов, непосредственно затрагивающих граждан и требующих незамедлительного разрешения. В-пятых, основными способами оценки деятельности глав муниципальных образований, глав местных администраций должны быть: а) передача коротких текстовых сообщений с помощью беспроводных средств телефонной связи (СМС-сообщения), поскольку с использованием такого способа обеспечивается безотрывное от работы и других бытовых дел участие большого количества населения в оценке эффективности деятельности главы городского, сельского поселения. Плюсами этого способа являются большой охват населения, участвующего в голосовании, оперативность проведения мероприятия по указанной оценке. К минусам такого способа следует отнести сложность применения критериев оценки, т. е. гражданин, оценивающий эффективность работы главы муниципалитета по решению важнейших вопросов местного значения, ограничен в выборе оценки направлений деятельности главы городского или сельского поселения, поэтому при СМС-голосовании в основном возможна оценка по следующим критериям: «эффективно»; «неэффективно»; «затрудняюсь ответить». Также СМС-сообщения, даже если они относятся к вопросу об оценке эффективности деятельности глав муниципальных образований, глав местных администрация, являются платными. Но и этот вопрос можно разрешить в положительном смысле, если собранные в результате СМС-голосования денежные средства будут в обязательном порядке передаваться на лечение детей, больных тяжелыми формами заболеваний; б) если же оценку эффективности деятельности глав городских и сельских поселений проводить с использованием специально разработанного мобильного приложения (его можно условно назвать «Электронный муниципалитет»), то такой способ имеет преимущества в выборе населением критериев

риев оценки эффективности деятельности глав муниципалитетов, которые можно устанавливать по конкретным вопросам местного значения (дорожная, коммунальная, предпринимательство и т. п.), а также в совокупности, по всем предлагаемым вопросам. Также к минусам такого способа участия населения в оценке эффективности деятельности глав городских и сельских поселений следует отнести то обстоятельство, что многие граждане, особенно престарелого возраста, не активны в использовании современных беспроводных средств телефонной связи типа «Смартфон», к тому же обслуживание мобильных приложений на телефонах с сенсорными экранами является платным. По некоторым данным, однако требующим проверки, всего 9 % населения России в возрасте от 64 лет и старше используют смартфоны, в свою очередь на молодежь в этом вопросе (до 18 лет) приходится 85 % пользователей современных средств телефонной связи¹.

Со временем эти цифры будут меняться, а пользователей смартфонов станет все больше, поэтому оценку эффективности деятельности глав поселений по решению вопросов местного значения с использованием мобильных приложений следует признать весьма перспективной. Что касается установления правовых гарантий организации участия населения в оценке эффективности деятельности глав городских, сельских поселений по решению важнейших вопросов местного значения, то, во-первых, в этом процессе смогут принимать участие граждане, достигшие 16-летнего возраста; во-вторых, гарантии такого участия можно закрепить как на регионально-субъектном уровне, так и в муниципальных нормативно-правовых актах с тем, чтобы установить круг субъектов, уполномоченных на осуществление информационной оценки населением эффективности деятельности глав муниципальных образований и ответственных за организацию и проведение таких мероприятий, в-третьих, необходимо определить круг лиц, ответственных за передачу и сохранение информации о результатах информационной оценки эффективности деятельности глав муниципалитетов с тем, чтобы обеспечить неизменность результатов указанной оценки и гарантии невмешательства в деятельность уполномоченных учреждений, осуществляющих функционирование государственных информационных

¹ Какие телефоны выбирают в России и почему. URL: <https://www.iphones.ru/iNotes/beeline-smartphone-russia-stats-2016> (дата обращения: 01.12. 2020).

систем (ГИС) и муниципальных информационных систем (МИС). Какая информационная система будет обеспечивать осуществление мероприятий, относящихся к оценке населением эффективности деятельности глав муниципальных образований и глав местных администраций? Ведь если доверить проведение такого мероприятия учреждению, обслуживающему муниципальную информационную систему, то возникают риски вмешательства в эту деятельность должностных лиц местного самоуправления. Поэтому в данной части важно, чтобы уполномоченные органы государственной власти в области информационных технологий и средств связи были наделены контрольными полномочиями в отношении нижестоящих государственных учреждений, обеспечивающих функционирование государственных информационных систем, на которые возложены обязанности по проведению оценки эффективности деятельности глав муниципальных образований, глав местных администраций с использованием средств связи и современных информационных технологий. Данный подход позволит предотвращать неправомерное вмешательство в деятельность уполномоченных органов государственной власти в области информационных технологий и связи.

А. М. Воронов

*главный научный сотрудник 1 отдела НИЦ № 4 ФГКУ
«Всероссийский научно-исследовательский институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»,
доктор юридических наук, профессор*

ПРАВОВЫЕ КОНЦЕПТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ОСНОВНОГО ЗАКОНА

Становление и развитие российской государственности очень интенсивно и динамично. С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., положения которой стали фундаментальной основой, наша страна встала на совершенно новый путь своего развития, а именно построение социального, демократического, правового государства в котором права и свободы граждан являются приоритетными, а их реализация – основной задачей государства. Интенсивно развиваются все сферы жизнедеятельности общества: социальная, экономическая, политическая, правоохранительная и др. В стране перманентно проводится административная реформа: пересмотрены положения, касающиеся контрольной и надзорной деятельности, которые реально реализованы в ряде законов, идет оптимизация и реформирование институтов развития, проводится цифровая трансформация в социальной, экономической и иных сферах, в стадии завершения находится работа по реформированию административно-деликтного законодательства.

Особо следует отметить внесение в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации, инициированных президентом РФ В. Путиным, положения которых направлены на развитие демократических устоев российской государственности, развитие и совершенствование мер обеспечения законных интересов россиян, а также оптимизацию системы и структуры органов публичной власти. При этом уместно отметить, что жизнь и здоровье граждан Российской Федерации являются высшей ценностью, признаются и защищаются государством в силу основ конституционного строя Российской Федерации¹.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

Указом Президента России № 812 от 25 декабря 2020 г. «О проведении в Российской Федерации Года науки и технологий»¹ 2021 год объявлен годом науки и технологий. Об этом событии на протяжении довольно длительного времени говорили ведущие российские ученые и исследователи. Думается этот год должен стать переломным в деле привлечения научного сообщества и талантливой молодежи по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации²

Данная работа нацелена на получение новых знаний в области юридической науки, а точнее сказать направлена на статуйрование с позиций методологии нового научного направления в теории науки административного права – публичное администрирование.

Гносеологический подход к изучению исследуемой проблематики, на наш взгляд, позволит классифицировать и в тоже время показать взаимосвязи, закономерности и тенденции становления и развития различных научных теорий доктрины административного права. Опираясь на полученные фундаментальные положения науки административного права, выработать новый инновационный новаторский подход, отвечающий реалиям развития Российской государственности.

В современной методологии науки утверждается, что в ней (науке) должны разумно сочетаться, как творческая, новаторская составляющая, характеризующая стремление к новому знанию, так и традиционная, прочно опирающаяся на прошлые достижения и являющаяся их естественным продолжением.

При таком подходе нами предлагается новое научное направление в теории науки административного права – публичное администрирование, которое идет в контексте развития предмета административного права современной России, регулирующего общественные отношения от чисто управленческих – государственно-властных (императивных) во всех сферах жизнедеятельности нашего общества до реординарных (сервисных) отношений по оказанию гражданам по их инициативе государственных услуг;

¹ Указ Президента РФ от 25 декабря 2020 г. № 812 «О проведении в Российской Федерации Года науки и технологий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52, ч. I, ст. 8797.

² Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» (ред. от 15 марта 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49, ст. 6887.

а также восстановлению нарушенных прав граждан неправомерными действиями должностных лиц публичной администрации.

Законодатель уже сегодня предпринимает конкретные, хотя и робкие шаги в статуировании правового института государственного администрирования, нормативно закрепляя при этом реординарные отношения, возникающие по поводу оказания гражданам, при их обращении в государственные органы, сервисных услуг во всех сферах жизнедеятельности, при этом уместно отметить, что административная реформа тесно связана с сервисным подходом правительства к публичному администрированию.

С развитием информационных технологий на рубеже XX–XXI веков в современном социуме широкое распространение получила цифровая трансформация, которая коснулась всех сторон жизнедеятельности общества.

К услугам россиян по всей стране введены в эксплуатацию и успешно функционируют многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), по принципу «одного окна», причем посредством однократного обращения заявителя с соответствующим запросом.

По поручению президента России В. Путина, правительство до конца 2022 г. должно перевести в электронный формат все социально значимые услуги. Список таких услуг составит как минимум 160, в том числе более 100 услуг появятся в электронном виде до конца 2021 года. Среди прочих можно будет оформить документы при рождении ребенка, получить удаленную консультацию у врача-специалиста высшей категории, дистанционно заключить трудовой договор, обжаловать штрафы ГИБДД, рассчитать пенсию и т.п.¹

Вновь обращаясь к заявленной проблематике, следует отметить, что особой вехой реформирования российской государственности стало принятие поправок к Конституции Российской Федерации, инициированных президентом России, которые вводят новое понятие «публичная власть». Эта формулировка объединила в себе «федеральную», «региональную» и «местную (муниципальную)» власти, таким образом, закрепив принцип единства системы публичной власти, призванной служить интересам многонационального народа России.

¹ Правительство в 2021 году переведет в электронный формат 100 госуслуг. URL: <https://www.vesti.ru/finance/article/2509690> (дата обращения: 05.05.2021)

При обращении к ст. 2, 3 Конституции РФ усматривается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. При этом носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

На основе этого, представляется целесообразным констатировать – на наш взгляд, публичная власть представляет собой взаимосвязанную триаду, включающую в себя помимо государственной (федеральной и региональной) и местную (муниципальную) власть. Причем основополагающий фундамент публичной власти составляет именно народовластие. При этом институты гражданского общества входят в содержание понятия публичной власти и являются в нем коренными.

При таком подходе органы публичной власти осуществляют реализацию задач и функций государства во всех сферах жизнедеятельности. Именно такая деятельность, осуществляемая на основании и во исполнение закона по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач государства в социально-экономической, правоохранительной и иных сферах именуется публичным администрированием¹.

Термин администрирование прочно входит в оборот, как правоприменителей, так и законодателя на протяжении уже почти 15 лет. Однако легальной трактовки данной правовой категории пока нет, в связи с чем, законодатель ее использует в контексте совершенствования правового регулирования той или иной деятельности: совершенствование налогового администрирования², таможенное администрирование³, правовое администри-

¹ Воронов А.М. Публичное администрирование в сфере правоохранительной деятельности // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) / под общ. ред. А.И. Каплунова. Санкт-Петербург: Университет МВД России. С. 26–27.

² Федеральный закон «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием налогового администрирования» от 29 июля 2018 г. № 232-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 31, ст. 4821.

³ Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры? URL: https://www.alta.ru/expert_opinion/65314/ (дата обращения: 04.05.2021).

рование в сфере экономики¹ и прочее. При этом многие авторы его трактуют как «модный» синоним термина «государственное управление», который в современной России не нашел своей реализации.

Анализ положений новой редакции Основного закона позволяет констатировать, что словосочетание «государственное управление» встречается в нем два раза, в контексте управления федеральной собственностью ст. 71, 114 Конституции РФ. В пункте д. ст. 71 прописано, что в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная собственность и управление ею; в пункте г. ст. 114 прописано, что Правительство осуществляет управление федеральной собственностью; вопросам местного самоуправления посвящена глава 8 ст. 130–133; вопросам участия граждан в управлении делами государства посвящена ст. 32 и это практически исчерпывающий перечень статей Основного закона, в котором упоминается термин управление.

Нами предлагается новый, современный термин публичное администрирование, под которым понимается деятельность публичной власти, осуществляемая на основании и во исполнение закона по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач и функций государства в социально-экономической, политической, правоохранительной и иных сферах. Сущность публичного администрирования прописана в контексте поправок Основного закона современной России.

Данное понятие является комплексным и на наш взгляд более широким, нежели государственное управление, т.к. помимо исполнительной власти, осуществляющей поступательное развития российской государственности во всех сферах жизнедеятельности, в его содержание входит законодательная власть, прописывающая правоустановления, направленные, в том числе, на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности, а также судебная власть, восстанавливающая права и свободы граждан, нарушенные неправомерными действиями должностных лиц публичной администрации.

¹ Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: монография / коллектив авторов; под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2018. 306 с.

А. А. Гришковец

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

**ПРОБЛЕМА КАДРОВ СИЛОВЫХ СТРУКТУР
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ
(АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)**

Проблема кадров силовых структур, о которой пойдет речь в настоящей статье, неразрывно связана с административно-правовым институтом государственной службы, той кадровой политикой, которая проводится в жизнь политическим руководством современной России и определяющим образом влияет на развитие законодательства в данной сфере общественных отношений. Важность оптимального решения данной проблемы тем более значима, что влияние силовых структур в различных сферах будь то безопасность, оборона, обеспечение общественного порядка или экономика в настоящее время заметно возросли и данная тенденция, видимо, сохранится и в дальнейшем. Такое положение не может не вызывать определенную обеспокоенность как со стороны отдельных граждан, так и общества в целом, которые в правовом демократическом государстве, каковым согласно российской Конституции является наша страна, вправе знать кто и как их защищает. Поскольку Саратовские административно-правовые чтения традиционно посвящаются памяти видного отечественного административиста, профессора Василия Михайловича Манохина, не будет лишним сказать, что ученый внес значительный вклад в научное осмысление института государственной службы. Его перу принадлежит сохраняющая актуальность и в настоящее время книга «Советская государственная служба»¹, изданная в теперь уже очень далеком 1966 году и ставшая первой крупной монографией по данной проблематике, изданной в советский период. Профессор В.М. Манохин сохранял интерес к институту государственной службы и в дальнейшем. Заслуживает внимания его добротная монография «Служба и служащий в Российской Фе-

¹ См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М. 1966. 195 с.

дерации: правовой регулирование»¹. Отдавая должное заслугам В.М. Манохина, тем не менее, нельзя не отметить, что его поздние научные взгляды и основанная на них интерпретация понятия «служба», отличались консерватизмом и заметно расходились с реалиями действующего законодательства, которое признавало статус служащих только за теми, кто состоял на государственной службе и службе муниципальной или, в широком современном понимании теми, кто замещает должности в аппаратах органов публичной власти. Напомним, постсоветское трудовое законодательства использует универсальное понятие «работники» и не разделяет их в правовом отношении в зависимости от характера труда на рабочих и служащих. Однако, несмотря на это, В.М. Манохин во второй половине 90-х годов продолжал писать о службе «в государственных предприятиях и учреждениях» или о «службе в негосударственных организациях»². Такой подход не был основан на нормах действовавшего законодательства.

Переходя к рассмотрению собственно заявленной темы статьи, для начала нужно определиться с тем, что есть силовые структуры, как они понимаются в настоящем исследовании. Следует сказать, что силовые структуры – понятие собирательное. Оно не имеет нормативного закрепления в действующем законодательстве, но широко используется в обиходе. В узком смысле так называют правоохранительные органы и спецслужбы, а в широком в их число также относят органы и организации Минобороны России. Все их роднит то, что в них предусмотрена государственная служба, которую в абсолютном большинстве проходят люди «в погонах», будь то военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел или органов российской прокуратуры. В юридической науке такая государственная служба получила обобщенное наименование «милитаризованной». Особенностью силовых структур является то, что их компетенция предусматривает широчайшие возможности для их сотрудников применять весь спектр мер государственного принуждения, предусмотренных законом и на основании закона, а также, то, что они обычно наделены правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность, предусматривающую сочетание гласных и негласных методов работы, использование специаль-

¹ См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. 295 с.

² См.: Манохин В.М. Указ. соч. С. 259–286.

ных технических средств для наблюдения и сбора информации. Как следствие, закрытость и непрозрачность для общества их деятельности, но, нельзя не признать, во многом объективно оправданные. Очевидно, что при таком положении всегда существует потенциальная угроза различных злоупотреблений, включая со стороны отдельных сотрудников силовых структур, приводящих к нарушениям прав и свобод человека и гражданина, наносящих ущерб самому государству как важнейшему политико-правовому институту.

Вот лишь несколько, как представляется, достаточно показательных недавних примеров, связанных преимущественно с правонарушениями коррупционной направленности, совершенными высокопоставленными представителями силовых структур, по которым уже вынесен приговор суда, завершено или продолжается расследование. Так, к 11 годам колонии строгого режима и штрафу в 100 млн рублей каждого приговорил Мосгорсуд полковников МВД Евгения Кашматова и Дмитрия Атаева. При этом обоим запрещено после освобождения в течение десяти лет занимать должности на госслужбе. Суд признал доказанным, что оперативник столичного УБЭиПК и его коллега из ГУСБ МВД получили 20 млн рублей от Андрея Чеснокова за прекращение проверочных мероприятий по подозрению в неуплате налогов АО «Компания ЭМК-Инжиниринг», в котором тот занимал руководящую должность¹. Еще один пример. Здесь фигурантом стал теперь уже представитель другой силовой структуры ФСБ России в звании генерал-майора. Завершено расследование уголовного дела в отношении бывшего первого заместителя начальника капитального строительства (УКС) службы обеспечения ФСБ Юрия Сулина. Ему инкриминируется злоупотребление должностными полномочиями «при заключении и выполнении госконтрактов для нужд ФСБ». Нанесенный ущерб следствие оценивает почти в 658 млн рублей. Кроме того, московский городской военный прокурор обратился в суд с иском об обращении в доход государства активов не только семьи самого Юрия Сулина, но даже его тестя и тещи. Под уголовное преследование генерал-майор Сулин попал в конце 2019 года, когда правоохранительные органы разбирались в деятельности ФГУП «Кавказский военно-строительный отдел» (ВСО) ФСБ России.

¹ См.: Полковники потеряли свободу, но сохранили погоны. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/4763182> (дата обращения: 12.04.2021).

Именно эта организация являлась заказчиком строительства и освоения выделенных УКС денег на большинстве объектов. В частности, многочисленные злоупотребления были выявлены военными следователями при возведении жилых кварталов для сотрудников ФСБ в Сочи и строительстве объектов в Крыму¹. Наконец, еще один пример, где фигурантом уголовного дела стал теперь уже генерал-лейтенант Сергей Милейко, занимавший до 2019 года должность главного тыловика Росгвардии, с которым по инициативе руководства ведомства был досрочно расторгнут контракт. Военные следователи Следственного комитета Российской Федерации начали расследование по фактам закупок Росгвардией по завышенным ценам различного обмундирования, в том числе, низкого качества. Предполагаемый ущерб, нанесенный ведомству от сделок с единственным поставщиком, которые курировал бывший главный тыловик Росгвардии генерал-лейтенант Сергей Милейко, может превысить 680 млн руб.² Конечно, обвинительный приговор по делу генерал-майора Сулина еще не вынесен и предрекать вердикт суда вряд ли уместно, но сам факт обвинения высокопоставленного сотрудника, имеющего высшее воинское звание, в злоупотреблении должностными полномочиями, повлекшими нанесение государству ущерба на сотни миллионов рублей, не может не настораживать и не вызывать обоснованного беспокойства в обществе. Тоже можно сказать и о расследовании дела в отношении генерал-лейтенанта Милейко.

Отбор на высокие руководящие должности в силовых структурах и продвижение по службе тех, кто на них претендует, следует сделать более жесткими и менее закрытыми. И здесь, думается, можно использовать потенциал совещательных органов при Главе государства, если говорить о должностях, по которым предусмотрены высшие воинские и высшие специальные звания. Так, в соответствии с указом Президента РФ от 29 июля 2011 года № 1038³ образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в прокуратуре Российской Федерации и правоохранительных органах. Данных о деятельности Комиссии совсем немного. На президентском сайте kremlin.ru размещается только информация о проведении ее заседания и количество кан-

¹ См.: Генерал ФСБ злоупотребил полномочиями на 650 миллионов рублей. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4761050> (дата обращения: 12.04.2021).

² См.: Росгвардию обшили-по-генеральски. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4604813> (дата обращения: 14.12.2020).

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4713.

дидатур в том или ином силовом органе, рассмотренных на этом заседании. О результатах рассмотрения ничего не говорится. Поэтому невозможно узнать была ли одобрена рассмотренная кандидатура или нет, а если нет, то по каким именно причинам ее отклонили. Например, на заседании 28 июля 2020 года было рассмотрено 16 кандидатур (5 в МВД России, 3 в МЧС России, 1 во ФСИН России, 7 в Следственном комитете Российской Федерации). По одной кандидатуре в МВД России и одной в МЧС России Комиссия рекомендовала заключить контракты о прохождении службы сверх установленного предельного возраста. Следует сказать, что после внесения в 2020 соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации компетенция Комиссия расширилась и теперь она рассматривает также кандидатуры на замещение должностей в прокуратуре Российской Федерации. Во многом примечателен состав комиссии, председателем которой является помощник Президента Российской Федерации А.А. Серышев, курирующий кадровые вопросы. Из 13 ее членов только один, а именно известный российский адвокат и общественный деятель, председатель центрального совета Общероссийского общественного совета движения «Гражданское общество», председатель Общественного совета при МВД России А.Г. Кучерена, никак не связан с государственными органами. Остальные члены комиссии – представители силовых структур на уровне не ниже заместителя руководителя и другие высокопоставленные государственные служащие. Думается, в составе президентской Комиссии должны быть шире представлены институты гражданского общества в лице наиболее авторитетных и широко известных в стране людей, чья безупречная репутация, честность и объективность сомнений не вызывают.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 1382 «Об утверждении положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров»¹ одной из основных задач Управления является обеспечение деятельности Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в прокуратуре Российской Федерации и правоохранительных органах. Кроме того, основными функциями управления являются подготовка и согласование в установленном порядке с Государственно-правовым управлением Президента Российской Феде-

¹ Собр. законодательства Росс. Федерации. 2009. № 49, ст. 5922.

рации проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации и необходимых документов: о заключении контрактов с высшими офицерами и офицерами, назначаемыми на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, достигши предельного возраста пребывания на военной службе, а также о сроке нового контракта, заключаемого с указанными лицами; об увольнении с военной службы высших офицеров; о присвоении высших воинских и высших специальных званий. Как видно, функции президентского Управления в области кадров силовых структур достаточно широки и многообразны. Однако его деятельность не публична и обществу о ней опять же мало что известно. С таким положением вряд ли можно согласиться.

Для замещения должностей в силовых структурах честными и компетентными людьми велико значение кадрового резерва, пребывание в котором позволяет лучше изучить личные и деловые качества кандидата, оценить его достоинства и выявить недостатки. Не случайно поэтому, что Указом Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 года № 1653 «О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации»¹. Пункт 13 Положения предусматривает, что Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров организует работу по изучению кандидатов на включение в федеральные кадровые резервы федеральных государственных органов в соответствии с порядком, установленном руководителем Администрации Президента Российской Федерации. По результатам изучения кандидаты могут быть рекомендованы к включению в федеральный кадровый резерв федерального государственного органа. В 2014 году автор настоящей статьи решил ознакомиться в научных целях с тем самым «порядком, установленным руководителем администрации Президента Российской Федерации», а заодно дополнительно запросил ряд других документов администрации Президента Российской Федерации. С этой целью было направлено письменное обращение на имя тогдашнего руководителя президентской администрации С.Б. Иванова. Письменного ответа, как это предусмотрено Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения об-

¹ Собр. законодательства Росс. Федерации. 2012. № 51, ст. 7170.

ращениях граждан»¹, автор настоящей статьи на свое обращение так и не получил. Вместо ответа раздался звонок из администрации Президента Российской Федерации и один из гражданских служащих Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров предложил подъехать на Старую площадь и получить документ непосредственно, что называется «на руки» без соответствующего письменного ответа, что и было сделано. Однако запрашиваемый «порядок, установленный руководителем Администрации Президента Российской Федерации» предоставлен не был на том основании, что его в виде соответствующего документа, как выяснилось, просто не существовало и, думается, уместно предположить, не существует и в настоящее время. Данный очевидный пробел следует восполнить и соответствующий порядок установить.

Деятельность Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в прокуратуре Российской Федерации и правоохранительных органах и Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы кадров должна стать более открытой для общества, но, разумеется, без ущерба, специально этот подчеркнем, для обеспечения разумной и объективно необходимой конфиденциальности при решении кадровых вопросов.

Улучшению кадровой ситуации в силовых структурах в определенной мере также способствовала бы большая открытость для общества самих этих структур. В настоящее время, к примеру, узнать о злоупотреблениях и привлеченных за них к ответственности силовиках, обычно к ответственности уголовной, можно только из сообщений в средствах массовой информации, с чем вряд ли можно согласиться. По мнению автора настоящей статьи, каждая силовая структура современной России на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» должна иметь специальный раздел, где размещалась бы информация о выявленных нарушениях и сотрудниках, привлеченных в связи с этим к юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной). Размещая такую информацию, силовые структуры тем самым будут отчитываться перед обществом и в определенной мере контролироваться с его стороны. Граждане вправе получать официальную информацию о том, что происходит

¹ Собр. законодательства Росс. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

в недрах силовых структур, призванных защищать их права и свободы, разумеется, с безусловным сохранением конфиденциальности той информации, которая, снова это специально подчеркнем, обоснованно да, именно обоснованно, отнесена в установленном законом порядке к государственной тайне.

Говоря об ответственности сотрудников силовых структур, автор настоящей статьи не склонен думать о том, что ужесточение наказания способно предотвратить совершение преступлений и иных правонарушений, тех же правонарушений коррупционной направленности. Еще известный итальянский мыслитель XVIII столетия Чезаре Беккариа (1738–1794), рассуждая в своем знаменитом трактате «О преступлениях и наказаниях» о мягкости наказаний, отмечал: «Одно из самых действенных средств, сдерживающих преступления, заключается не в жестокости наказаний, а в их неизбежности и, следовательно, в бдительности властей»¹. Вместе с тем, в современных условиях, исходя из той кадровой ситуации, которая сложилась в силовых структурах современной России, думается, вполне уместно поставить вопрос о включении в перечень обстоятельств, отягчающих наказание, содержащихся в части 1 статьи 63 УК РФ, такого обстоятельства, как наличие у обвиняемого, если это сотрудник силовых структур или был таковым во время совершения преступления, воинского или специального звания, причем независимо от того, связано ли вменяемое ему преступление со службой или нет. Ибо, перефразируя известные слова «погоны обязывают». Дело в том, что те, кто их носит, не без основания считают, что система, к которой они себя причисляют и частью которой являются, что называется «в обиду не даст», защитит, даже если они совершили какое-либо противоправное деяние, связанное и, особенно, не связанное со службой, например на бытовой почве. В результате у сотрудников возникает ложное убеждение в своей некоей исключительности, неприкасаемости, словом, избранности, а потому они, совершая правонарушение, в меньшей степени опасаются быть наказанными, чем обычные граждане. Следовательно, в противовес такому положению должны быть определенные сдерживающие правовые факторы. Одним из таких факторов могло бы стать предложенное выше дополнение в часть 1 статьи 63 УК РФ.

Еще одним средством, которое позволило бы оздоровить кадровую ситуацию в силовых структурах, по мнению автора настоящей

¹ См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1939. С. 308–309.

статьи, является освобождение их от полномочий, которые напрямую не относятся к основной компетенции, а именно к обеспечению безопасности и правоохране. Как представляется, по крайней мере, в мирное время, все или абсолютное большинство, если так можно назвать «хозяйственных» или «экономических» полномочий силовых структур (капитальное строительство, государственные закупки, бухгалтерский учет и тому подобные), реализация которых предполагает распоряжение бюджетными средствами или проведение операций с ними должны быть сосредоточены в одной преимущественно гражданской структуре. Сделать это тем более важно, что государство не жалеет бюджетных средств на нужды силовых структур и различные нарушения финансового характера в силовых структурах, к сожалению, совсем не редкость. По данным Председателя Счетной палаты Российской Федерации А.Л. Кудрина, нарушений по силовым структурам в год выявляется примерно одинаковое – 200–300 млрд, часть из них чисто бухгалтерский учет, часть – закупки, часть есть и хищения уголовные¹. В этой связи представляется оправданным все сопутствующие основной деятельности силовых структур «хозяйственные» или «экономические» полномочия сосредоточить в едином, специально это подчеркнем, гражданском федеральном органе исполнительной власти – Федеральной интendantской службе, руководство деятельностью которой осуществлял бы Президент Российской Федерации, как это в настоящее время существует применительно к силовым структурам. Гражданском потому, что статус военнослужащего или сотрудника органов внутренних дел должны иметь только те, кто, говоря языком закона, «стойко переносит тяготы и лишения службы», с риском для здоровья и самой жизни, занимается собственно военным делом или правоохранительной деятельностью. Тем, кто в силовых структурах занимается капитальным строительством или государственными закупками, вполне достаточно иметь статус федерального государственного гражданского служащего. Реализация данного предложения облегчила бы контроль за финансовыми потоками, выделяемыми на нужды силовых структур, минимизировало бы возможные здесь злоупотребления коррупционной направленности. Повторимся, люди «в погонах», по крайней мере, в мирное время, не должны заниматься не свойственной силовым

¹ См.: Кудрин сообщил о нарушениях в силовых структурах на 300 млрд в год // Ведомости. 2021. – 5 апр.

структурам деятельностью, которую с успехом могут осуществлять структуры гражданские.

Конечно, в силовых структурах служат живые люди, члены нашего же общества со свойственными людям негативными качествами, склонностями, отрицательными чертами характера. Поэтому они, как и остальные их сограждане, в силу разных причин и жизненных обстоятельств могут совершать правонарушения, вот только урон, наносимый ими неизмеримо выше, чем, если бы их совершали обычные люди. Думается, основная задача, которую нужно решить применительно к кадрам силовых структур, – это минимизировать количество правонарушений, совершаемых сотрудниками. Прежде всего, это касается хищений бюджетных средств и нарушений прав граждан при исполнении сотрудниками силовых структур их должностных обязанностей. Такие случаи должны стать явлением не просто редким, а редчайшим, наказываемым предельно оперативно, строго и неотвратно.

В качестве заключения хотелось бы отметить, что в настоящей статье, учитывая ее ограниченный объем, лишь обозначены некоторые проблемы кадров силовых структур и предложено авторское видение возможных путей их решения. Учитывая огромное влияние силовых структур на все сферы общественной жизни в современной России, их кадры должны подбираться особенно тщательно. Делать это нужно на прочной правовой и обоснованной научно основе. Поэтому исследования на этом направлении необходимо продолжать.

П. А. Гук

*профессор кафедры правосудия юридического института
ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»,
доктор юридических наук, доцент*

**СУДЕБНЫЙ ПРЕЦЕДЕНТ, ПРАКТИКА, НОРМОТВОРЧЕСТВО
И УСМОТРЕНИЕ: ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ВЗГЛЯДОВ
НА ТРУДАХ САРАТОВСКИХ УЧЕНЫХ**

Идея заняться исследованием судебного нормотворчества, а именно судебным прецедентом, как источником права, принадлежит профессору Н.И. Матузову. Тема выбрана не случайно. На пороге нового тысячелетия необходимо было по-новому взглянуть на российскую правовую действительность, правовое регулирование, источники права. Конечно, развивать такой источник права как судебный прецедент для правовой системы России не просто, скептиков много, но немало тех, кто поддерживал эту идею.

Впервые вопрос развития судебного права затронут профессором В.Н. Синюковым в работе «Российская правовая система. Введение в общую теорию». В частности автор отметил, что «в ближайшей перспективе должна наметиться тенденция к известной структурной эволюции системы российского права в направлении усвоения ею элементов общего (судебного – прежде всего) права, которое сначала фактически, а затем все более и формально-юридически будет получать самостоятельное значение в системе источников российского законодательства»¹.

В тоже время профессор М.И. Байтин справедливо определил, что «Конституцией и законами России судебный прецедент не указывается в числе источников права»², но эта убежденность не помешала положительно оценить представленную диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Судебный прецедент как источник права» (Саратов, 2002 г.).

Судебное нормотворчество плотно вошло в правовую реальность и связывается с деятельностью высших судебных органов – Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ. Поэтому про-

¹ Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1994. С. 349.

² Байтин М.И. Сущность права. Саратов, 2001. С. 231

фессор Н.И. Матузов обоснованно высказал мнение, что развитие судебного нормотворчества в основном будет зависеть от «политической воли государства и его правовой политики»¹, будет ли данная деятельность иметь легальный, творческий, вспомогательный характер или будет просто практической деятельностью судебных органов.

Так, саратовские ученые теоретики права, поддерживая идею нормотворчества, понимали, что «от правового прецедента следует отличать судебную практику, которая, будучи дополнительным источником права, позволяет вырабатывать правовоположения, обобщающие целесообразный, не противоречащий действующему законодательству повседневный опыт разрешения спорных жизненных ситуаций»². Развивая правовые взгляды о судебной практике как форме судебного нормотворчества, судебном усмотрении, не раз приходилось обращаться к работам профессора И.Н. Сенякина, в которых высказывалась позиция о судебном усмотрении, способствующая лучшему уяснению судейской функции в судебном процессе. Именно судья пользуется свободой выбора, когда каждый из открытых для него вариантов решений допускается с точки зрения правовой и судебной системы³.

И это не единственные работы ученых теоретиков права саратовской школы, которые заложили фундамент в формировании взглядов о развитии нормотворчества судебными органами. Следует привести научные работы профессора В.Т. Кабышева и профессора Т.В. Заметиной⁴, профессора Е.В. Колесникова и доцента Н.М. Селезневой⁵.

Фундаментальные научные труды по теории права, конституционному праву и другим отраслевым наукам стали основой для развития взглядов о судебном нормотворчестве, его элементов, что позволило сформировать научную концепцию нормотворческой функции судебной власти в России⁶.

¹ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.

² Кулапов В.Л., Сенякин И.Н. Теория государства и права. Саратов, 1999. С. 54.

³ Сенякин И. Н., Степин А.Б. Подмосковный В.Д. Судебное усмотрение в частном праве. Саратов, 2005. С. 23.

⁴ Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Россия-Крым-Севастополь: конституционно-правовое исследование. Москва, 2016.

⁵ Колесников Е.В., Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2008.

⁶ Гук П.А. Основы судебного нормотворчества. Пенза, 2019.

В заключение, хотелось бы отметить, что научное наследие видных ученых, которые развивали и развивают российскую (ранее советскую) юридическую науку в стенах Саратовской государственной юридической академии (ранее СЮИ, СГАП) должно найти свое отражение в создании Юридической энциклопедии ученых Саратовской школы права как одной из ведущих научных школ в России. Знать прошлое и настоящее научных традиций, значит с уверенностью смотреть в будущее правовой науки, развивая и совершенствуя ее в российском правовом порядке.

М. Б. Добробаба

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

ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ¹

Проблема эффективности дисциплинарных взысканий актуальна и значима в силу того, что результативность их применения – своего рода индикатор эффективности действия института дисциплинарной ответственности в системе государственной службы. Условно дисциплинарные взыскания могут быть подразделены на четыре группы: имеющие моральный характер; имеющие организационный характер; взыскания, связанные с физическими лишениями; статусные взыскания.

Самыми многочисленными дисциплинарными взысканиями, применяемыми на государственной службе, являются дисциплинарные взыскания морального характера, что объясняется характером государственно-служебной деятельности, осуществляемой в относительно устойчивом коллективе сотрудников. К взысканиям данной группы следует отнести: замечание; выговор; строгий выговор (применяемый на всех видах государственной службы, кроме гражданской); предупреждение о неполном служебном (на гражданской службе – должностном) соответствии.

Теоретически применение более строгого дисциплинарного взыскания морального характера с психологической точки зрения должно оказывать большее воздействие на правонарушителя. Однако реально эффективность в данном случае больше зависит от особенностей личности самого правонарушителя, чем от применяемого к нему взыскания. Так, если государственный служащий индифферентно относится к порицанию совершаемых им поступков, то с позиции воздействия на государственного служащего исчезает разница не только между самими упомянутыми дисциплинарными взысканиями, но и между ними и моральным осуждением, применяемым за нарушение Типового кодекса этики

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 20-011-00448 «Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования».

и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. В связи с этим выделение таких видов дисциплинарных взысканий, как замечание, выговор, строгий выговор вызывает определенное сомнение с точки зрения целесообразности. Возможно имеет смысл данный перечень сократить, упразднив дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора на тех видах службы, где оно существует.

Что касается такого дисциплинарного взыскания, как предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии, повышению эффективности дисциплинарной ответственности способствовало бы использование на всех видах государственной службы подход, имеющий место на военной службе, где данное взыскание не погашается автоматически по истечении 12 месяцев, а по истечении данного периода командиром практически ставится вопрос о возможности дальнейшего прохождения виновным военной службы.

Представляется целесообразным не снимать дисциплинарное взыскание в виде неполного служебного (должностного) соответствия через год автоматически, а направлять служащего, к которому данное взыскание было применено, по истечении этого срока на внеочередную аттестацию. В случае его признания несоответствующим занимаемой должности, государственный служащий должен подлежать переводу на иную должность либо увольнению. Подобный подход будет способствовать качественному исполнению привлеченными к дисциплинарной ответственности служащими своих обязанностей, повышению ими своего профессионального уровня в преддверии аттестации.

Поскольку основная мотивация государственно-служебной деятельности заключается в построении служебной карьеры, в повышении уровня материального обеспечения, представляется целесообразным провести расширение перечня дисциплинарных взысканий посредством введения мер, направленных на лишение преимуществ, детерминированных пребыванием на государственной службе или приобретенных во время нахождения на государственной службе либо – на временное ограничение пользования такими преимуществами. Так, возможно введение дисциплинарных взысканий, имеющих материальный характер либо ограничивающих карьерный рост чиновника (сокращение или лишение ежемесячного денежного поощрения; снятие различных льгот и компенсаций; сокращение частично размеров или лишение доплат к пенсии, начисляемых исходя из стажа государственной службы и др.).

К дисциплинарным взысканиям, имеющим организационный характер, относятся: понижение в классном чине, воинском либо специальном звании, а также перевод на нижестоящую должность. Понижение в классном чине применяется только к служащим органов прокуратуры; понижение в специальном звании – к сотрудникам Следственного комитета; снижение в воинском звании – к военнослужащим. Перевод на нижестоящую должность может применяться к сотрудникам органов внутренних дел, к сотрудникам федеральной противопожарной службы и к военнослужащим, причем на военной службе снижение в воинском звании на одну ступень может сочетаться с одновременным снижением в воинской должности.

Если в отношении военнослужащих применение дисциплинарного взыскания в виде снижения в воинской должности не вызывает никаких вопросов в силу того, что на них не распространяется трудовое законодательство, то перевод на нижестоящую должность в качестве дисциплинарного взыскания государственных служащих иных видов государственной службы, осуществляемый без согласия служащего и под угрозой наказания (увольнения), противоречит не только ст. 4 Трудового кодекса Российской Федерации¹ и ч. 2 ст. 37 Конституции Российской Федерации², но и международным обязательствам, поскольку представляет собой явный пример принудительного труда. Соответственно в перспективе данный вид дисциплинарного взыскания должен быть полностью исключен из российского законодательства.

Что касается дисциплинарного взыскания в виде понижения в классном чине, воинском или специальном звании, то, напротив, как представляется, потенциал данного взыскания, которое сочетает в себе и организационное, моральное и материальное воздействие, позволяет расширить его применение, распространив его на все виды государственной службы.

Группа дисциплинарных взысканий, связанных с физическими лишениями, обладает существенной спецификой. К ней относятся взыскания, применяемые к военнослужащим: лишение очередного

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 3; 2021. № 18, ст. 3053.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. 1993. № 237 (853); Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег и дисциплинарный арест. Кроме того, к курсантам различных видов государственной службы применяется такое взыскание как назначение вне очереди в ряды.

К *статусной* группе дисциплинарных взысканий следует отнести: лишение нагрудных знаков и медалей; увольнение в порядке дисциплинарного взыскания и увольнение в связи с утратой доверия. Лишение нагрудных знаков и медалей в настоящее время применяется только в отношении прокурорских работников, сотрудников Следственного комитета РФ и военнослужащих. Вместе с тем, в ряде ведомств также учреждены нагрудные знаки и знаки отличия¹, поэтому представляется целесообразным пополнить перечень взысканий данным дисциплинарным взысканием для всех видов государственной службы, где такие нагрудные знаки и знаки отличия существуют. Учитывая, что важным средством дисциплинирующего воздействия является развитие системы поощрений на государственной службе, следует поддержать предложение о создании в каждом государственном органе электронной доски почета гражданских служащих², что позволит в качестве дополнительного дисциплинарного взыскания применять исключение из книги почета или с доски (электронной доски) почета на каждом виде государственной службы.

Отдельно следует остановиться на эффективности самых строгих статусных дисциплинарных взысканий, применяемых на всех видах государственной службы, – увольнении и увольнении в связи с утратой доверия, разница между которыми – в возможности уволенных в порядке дисциплинарного взыскания лиц продолжить государственно-служебную деятельность в другом государственном органе. Что касается взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия, то его правовым последствием является включение информации об увольнении лица по данному основа-

¹ См., например: Приказ Госстроя РФ от 24 июля 1997 г. № 17-49 «О ведомственном знаке отличия «Почетный работник жилищно-коммунального хозяйства России» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ Россельхознадзора от 27 февраля 2014 г. № 77 (ред. от 23 марта 2015 г.) «Об учреждении нагрудного знака «Почетный работник Россельхознадзора»» (вместе с «Положением о нагрудном знаке «Почетный работник Россельхознадзора») // Рос. газ. – 2014. – 21 марта; БНА. 2015. № 37.

² Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М., 2020. 176 с.

нию в специальный реестр сроком до 5 лет¹. К сожалению, следует признать, что никаких дополнительных ограничений на служащих включение этой информации в реестр не налагает; уволенные в связи с утратой доверия государственные служащие могут без каких-либо юридически установленных ограничений вновь поступать на службу. В связи с этим представляется необходимым нормативно закрепить ограничение возможности поступить на государственную службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия, ввести в законодательство дисциплинарное взыскание в виде «лишения права замещать должности государственной службы на определенный срок», применяемое в качестве дополнительного взыскания, которое будет налагать суд, куда представитель нанимателя сможет обратиться с соответствующим представлением².

Подводя итог, следует отметить, что в государственно-служебном законодательстве необходимо четкое установление правовых ограничений, связанных с состоянием наказанности, а также правовых гарантий неотвратимости этого состояния, в противном случае незавершенность правового регулирования снижает эффективность применения дисциплинарных взысканий.

¹ Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 12, ст. 1678.

² Гришкова А.А. Дисквалификация государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 12 (72). С. 1122–1138.

М. Н. Кобзарь-Фролова

*врио заведующей сектором административного права
и административного процесса, главный научный сотрудник
сектора административного права и административного
процесса ФГБУН «Институт государства и права
Российской академии наук»,
доктор юридических наук, профессор*

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО МЕСТО В ПРЕДМЕТЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Термин «государственное управление» неизменно прочно связывается с отношениями в рамках публичных отраслей права и публичными отношениями. Его часто употребляют при рассмотрении вопросов о регулировании экономикой, транспортом, кадрами и т.п.

Теория государственного управления сформировалась и получила свое развитие в послереволюционной России. К ее становлению как науке были причастны Г. М. Кржижановский, Н. К. Крупская, В. В. Куйбышев и др. Выдержать испытание на знание основ науки управления, по мнению В.И. Ленина, должен был каждый рабкриновец¹. Лично В.И. Лениным были разработаны правовые основы государственного управления. Им были сформулированы задачи и принципы организации управления². Цель – защита завоеваний Октября, подавление всех форм сопротивления завоеваний революции.

Согласно первой советской Конституции, высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР стал Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов, в ведении которого были вопросы по законодательству и управлению в государстве (ст. ст. 32, 37). А в 1923 году был образован Центральный Исполнительный Комитет Союза С.С.Р. (ЦИК СССР), как орган, осуществляющий государственное управление в стране. Конституция СССР 1936 года учредила Совет Министров, основной функцией которого стало государственное управление всеми отраслями и сферами общественной жизни Союза.

¹ Ленин В.И. Как нам реорганизовать Рабкрин // Правда. – 1923. – 25 янв.

² Стерник И. Ленинский опыт использования права в интересах революции / Отв. ред.: Ш. З. Уразаев. Т., 1979. 219 с.

Марксистско-ленинская теория управления развивалась как теория управления народным (социалистическим) хозяйством¹. Изначально ее предметом были вопросы научной организации управленческого труда. Затем она стала изучать теоретико-прикладные аспекты управления промышленностью, кадровые вопросы, проблемы бюрократизма в народном хозяйстве и др.

В рамках заявленной темы вполне уместно заметить ошибочность утверждения о том, что термин «управление» произошел от английского «менеджмент», или даже от латинского «*adminictration*». У термина «управление» исконно русские корни, с основой – «пра-». К этому же корню относят слова: *право, правда, прямо, править, справедливость*. Приставка «у» указывает на устранение препятствий². Суть управления заключается том, чтобы умело направлять по пути истинному, праведному, по закону. Управление в своей сути справедливо.

В довоенные годы в СССР наука управления заняла лидирующие позиции и стала охватывать всю проблематику авторитарного публичного вмешательства во все сферы и области общественной жизни. Во многом это связано с лидирующими функциями партийного аппарата, который широко использовал методы политических репрессий и внесудебной расправы³.

С. Берцинский писал о том, что при расширении задач и функций государственного управления в Советском Союзе выявилась тенденция развивать административное право на базе государственного управления, а термин «советское административное право» часто подменялся термином «советское управление»⁴. В своих исследованиях ученые опирались на достижения науки управления, и в значительной мере охватили всю ее проблематику. Такой путь развития науки административного права был подвергнут критике в трудах Б.М. Лазарева⁵. И даже в период так называемой «оттепели» в методологическую основу административного права были

¹ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 90.

² Интернет-словарь «Глаголь». URL: http://pervobraz.ru/slova/article_post/ upravlyat (дата обращения: 04.05.2021).

³ Коноплева Л.Л. Развитие российского административного права. Вестник уральского университета экономики и права. Право, 2016. С. 49–53.

⁴ Берцинский С. К вопросу о методологии советского управления // Советское государство и право, 1930, № 10.

⁵ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 90–92.

положены принципы партийности и идеи марксизма-ленинизма. Так продолжалось вплоть до 90-х годов XX века.

Разработчиками теории административного права как управленческого права признаны по сей день: И.Н. Ананов, С.М. Берцинский, А.Ф. Евтихеев, И.Д. Левин, А.Е. Лунев, Г.И. Петров, С.С. Студеникин, И.П. Трайнин и другие. Предмет науки административного права раскрывался через совокупность общественных отношений, возникающих в связи и по поводу осуществления государственного управления¹. Многогранность различных аспектов управленческой деятельности нашла свое воплощение в трудах Н.М. Кониная, А.П. Коренева, В.М. Манохина, М.И. Пискотина, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, Ц.А. Ямпольской и др. Ю.М. Козлов выпускает монографию «Предмет советского административного права», где суть предмета отрасли связывает с регулированием общественных отношений в области государственного управления².

Советское административное право развивалось как система норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления, в целях осуществления задач коммунистического строительства, писал Ю.А. Тихомиров³. Признаки советского государственного управления: отсутствие разделения властей, вертикальность (субординация, иерархичность), система звеньев управленческого аппарата; наличие юридически-властных полномочий и др⁴. Причем эта идея настолько упрочилась, что пережила перестройку, переход страны на рыночный путь развития отношений.

Н.Г. Салищева государственное управление представляла как исполнительно-распорядительную деятельность, цель которой обеспечить проведение государственной политики, государственное регулирование, координацию, контроль, т.е. все формы вмешательства государства в жизнь общества⁵.

Реформы и политические преобразования 80-х-90-х годов XX века, переход экономики страны на рыночный путь развития отношений, несомненно отразились на сути и содержании отношений государства и общества. Изменился не только государствен-

¹ Козлов Ю.М. Административное право. М., 2005. С. 51.

² Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 8.

³ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М. 2001. С. 118-119.

⁴ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М. 2001. С. 119-123.

⁵ Салищева Н.Г. Избранное. М., 2011. С. 482-483.

ный строй, но приемы и способы взаимодействия государства, граждан и их объединений. В этой связи управленческая теория о сути и принадлежности административного права, как отрасли, регулирующей управленческие отношения, перестала отвечать сложившейся и закреплённой в учебниках и научных трудах формуле¹.

Термин «государственное управление» не нашел законодательного закрепления в Конституции Российской Федерации 1993 года. Его нет в федеральных конституционных законах, его не использует Президент (например, в своем Указе № 314). Между тем, в современных учебниках и учебных пособиях по административному праву упорно тиражируются термины: «управление», «управление экономикой», «управление отраслью» и т.п., вплоть до того, что государственное управление после 1993 года стали осуществлять все три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная². Однако, опираясь на Конституцию РФ, эту идею никак нельзя поддерживать и распространять³.

Изменения, внесенные в Конституцию, опосредовали трансформацию отношений, которые регулируются нормами административного права. Это отношения в области защиты прав и свобод граждан. Нормы административного права призваны обеспечить свободы человека в сложных системах, во взаимодействии государства и общества⁴. Трансформация произошла и во взглядах Прави-

¹ Кобзарь-Фролова М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–20.

² Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право: учебник. М., 2009; Овсянко Д.М. Административное право: учебник. М., 1997; Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2009.

³ В соответствии со статьей 11 Конституции РФ государственную власть осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство, суды Российской Федерации. Но не государственное управление. Федеральное Собрание – представительный и законодательный орган Российской Федерации (статья 94). Обсуждение и принятие законов – есть законотворчество. Основная задача судебной власти – отправление правосудия (статья 118). Правительство РФ обеспечивает исполнение законодательства, создает условия для реализации гражданами своих прав и свобод, осуществляет контроль за исполнением, при этом само обязано исполнять предписания законов. Местное самоуправление обеспечивает решение населением вопросов местного значения.

⁴ Кобзарь-Фролова М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 13–20.

тельства на сущность «управления», как оптимизацию структуры и штата государственных служащих, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ.

Из определения термина «государственное управление», приведенном законодателем в нормах Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, возможно сделать вывод, что его суть сводится к повышению эффективности деятельности органов государственной власти, достижению цели и задач стратегического планирования и не имеет отношения к управлению гражданами, их объединениями, обществом.

Возникает вопрос об уместности и тиражировании этого понятия в современной жизни, особенно если это относится к проблемам взаимодействия государства и граждан, их объединениями?

19 сентября 2021 года – единый день голосования. В этот день граждане Российской Федерации будут избирать своих представителей в законодательные органы. Обеспечивать исполнение законодательства под руководством Президента РФ призвано Правительство РФ и система органов исполнительной власти. Президент РФ определяет основные стратегические направления развития Российского общества и закрепляет их в своих указах. Правительство в своих актах определяет пути, способы и методы достижения стратегических целей. Таким образом, происходит регулирование общественных отношений. Но не управление ими.

Управлять можно механизмами, процессами, кадрами (внутриаппаратное управление), но не свободными людьми! Управление имеет место в иерархии системы органов исполнительной власти.

Российские граждане, обладая свободами, платят налоги. Основное назначение налогов и конечная цель их собирания – выполнение государством своих основных задач (внутренних и внешних задач) и целей. Цели – социально-экономическое развитие. Задачи: обеспечение безопасности, общественный порядок, защита, охрана, предоставление социальных благ населению.

Сегодня нет надобности защищать идеалы революции, «бросать силы» на достижение цели строительства коммунистического общества. Цели правового социального государства иные.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5023.

При этом нельзя отказаться от регулирования процессами и отношениями. Современное государство имеет множество функций, которые тем или иным образом связаны с управлением. Это регулирование, планирование, обеспечение, сервисные функции и другие. Не нужно стесняться и называть вещи своими именами. Да, у нас плановая, регулируемая экономика. Без планов невозможно сформировать бюджет. Бюджет страны – это основной финансовый план страны, облеченный в форму закона. И этот план увязан со всеми потребностями и задачами государства. Если основной ценностью государства является многонациональный народ – то и функциональные направления деятельности государства и органов местного самоуправления должны быть направлены на обеспечение баланса между потребностями государства в виде налогов и жизненно важными и значимыми потребностями населения.

Таким образом, как бы этого не хотелось представителям консервативных взглядов, содержание понятия управление в реальной жизни получило серьезную трансформацию, оно существенно изменилось. Государство должно и обязано принимать на себя вызовы современности. Обязано нести бремя защиты и обеспечения безопасности граждан, выполнять социальные обязательства, быть регулятором общественных отношений. Административное право регулирует отношения между государством и свободными людьми, которые в силу Конституции имеют право на выражение своей воли, мнения. А государственное управление имеет место быть, но его границы остались в пределах взаимоотношений в системе публичных органов власти, включая вопросы субординации.

Н. М. Конин

*профессор кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор*

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*

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АСПЕКТЕ ИЗМЕНЕНИЙ, ВНЕСЕННЫХ В КОНСТИТУЦИЮ РФ

Основу при построении системы органов государственной власти, органов местного самоуправления составляет административно-территориальное деление, выступающее как важнейшая составляющая в территориальной организации страны. На сегодня административно-территориальное устройство Российской Федерации обуславливается наличием обширных территорий страны¹, для почти каждой из которых характерны разнообразные экономико-географические, демографо-национальные и природные особенности условий. Государственно-правовой механизм России, обеспечивающий экономико-политическую и идеолого-организаторскую деятельность, как всего государства, так и его субъектов воплощается в жизнь посредством административно-территориального устройства, имеющего федеративную форму.

¹ См.: Гл. 11. Конституционные основы территориальной организации государства. Уч.-метод. пособие к лекциям и семинарам (программа дисциплины, тезисы лекций, практикум) / под ред. Н.А. Богдановой. Авторы: Богданова Н.А., Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. 2017. М., С. 69–70.

Для того чтобы правильно понимать произошедшие изменения в тексте Конституции РФ, следует рассмотреть действующую в настоящее время редакцию статьи 67:

«1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом.

2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

2.1. Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются.

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия»¹.

То есть конституционными нормами закрепляется разрешение на отчуждение территории Российской Федерации путем проведения делимитации² и демаркации³ или редемаркации⁴ с граничащими государствами.

Из данных поправок видно, что в настоящее время кроме субъектов Российской Федерации (республик, областей, краев, автономных округов и т.д.), возможно создание неких «федеральных территорий», которые будут непосредственно находиться в подчинении у государства (либо его органов власти, либо определенных должностных лиц). То есть, это будут особые территории,

¹ URL: <http://konstrf.ru/67> (дата обращения: 26.03.2021).

² См.: Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2009. С. 237 – определение государственной границы с описанием ее прохождения и нанесением на карту в соответствии с заключенным договором.

³ См.: Там же. С. 238 – установление государственных границ на местности.

⁴ См.: Там же. С. 658 – восстановление, уточнение пограничных знаков на государственной границе.

с исключительным статусом. Теоретически можно предположить, что их существование будет иметь особую законодательную основу в сравнении с остальными территориями страны, т.е. особый государственно-правовой статус (особые законодательные требования и обязанности, или могут быть особые привилегии и льготы и т.п.).

Поэтому законодателю необходимо очень осторожно подходить к административному регулированию вышеназванных вопросов, иначе пренебрежение требованиями ч. 2 ст. 6 и ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, которыми устанавливается положение о равенстве всех граждан перед законом и судом, а также указывается на то, что граждане должны нести равные права и обязанности, а суверенитет государственной власти охватывает всю территорию РФ (ч. 1 ст. 4), будет основанием для системных нарушений. В то же время, в ст. 5 Конституции РФ в числе составных частей нашего государства перечислены только субъекты федерации. Здесь налицо противоречие, которое допустил законодатель, включив в Основной правовой акт страны противоречивые нормы.

О механизме выделения (способах образования) так называемых «федеральных территорий» в настоящее время пока не существует правового акта, поэтому говорить, например, об учете мнений субъекта федерации, населения таких территорий, говорить не приходится.

На сегодня сформированная система административно-территориального деления нашей страны направлена на сохранение территориальной целостности и единства государства, а также на «осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов, сочетание государственной поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории России»¹.

Первый этап, связанный с укрупнением субъектов Федерации, ранее образованных на национально-территориальном принципе, в целом положительно был воспринят населением таких регионов, которые ощутили положительный эффект от решения экономических задач, связанных с перераспределением ресурсного потенци-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных Положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 2756.

ала и оптимизацией по расходованию средств, выделенных из федерального бюджета.

Включенное в 2020 году в ч. 1 ст. 67 упоминание о федеральных территориях как составной части Российской Федерации является новеллой Конституции, как и включение в состав государственной территории Российской Федерации и территории ее субъектов, что, по-видимому, обуславливается федеративным устройством Российского государства. Территория Российской Федерации одновременно является территорией ее субъектов. Из текста ч. 1 ст. 67 следует, что каждый субъект Федерации имеет собственную территорию. Правовой статус территории субъектов помимо федеральной Конституции определяется также их конституциями и уставами. В большинстве конституций и уставов субъектов Федерации прямо отражено, что территория субъекта Федерации является частью территории Российской Федерации (см. ст. 65 и ст. 66). Территория любого субъекта Федерации есть составная часть российской территории, непосредственно входящая в нее. Вхождение в состав Российской Федерации предопределяет и ограниченность полномочий ее субъекта в отношении его территории. На территории каждого субъекта Российская Федерация осуществляет дискреционные полномочия по предметам ведения, установленным в ст. 71 Конституции, а также полномочия по предметам, определенным в ст. 72 Конституции. И только за этими пределами субъекты Федерации осуществляют собственные полномочия. Полномочия субъектов Федерации в отношении управления собственной территорией сводятся преимущественно к сфере определения административно-территориального устройства. Важной гарантией обладания собственной территорией являются положения конституций и уставов субъектов Федерации, согласно которым их территория не может быть изменена без согласия субъекта. Наряду с этим неприкосновенность территории субъектов Федерации обеспечивается положением о том, что всякое изменение территории подлежит согласованию с субъектами Федерации в соответствии с федеральным законом. Тем не менее, Российская Федерация вправе устанавливать определенные ограничения на использование субъектами Федерации своих территорий. В связи с тем, что в настоящее время отсутствует нормативно-правовой акт, в нормах которого раскрывались бы положения о критериях отнесения территорий к федеральным, их статусе, то по нашему мнению в качестве тако-

вых следует рассматривать: а) территории, относящиеся к континентальному шельфу и исключительной экономической зоне РФ; б) территории регионов Арктики и иных северных районов (более 70 % территории России приходится на северные регионы); в) территории, отведенные для использования в общегосударственных целях (например, те, где располагаются космодромы: Восточный в Амурской области (700 кв. км); Плесецк в Архангельской области); г) территории городских агломераций¹; а также иные территории.

Такая множественность и разнообразие территорий, которым необходимо наличие централизованного управления, предполагает наличие единой системы публичной власти в России, хотя сам термин «публичная власть» до внесения поправок в 2020 г. отсутствовал в Конституции РФ. И его смысл на сегодня закреплён в ст. 132: ... «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»² ... Этой поправкой разделение власти, которые было закреплено в 90-х годах, на муниципальную (районы и сельсоветы) и государственную (региональные органы и федеральный центр) было упразднено, что подтверждает мнение некоторых представителей власти и научного сообщества о наличии помех в этом аспекте для решения эффективно задач, которые влияют на население. Кроме того, необходимо отметить, что сам термин «публичная власть» в настоящее время встречается в тексте Конституции около десяти раз, что требует дальнейшего последовательного правового анализа.

¹ См.: проект Федерального закона «О городских агломерациях», подготовленный Правительством РФ // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.04.2021).

В. И. Майоров

*профессор кафедры конституционного
и административного права ФГКОУ ВО*

*«Краснодарский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации»,
доктор юридических наук, профессор*

ИЗМЕНЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

На протяжении последнего десятилетия компетенция основного субъекта обеспечения безопасности дорожного движения – Госавтоинспекции МВД России – претерпевает постоянные изменения. Это обусловлено как поиском новых подходов к решению проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, так и процессами оптимизации государственного управления. При этом преобладают тенденции сокращения одних полномочий Госавтоинспекции при расширении других. Наиболее показательным примером являются изменения в области технического осмотра транспортных средств, проведение которого сначала было изъято из компетенции рассматриваемого ведомства, а затем частично в нее возвращено¹.

Государственная регистрация транспортных средств (далее – регистрация ТС) как один из институтов безопасности дорожного движения, выполняет публично значимую задачу по учету и контролю участвующих в дорожном движении транспортных средств. С 1 января 2020 года вступил в силу Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 283-ФЗ), привнесший существенные изменения в организационно-правовую основу регистрации ТС. Следует отметить, что до принятия данного закона вопросы регистрации транспортных средств были урегулированы на уровне подзаконных нормативных правовых актов, однако важность и многоплановость возникающих в области владения ТС и совершения регистрационных дей-

¹ *Затолюкин А.А.* Совершенствование правовой и организационной основы деятельности Госавтоинспекции по регистрации и учету транспортных средств как государственной услуги // Вестник КРУ МВД России. 2010. № 4.

ствий с ними общественных отношений обусловили потребность в их законодательной регламентации.

Содержание регистрации ТС нормативно определено как совокупность регистрационных и иных действий. Данное определение является излишне обобщенным и для его уточнения требуется обращение к ст. 10 Закона № 283-ФЗ, в которой, во-первых, указан перечень возможных регистрационных действий; во-вторых, дана дефиниция регистрационного действия – «действие регистрационного подразделения по установлению или изменению регистрационных данных транспортного средства, замене документов, идентифицирующих транспортное средство¹. Из этого следует, что регистрационные подразделения Госавтоинспекции продолжают играть роль ключевого субъекта регистрации ТС, вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 4 Закона № 283-ФЗ, регистрационные подразделения могут действовать, как самостоятельно, «так и во взаимодействии со специализированными организациями, участвующими в государственной регистрации транспортных средств». Таким образом, в процессе регистрации ТС был включен новый участник – специализированные организации, к которым относятся изготовители ТС и их представители (дилерские центры).

Регистрация ТС с помощью специализированной организации избавляет собственника ТС от необходимости посещения Госавтоинспекции, так как всю цепочку необходимых действий от его имени осуществляет специализированная организация. Данная новелла направлена на упрощение регистрационного процесса для владельцев автомобилей, однако воспользоваться услугами дилерского центра по регистрации ТС возможно лишь в случае приобретения нового автомобиля – при регистрации ТС, ранее участвовавшего в дорожном движении, его собственник по-прежнему должен обращаться в Госавтоинспекцию.

Помимо специализированных организаций, Закон № 283-ФЗ вводит еще одного участника процесса регистрации ТС – изготовителей государственных регистрационных знаков ТС. Статус изготовителя государственных регистрационных знаков присваивается путем включения в специальный реестр; его могут получить юридические лица и индивидуальные предприниматели, соответ-

¹ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. I, ст. 5076.

ствующие требованиям, указанным в ст. 23 Закона № 283-ФЗ. На изготовителей государственных регистрационных знаков возложены прежде находившиеся в ведении Госавтоинспекции полномочия по выдаче данных знаков собственнику ТС, в то время как за Госавтоинспекцией остается обязанность присвоения автомобилю государственного регистрационного номера.

Разграничение понятий «государственный регистрационный номер ТС» и «государственный регистрационный знак ТС» является одним из нововведений в области регистрации транспортных средств. Под первым в Законе № 283-ФЗ понимается «индивидуальное буквенно-цифровое обозначение, присваиваемое транспортному средству регистрационным подразделением», под вторым – «изделие, изготовленное в соответствии с требованиями национального стандарта и содержащее государственный регистрационный номер транспортного средства»¹. Разделение указанных понятий, а также функций по присвоению регистрационного номера ТС и выдаче регистрационного знака соответствует тенденциям современного развития законодательства в области дорожного движения: например, в Республике Казахстан еще с 2014 г. были разграничены термины «идентификационный номер транспортного средства» и «государственный регистрационный номерной знак»². Вместе с тем выдачу номерных знаков ТС в Казахстане осуществляют не частные организации, а специализированные центры обслуживания населения Государственной корпорации «Правительство для граждан», которые осуществляют свою деятельность по принципу российских многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Подобный подход обеспечивает унификацию процесса выдачи государственных регистрационных знаков ТС, исключает недобросовестные коммерческие практики, применяемые изготовителями знаков с целью повышения прибыли (навязывание дополнительных услуг, использование низкосортных материалов и пр.).

¹ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. I, ст. 5076.

² Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 г. № 194-V «О дорожном движении». URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31536713#pos=3;108 (дата обращения: 12.04.2021).

Представляется, что данная модель процесса регистрации ТС является более эффективной, нежели введенная в России, поскольку сам факт вовлечения в этот процесс юридических лиц и индивидуальных предпринимателей уже не позволяет рассматривать государственную регистрацию ТС исключительно как «государственную».

В целом, за исключением передачи функции по выдаче номерных знаков ТС изготовителям государственных регистрационных знаков, полномочия регистрационных подразделений Госавтоинспекции не претерпели существенных изменений, однако введение новых негосударственных субъектов в процесс регистрации ТС обусловило необходимость осуществления контроля за их деятельностью. В этой связи были расширены контрольно-надзорные полномочия МВД России, введен новый вид государственного контроля (надзора) – государственный контроль (надзор) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств (далее – контроль в области регистрации ТС).

Для любого вида контрольно-надзорной деятельности определяющим документом является положение, в котором сформулированы предмет, субъекты, содержание контроля (надзора), особенности организации и проведения контрольных мероприятий. Применительно к контролю в области регистрации ТС данные вопросы получили отражение в Постановлении Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2167 «Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за деятельностью специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств».

Функционально рассматриваемый контроль подразделяется на два направления в зависимости от направлений деятельности подконтрольных субъектов: а) специализированные организации; б) изготовители государственных регистрационных знаков ТС.

Соответственно разграничен и предмет контроля. Общей для указанных субъектов является обязанность соблюдения требований Закона № 283-ФЗ, при этом специализированные организации также должны выполнять требования Правил государственной регистрации транспортных средств в регистрацион-

ных подразделениях Госавтоинспекции МВД России¹, а изготовители государственных регистрационных знаков ТС – требования Порядка изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств² и Правил учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств³.

Особенностью контроля в области регистрации ТС является отсутствие плановых проверок, что, с одной стороны, снижает административную нагрузку в отношении подконтрольных субъектов, позволяет экономить ресурсы Госавтоинспекции, с другой – повышает риск нарушения ими установленных норм в условиях отсутствия постоянного контроля.

Таким образом, в правовом регулировании в области регистрации ТС был реализован ряд новелл, обсуждаемых в научном обществе уже достаточно длительное время⁴. Данные новеллы направлены как на упрощение процедуры регистрации ТС для покупателей новых автомобилей, так и на избавление Госавтоинспекции от избыточных функций и полномочий, позволяя ведомству сосредоточить усилия на решении основной, стоящей перед ним задачи обеспечения безопасности дорожного движения.

¹ Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 1764 «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 52, ч. II, ст. 7999.

² Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 1842 «О порядке изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 52, ч. II, ст. 8048.

³ Приказ МВД России от 18 декабря 2019 г. № 948 «Об установлении Правил учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ *Затолокин А.А.* Совершенствование правовой и организационной основы деятельности Госавтоинспекции по регистрации и учету транспортных средств как государственной услуги // Вестник КРУ МВД России. 2010. № 4.

Д. Б. Миннигулова

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

А. И. Мусина

*заместитель начальника отдела регистрации
земельных участков и долевого участия в строительстве
Управления Росреестра по Республике Башкортостан*

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Внедрение и реализация новейших форм взаимодействия государства и гражданина на территории Российской Федерации в современных реалиях и условиях пандемии несомненно требует трансформации и «дигитализации» правового регулирования общественных отношений, оптимизации предоставления государственных услуг, развитие необходимых сервисов для бизнеса, а также формирования эффективного «сервисного государства» в эпоху цифровой экономики.

Как подчеркнул Президент России В.В. Путин в ежегодном послании Федеральному Собранию в апреле 2021 года, через три года абсолютное большинство государственных и муниципальных услуг должно предоставляться гражданам России дистанционно в режиме 24 часа в сутки семь дней в неделю, то есть на постоянной основе¹.

В докладе об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года² акцентировано внимание не только на удобстве тренда на цифровизацию государственных и муниципальных услуг для большей части населения, но и на наличие конфликтов интересов, в том числе конфликта частного и общественного – снижение контроля за личными данными и собственной идентичностью.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 апреля 2021. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666/ (дата обращения: 31.08.2020).

² Официальный сайт Экспертного совета при правительстве РФ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года. URL: <https://report.open.gov.ru/> (дата обращения: 31.08.2020).

Как заявлено в указанном докладе, цифровизация и открытость информации порождают необходимость информирования государства гражданами о своих персональных данных в обмен на удобство предоставления им публичных услуг. При этом государство в целях формирования и предоставления адресных услуг передаст полученную информацию в обезличенной форме третьим сторонам. Вместе с тем, безопасность и (или) комфорт пользователя не являются оправданием сокращения автономности граждан. Классический пример – не требуется согласие гражданина на видефиксацию с использованием видеокамер на улицах и публичных местах, несмотря на то, что изображения обрабатываются и анализируются в интересах обеспечения безопасности граждан.

В настоящее время на основании Федерального закона от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»¹ учтены принципы защищенности сведений о гражданах и безопасности их использования.

Одним из результатов реформы системы государственного управления является перманентная рационализация процедуры предоставления государственных и муниципальных услуг². Нарастание потенциала эффективности предоставления всего спектра государственных и муниципальных услуг определяет удовлетворенность граждан деятельностью государственных институтов, ускоряет движение информации как существенного элемента предоставления услуг государством. Помимо всего, цифровые технологии сберегают временные затраты граждан в процессе получения государственных и муниципальных услуг, облегчают процедуру обращения во властные структуры и содействуют доступности потребителям желаемых и (или) необходимых им государственных и муниципальных услуг³.

Как видим, назревшая нуждаемость социума в динамичном процессе предоставления государственных и муниципальных услуг

¹ Федеральный закон от 08 июня 2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 24, ст. 3742.

² Эфендиев М.М. Система предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде // Закон и право. 2019. № 4. С. 152–153.

³ Воронюк Е.П. Публичные услуги и цифровые технологии: правовое оформление в конституционном праве // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4 (101). С. 27–33.

диктует востребованность применения государством в современных реалиях такого метода управления, как ускорение обработки и передачи информации. Государственные и муниципальные услуги в электронной форме перешли из области задач государства в составляющую его часть (электронное правительство).

Историческое выстраивание системы «электронного правительства» в России было инициировано в 2002 году с принятием Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)»¹, в ходе выполнения которой сформированы программные средства для анализа выполняемых работ по национальным проектам, мониторинга и оценки коэффициента полезной деятельности управления национальными бюджетными ресурсами², а также выстроены и успешно имплементируются государственные информационные системы, такие как:

1. Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)³.

2. Портал государственных и муниципальных закупок⁴.

3. Государственная автоматизированная система «Управление»⁵.

4. Сеть удостоверяющих центров (далее – УЦ)⁶.

В июле 2010 года принят основополагающий Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ),

¹ Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 года № 65 (ред. от 09 июня 2010 г.) «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5, ст. 531.

² Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 № 1815-р (ред. от 26 декабря 2013 г.) «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46, ст. 6026.

³ Официальный сайт единого портала государственных услуг (ЕПГУ или Госуслуги) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Порталу Госуслуг 10 лет. URL: https://www.gosuslugi.ru/help/news/2019_12_16_10_years (дата обращения: 31.08.2020).

⁴ Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. URL: <https://zakupki.gov.ru/erz/main/public/home.html> (дата обращения: 31.08.2020).

⁵ Официальный сайт государственной автоматизированной информационной системы «Управление» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. URL: <http://gasu.gov.ru/about> (дата обращения: 31.08.2020).

⁶ Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об электронной подписи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31 декабря 2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2036.

который закрепил инновационные для страны механизмы взаимодействия органов власти и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг, который также обязал создание системы межведомственного электронного взаимодействия.

Постепенное внесение необходимых изменений в нормативную правовую базу регулирования предоставления государственных услуг явились итогом трансформации государственного управления общественных отношений¹.

Так, 21 июля 2020 года Президентом Российской Федерации был подписан указ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»², в том числе и цифровая трансформация. Осуществление целей будет определено по целому ряду показателей, к примеру «Цифровая трансформация» будет оценена по увеличению вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года.

Пандемия 2020 года доказала состоятельность концепции «электронного правительства» в России как эффективного инструмента, который сокращает административные барьеры и экономит время и ресурсы граждан. Переход к 100-процентному оказанию государственных и муниципальных услуг в электронном виде, а также применение иных описанных инновационных инструментов, заложенных в административной реформе, приведет в конечном результате к повышению уровня жизни граждан и улучшения экономического климата в стране.

¹ Душаева А.А. Цифровое государственное управление по проекту «Сервисное государство 2.0»: нормативное правовое регулирование // Журнал юридических исследований. 2019. № 1. С. 45–49.

² Указ Президента РФ от 21 июля 2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4884.

В. М. Редкоус

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

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ

21 апреля 2021 г. в соответствии с п. «е» ст. 84 Конституции РФ Президент РФ В.В. Путин обратился с посланием к Федеральному Собранию РФ о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. «Усилия каждого уровня власти, бизнеса, институтов развития, Российской академии наук должны быть подчинены главной, центральной задаче – повышению качества жизни наших людей», – говорится в Послании¹. Многоаспектный характер содержания Послания, данные в Послании оценки различным произошедшим событиям, предлагаемые меры по предстоящему развитию нашей страны обусловлены необходимостью преодоления негативных процессов, вызванных действием самых различных факторов, включающих и воздействие пандемии коронавирусной инфекции, и экономические санкции, и иные обстоятельства, препятствующие устойчивому развитию нашей страны.

Целый ряд проблемных вопросов, затронутых в Послании, связан с совершенствованием института юридической ответственности, и, прежде всего, административной. Наибольшую актуальность это приобретает в области охраны окружающей среды и природопользования. В частности, предложено ускорить принятие закона, который установит финансовую ответственность собственников предприятий за ликвидацию накопленного вреда, за рекультивацию промплощадок. «Такой подход очень простой. Как он звучит: получил прибыль за счет природы – убери за собой. Здесь нужно действовать жестко. Росприроднадзор, другие контролирующие органы должны выполнять возложенные на них

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 21 апреля 2021 г. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1458176/> (дата обращения: 25.04.2021).

обязанности», – говорится в Послании. Уже в 2021 году необходимо запустить механизм расширенной ответственности производителей и импортеров за утилизацию товаров и упаковки. Также предложено распространить систему квотирования вредных выбросов на все города России, где остро стоит проблема качества воздуха, и предусмотреть строгую ответственность за соблюдение таких экологических норм.

В частности, реализация этих предложений должна повлечь внесение изменений и дополнений в соответствующие статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹, а также обязательно быть учтена при доработке проектов кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² и процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³.

Реформа российского законодательства об административной ответственности должна строиться на знании и учете опыта правового регулирования института административной ответственности в зарубежных государствах, и, прежде всего, в государствах – участниках СНГ как государствах, до настоящего времени сохраняющих сходные с российской правовые системы, общей базой которых являлась правовая система бывшего СССР. За примерами далеко ходить не нужно: в Республике Армения действует Кодекс об административных правонарушениях РА от 6 декабря 1985 г.; в Украине – Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. № 8073-X. Да, за эти годы были приняты многочисленные изменения и дополнения, соответствующие современному состоянию развития государственности, экономических отношений, убраны идеологизированные и не соответствующие действительности институты, понятия (например, социалистическая законность, социалистическая собственность и т.д.), однако институциональная наполненность действующих на правовом пространстве кодифициро-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (проект). URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 21.11.2020).

³ Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (проект). URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99061> (дата обращения: 21.11.2020).

ванных актов об административной ответственности является для большинства государств СНГ достаточно сходной, что позволяет проводить сравнительно-правовой анализ нормативного, а не функционального типа.

В государствах СНГ законодательство об административной ответственности отличается высокой степенью кодифицированности. В этой области действуют: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ; Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках от 29 декабря 2015 г. № 96-VQ; Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6 декабря 1985 г.; Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-3 и Процессуально-исполнительный Кодекс РБ об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 92-3; Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК; Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. и Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 г. № 975; Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях от 29 августа 2013 г.; Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22 сентября 1994 г. № 2015-XII; Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. № 8073-X.

В Республике Молдова действует Кодекс Республики Молдова о правонарушениях от 24 октября 2008 г. № 218-XVI, который в ст. 10 предлагает следующее определение: «Правонарушением является виновное противоправное деяние (действие или бездействие), представляющее меньшую социальную опасность, чем преступление, посягающее на охраняемые законом ценности, предусмотренное настоящим кодексом и наказуемое согласно установленной ответственности за правонарушение». Фактически речь идет об административном правонарушении в его современном понимании большинством ученых-административистов.

Следует отметить, что в Кыргызской Республике реализуется концепция юридической ответственности, связанная с отказом от использования традиционного для государств постсоветского пространства понятия «административная ответственность». Со вступлением в силу Кодекса Кыргызской Республики о на-

рушениях от 13 апреля 2017 г. № 58 прекратил действие Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 114.

Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58 вместо категории «административное правонарушение» оперирует термином «нарушение». В ст. 14 рассматриваемого Кодекса «нарушением признается совершенное физическим или юридическим лицом противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) против порядка публичного управления, за которое настоящим Кодексом предусмотрена ответственность. Ответственность за нарушения, предусмотренные настоящим Кодексом, наступает, если эти деяния не влекут ответственность согласно Уголовному кодексу Кыргызской Республики и Кодексу Кыргызской Республики о проступках. Субъектами нарушения являются физические и юридические лица».

Кодекс Кыргызской Республики о проступках от 1 февраля 2017 г. № 18 в ст. 15 закрепляет понятие проступка: «1. Проступком признается совершенное субъектом проступка виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), причиняющее вред или создающее угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, наказание за которое предусмотрено настоящим Кодексом. 2. Противоправными в соответствии с настоящим Кодексом признаются умышленное или неосторожное деяние, которое причиняет вред, не являющийся тяжким или значительным в понимании Уголовного кодекса Кыргызской Республики, а также умышленное деяние, которое создает угрозу причинения значительного вреда».

Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 г. № 19 в ст. 18 дает понятие преступления, которым признается предусмотренное уголовным законом общественно опасное, виновное и наказуемое деяние (действие или бездействие).

Таким образом, с учетом тяжести совершенного правонарушения, а также отнесения его законодателем к той или иной группе правонарушений, их система может быть представлена в виде следующего логического ряда: «нарушение» – «проступок» – «преступление». При этом и проступок, и преступление, в отличие от нарушения, являются уголовно-наказуемыми деяниями.

Интересны для научного анализа положения Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-З и Процессуально-исполнительного Кодекса РБ об ад-

министративных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 92-3 как самых последних кодифицированных актов в данной области, принятых на правовом пространстве СНГ.

Таким образом, в государствах – участниках СНГ продолжает наблюдаться относительное единство подходов к понятию и содержанию института административной ответственности. Однако пример Кыргызской Республики показывает, что и в этой области возможны варианты, связанные с установлением иного направления развития института административной ответственности в рамках правовой системы отдельного государства.

Ю. В. Соболева
профессор кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, доцент

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ОРГАНИЗАЦИЙ, НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» легально закрепил понятие «публичная власть»¹. Этот термин содержится в ч. 1 ст. 67, п. г) ст. 71, ч. 2 ст. 80, в п. е) ст. 83, ч. 3 ст. 131, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ.

Местное самоуправление, не входящее в систему власти государственной на основании ст. 12 Конституции РФ, теперь является частью единой власти публичной, что и призвано обеспечить общность ценностей, согласованность управления и направлено на соблюдение интересов народа².

При этом единая система власти публичной – это как федеральные органы государственной власти, так и органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, которые осуществляют в конституционно установленных пределах и на основе принципов согласованного функционирования и на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства³.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

² См.: *Ермошина Д.Г.* «Публичная власть» – новое понятие в российском законодательстве // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: сб. науч. тр. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 4 декабря 2020 г.) / отв. ред. доктор юридических наук, доцент Ю.В. Соболева; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. С. 67.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50, ч. 3, ст. 8039.

Вместе с тем возникает вопрос о встраивании негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями, в систему публичной власти. Представляется, что данная проблема не будет решена, пока на законодательном уровне не закреплено соответствующее понятие.

Такие организации на сегодняшний день активно действуют, но их правовое регулирование лежит в гражданско-правовой плоскости. Так, обжалование, например, действий территориального органа юстиции как контролирующего органа, проще и прозрачнее, чем обжалование действий адвокатской или нотариальной палат, поскольку и ответственность у государственной структуры и, как показывает практика, уровень доверия к ней со стороны населения выше. Для решения данной проблемы в частности необходимо разработать правовые механизмы воздействия на бездействия адвокатских и нотариальных палат в случае нарушения адвокатами и нотариусами прав и законных интересов граждан¹.

Решение проблемы видится в необходимости закрепления на законодательном уровне, а именно в административном законодательстве, понятия «организация, наделенная публичными полномочиями».

Термин «наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями» содержится в гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ² (КАС РФ), «осуществляющих отдельные публичные полномочия» – в ст. 26 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³.

¹ 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: ИП Коваль Ю.В., 2018. С. 176–177.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; Рос. газ. – 2021. – 5 мая.

³ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4213; 2018. № 53, ч. 1, ст. 8424.

В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»¹ говорится об организациях, на которые возложено осуществление публично значимых функций. Статья 5.59 Кодекса РФ об административных правонарушениях² (КоАП РФ) закрепляет применение мер ответственности за нарушение порядка, установленного законодательством, в отношении рассмотрения обращений граждан, объединений, юридических лиц, должностными лицами и данных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, в виде штрафа³.

При этом в КоАП РФ, в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» такое понятие как «организация, на которую возложено осуществление публично значимых функций» не закреплено.

Считаем необходимым закрепить в законодательстве (КАС РФ, КоАП РФ) единую формулировку, а именно – «организация, наделенная публичными полномочиями – это организация, которая выступает персонифицировано от своего имени, создается без участия государства и реализует предусмотренные законом полномочия, которые выходят за пределы отношений внутри нее, то есть относящиеся к иным субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов публичной власти»⁴.

Это необходимо для возможности судебного обжалования неправомерного действия (бездействия) таких организаций в порядке гл. 22 КАС РФ или привлечения в случае совершения соответствующих правонарушений к административной ответственности.

¹ См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2018. № 53, ч. I, ст. 8454.

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1; Рос. газ. – 2021. – 5 мая.

³ См.: *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 130.

⁴ См.: *Соболева Ю.В.* Указ. соч. С. 16–17.

А. Ю. Соколов

*директор Саратовского филиала ФГБУН
«Институт государства и права Российской академии наук», за-
ведующий кафедрой административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, профессор*

Н. В. Богатырева

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

**ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ
СОСУЩЕСТВОВАНИЯ ТРАДИЦИОННОГО, ОРГАНИЧЕСКОГО
И БИОТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ¹**

Одним из направлений развития сельскохозяйственного растениеводства является получение новых сортов растений с помощью методов геномного редактирования. Для специалистов в области административного права актуальной задачей становится разработка механизмов правового регулирования, обеспечивающих безопасное выращивание таких растений и возможность их полезного использования.

С помощью геномного редактирования можно быстро получать новые сорта растений с искусственно измененными полезными признаками — повышенной урожайностью, устойчивостью к засушливому климату и иным неблагоприятным условиям. Например, к настоящему времени получена соя, обогащенная полезными жирными кислотами, пшеница с пониженным содержанием глютена, картофель с удлиненным сроком хранения, рис, устойчивый к бактериям, сорта винограда, пшеницы и какао, устойчивые к грибкам, а также устойчивые к засухе сорта кукурузы и пшеницы².

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-2944 14048мк.

² Towards a scientifically justified, differentiated regulation of genome edited plants in the EU: short version of the statement (2019). URL: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2019_Stellungnahme_Genomeditierte_Pflanzen_short_en_web.pdf (дата обращения: 21.05.2021).

Особенность растений, полученных с помощью методов геномного редактирования, заключается в том, что им не свойственны риски, традиционно приписываемые генетически модифицированным организмам (ГМО), поскольку они не содержат чужеродного генетического материала. В то же время настороженность общества относительно таких растений сохраняется, что демонстрирует регуляторная практика стран Европейского Союза. В 2018 году Европейский суд распространил правовой режим ГМО на геномно-редактируемые растения.

Не все страны пошли по тому же пути, что Европейский Союз. Несмотря на общий запрет на продажу ГМО в Японии, в сентябре 2021 года в продажу поступили томаты, геном которых был отредактирован. Новый сорт содержит повышенное количество веществ, способствующих снижению кровяного давления, и полезен для лечения гипертонии¹. Ранее ответственные японские министерства заявляли, что помидоры с измененным геномом не будут регулироваться так же, как ГМО².

Анализ Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы³ позволяет обоснованно предполагать, что для Российской Федерации актуален не европейский, а японский подход к регулированию геномно-редактируемых растений. В ней отмечена высокая важность разработок в области геномного редактирования и необходимость разработки надлежащего правового регулирования. По мнению Правительства РФ, это должно обеспечить проведение исследований в области геномного редактирования и последующее активное внедрение его результатов в России.

Возможность разработки особого регулирования для геномно-редактируемых растений также подтверждают исследования отношения потребителей к геномно-редактируемым растениям. Недавние исследования позволяют сделать вывод, что технология

¹ Japan Starts Sale of Genome-Edited High-GABA Tomato // ISAAA. 21.09.2021. URL: <https://www.isaaa.org/kc/cropbiotechupdate/article/default.asp?ID=19024> (дата обращения: 10.10.2021).

² Japan Launches World's First Genome-Edited Tomato // ISAAA. 24.03.2021. URL: <https://www.isaaa.org/kc/cropbiotechupdate/article/default.asp?ID=18668> (дата обращения: 10.10.2021).

³ Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы: пост. Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 479 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 17, ст. 2108.

редактирования генома, при которой в организм не вводится чужеродный генетический материал, является более социальной, приемлемой в сравнении с технологией трансгенеза. Например, к такому выводу пришли авторы исследования, проведенного в Китае. Авторы изучали, как китайские потребители воспринимают рис и продукты из свинины, которые были геномно отредактированы для устранения двух серьезных опасностей: загрязнения кадмием в рисе и африканской чумы свиней. Результаты показали, что страх потребителей перед новыми пищевыми технологиями снизился, что может существенно повысить потребительскую оценку таких новых продуктов¹.

Для того чтобы иметь возможность получать выгоды от внедрения в сельское хозяйство растений, полученных с помощью методов геномного редактирования, необходима система, позволяющая контролировать риски для агробизнеса и окружающей среды. Такой системой является система сосуществования традиционного, органического и биотехнологического сельского хозяйства, которая получила распространение в зарубежных странах, но не реализована в Российской Федерации.

Система сосуществования предполагает посадку традиционных, органических и генно-инженерных, или биотехнологических, культур в районах, расположенных поблизости друг от друга.

Традиционные культуры производятся из сортов, не относящихся к генетически модифицированным или геномно редактируемым. Для их выращивания не нужно соблюдать особые стандарты, кроме общих требований по безопасному выращиванию растений в РФ, предусмотренных Федеральным законом от 10 января 2002г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»².

Органические культуры высаживаются и выращиваются в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, чтобы обеспечить экологическую чистоту производимой из этих растений органической продукции.

¹ *D. L. Ortega, W. Lin, P. S. Ward.* Consumer acceptance of gene-edited food products in China // *Food Quality and Preference.* 2022. V. 95. <https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2021.104374>.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5170.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. 1, ст. 5073.

Биотехнологические культуры выращиваются из семян, полученных с помощью современной биотехнологии, а именно, в рассматриваемом нами случае, с помощью методов геномного редактирования. Эти растения обладают особыми полезными характеристиками, предусмотренными создателями инновационного сорта. Правовой базы для выращивания таких растений в России в настоящее время нет.

Система сосуществования предоставляет сельскохозяйственным производителям свободу выбора и возможность использования того вида земледелия, который обеспечит им наибольшую экономическую выгоду. Исследования, проводимые в разных странах, подтверждают, что сосуществование различных систем земледелия возможно и позволит создать экологически сбалансированную и биологически обоснованную систему ведения сельского хозяйства¹.

Именно в рамках такой системы видится дальнейшее развитие регистрационной и иной разрешительной деятельности в области сельского хозяйства с использованием растений, полученных с применением геномных технологий. В отличие от запрета на выращивание трансгенных растений, который сейчас реализован в Российской Федерации², система сосуществования позволит развивать современные научные достижения, получать экономические выгоды от внедрения отечественных научных разработок и при этом обеспечивать безопасность. Для обеспечения указанной цели Правительство должно проводить разумную политику, поддерживающую одновременно различные системы ведения сельского хозяйства.

При выстраивании системы сосуществования необходимо учитывать, чтобы экономические затраты не превысили доходы и потенциальную выгоду от выращивания органической и биотехнологической продукции. Поэтому система должна быть гибкой, а предлагаемые меры – доступными. Излишне строгие меры и система регулирования сделают экономически и стратегически невыгод-

¹ Coexistence of Biotech and Non-biotech Crops. Pocket K № 51 // ISAAA. 2020. URL: [https://www.isaaa.org/resources/publications/pocketk/foldable/Pocket%20K51%20\(English\).pdf](https://www.isaaa.org/resources/publications/pocketk/foldable/Pocket%20K51%20(English).pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

² 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, ч. II, ст. 4291.

ным вложение инвестиций в производство биотехнологической продукции.

Чрезмерно строгую систему сосуществования следует рассматривать как реализацию запретительной политики государства в отношении биотехнологической продукции. Реально же этот механизм призван обеспечить диверсификацию экономики и создать базу для безопасного выращивания биотехнологической продукции наравне с органической и традиционной – в объемах, которые население считает допустимым.

Для обеспечения баланса между безопасностью и целесообразностью введения ограничительных мер следует обращаться к научным исследованиям и разработкам по определению условий совместного выращивания традиционной и биотехнологической продукции в разных климатических условиях, а также инициировать и финансировать проведение таких исследований.

В Российской Федерации может быть выстроена следующая модель системы сосуществования традиционного, биотехнологического и органического земледелия:

1) разрешается выращивание растений, полученных с помощью геномных технологий, включенных в реестр селекционных достижений;

2) к выращиванию растений, полученных с помощью геномных технологий, применяются правила безопасности, подразумевающие наличие буферных зон между посевами традиционных, биотехнологических и органических культур или иных защитных мероприятий, получение разрешений на выращивание растений, полученных с помощью геномных технологий, проведение контроля и надзора за соблюдением правил безопасности и применение мер ответственности за нарушения;

3) общие правила безопасности, применяемые в рамках системы сосуществования, устанавливаются на федеральном уровне постановлением Правительства РФ;

4) правила безопасности уточняются и детализируются на уровне субъектов РФ в зависимости от климатических, геологических условий региона и особенностей выращиваемых сельскохозяйственных культур.

А. Ю. Соколов

*директор Саратовского филиала ФГБУН
«Институт государства и права Российской академии наук», за-
ведующий кафедрой административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, профессор*

К. С. Кротов

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

**О НЕКОТОРЫХ ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
РЕГУЛИРУЮЩЕГО КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА¹**

В условиях современных вызовов среди вопросов обеспечения национальной безопасности особую роль сохраняет проблема продовольственной безопасности, сил и средств ее обеспечения. Ключевой причиной обострения данной проблематики стала пандемия коронавируса Covid-2019, ознаменовавшая 2020 год и нанесящая тяжелейший удар по экономике всех стран мира, включая и Россию. С другой стороны, очевидная и естественная нацеленность производителей сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на извлечение прибыли в названных условиях лишь усугубляет риск злоупотребления свободой экономической деятельности, который находит свое выражение во введении в заблуждение потребителей, недобросовестной конкуренции и иных противоправных коммерческих практиках.

Развитие рыночной экономики, обусловленное веяниями времени и форсируемое необходимостью сохранения и преумножения показателей российской экономики влечет за собой высокую актуальность надлежащей правовой основы указанных процессов, в частности – отлаженной правовой базы, системы контроля и над-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00740 «Разработка модели регулирования законодательного дисбаланса в сфере ветеринарии».

зора за соблюдением новых норм, и соответствующих такой системе рычагов административного принуждения и административной ответственности.

Важным шагом здесь является установление системы требований не только к безопасности, но и к качеству сельскохозяйственной и продовольственной продукции, что отмечают исследователи сферы обеспечения продовольственной безопасности¹. В условиях острой конкуренции на внешнем и внутреннем рынках встает вопрос о предложении продукции особого качества, обладающей более привлекательными потребительскими свойствами. Российский законодатель уже пошел по этому пути, предложив законопроект, посвященный «созданию российского бренда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками»². Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, такой шаг будет «способствовать реализации целей национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт» (утвержден протоколом президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (от 24 декабря 2018 г. № 16) в части увеличения экспорта продукции агропромышленного комплекса»³.

По замыслу авторов, словосочетание «сельскохозяйственная продукция, сырье и продовольствие с улучшенными характеристиками» выступает в качестве российского аналога мировой экологической маркировки, имея целью доведение до потребителей информации «об улучшенных аспектах продукции». Данное предложение представляет собой логичное продолжение системной работы по правовому урегулированию вопросов, возникающих в связи с оценкой качества и безопасности продовольственной и сельскохозяйственной продукции, одним из заметных примеров которых стало принятие Федерального зако-

¹ См., напр.: *Санникова С.С.* Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации в условиях глобальных внешних вызовов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 5 (136) 2020. С. 152.

² См.: В ГД поддержали законопроекты о доступности «зеленой продукции» // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: [электронный ресурс] URL: <http://duma.gov.ru/news/50995/> (дата обращения: 20.05.2021).

³ Законопроект № 1087686-7 «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками» // Система обеспечения законодательной деятельности: [электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1087686-7> (дата обращения: 20.05.2021).

на от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Рассматриваемый документ был принят с учетом богатого международного опыта в соответствующей сфере. К примеру, в американской практике известно четыре категории продуктов по «органичности». К первой категории – «100 % Organic» – относятся продукты, на 100 % состоящие из органических ингредиентов. На их упаковке, соответственно, указывается информация о 100-процентном содержании органических ингредиентов и изображен знак органического сельского хозяйства США. Вторая группа – «Organic» – включает товары, содержание органических ингредиентов в которых составляет 95% – 99 % веса (без учета воды и соли). На их упаковке написано «органический» и изображен знак органического сельского хозяйства США. Если содержание органических ингредиентов составляет от 70 % до 90 % (третья категория), то на упаковке разрешено писать «произведено при использовании органических ингредиентов» («Made with Organic»), но знак органического сельского хозяйства США на упаковке изображать запрещено. К четвертой группе относятся продукты, в которых содержится менее 70 % органических компонентов. На продуктах четвертой группы запрещено писать слово «органический», однако, если данный продукт содержит органические составляющие, они могут быть перечислены на задней стороне упаковки².

Данная система категорий продуктов обеспечена соответствующим механизмом правовой защиты. Введение в заблуждение потребителей относительно якобы экологических свойств товара в американской практике известно под названием гринвошинг (англ. greenwashing). Американское законодательство определяет гринвошинг как «обозначение ситуации, когда бизнес делает заявления об экологической чистоте продуктов или услуг, которые преувеличены, вводят в заблуждение или просто ложны». В отсутствие объективных, научно подтвержденных доказательств подобные заявления влекут за собой ответственность, как на федераль-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. I, ст. 5073.

² Законопроект № 1087686-7 «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками» // Система обеспечения законодательной деятельности: [электронный ресурс] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1087686-7> (дата обращения: 20.05.2021).

ном уровне, так и на уровне штата. Размеры штрафных санкций могут достигать до 750 000 \$ в США и до 1 000 000 \$ в Австралии¹.

Возвращаясь к российскому законопроекту, необходимо отметить, что ст. 7 содержит положение об «ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации» за нарушение установленного порядка размещения маркировки, являющейся отличительным признаком улучшенных сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В отсутствие в законопроекте предложений по установлению специальной ответственности, возникает вопрос квалификации вышеописанного правонарушения. Положения действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее – КоАП РФ) содержат три наиболее общих состава административных правонарушений с похожей объективной стороной – «Нарушение порядка маркировки продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия» (ст. 14.46 КоАП РФ), «Производство или продажа товаров и продукции, в отношении которых установлены требования по маркировке и (или) нанесению информации, без соответствующей маркировки и (или) информации, а также с нарушением установленного порядка нанесения такой маркировки и (или) информации» (ст. 15.12 КоАП РФ), «Обман потребителей» (ч. 2 ст. 14.7 КоАП РФ). Кроме того, остается актуальным риск правовой коллизии между положениями последнего из названных составов с составом «Недобросовестная конкуренция» (ст. 14.33 КоАП РФ). Формы недобросовестной конкуренции установлены Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³ и содержат, помимо прочего, такую форму, как введение в заблуждение в отношении качества и потребительских свойств товара, предлагаемого к продаже, назначения такого товара, способов и условий его изготовления или применения, результатов, ожидаемых от использования такого товара, его пригодности для определенных целей (ч. 1 ст. 14.2).

¹ См., напр.: *Кротов К.С.* Юридическая ответственность за ложную эко-маркировку в России и зарубежных странах // Гуманитарные и юридические исследования. № 1. 2018. С. 160–161.

² См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1; 2020. № 43, ст. 6884.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3434; 2021. № 8, ч. I, ст. 1201.

Иначе говоря, в случае принятия законопроекта возникнет ситуация неопределенности в отношении мер административной ответственности, подлежащих применению за нарушение требований к маркировке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными характеристиками.

Примечательно, что положения Федерального закона от 03.08.2018 № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», также, содержат лишь общие положения об «ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации» в случае размещения маркировки, являющейся отличительным признаком органической продукции, на упаковке, потребительской, транспортной таре продукции, соответствие производства которой не подтверждено в соответствии положениями указанного Федерального закона или действие сертификата соответствия производства которой приостановлено либо прекращено. При этом, как отмечено выше, даже вне дополнительного, специального правового регулирования, рассматриваемого в настоящей работе, существует объективный риск ошибочного правоприменения норм, устанавливающих сходные составы административных правонарушений. В случае же необходимого продолжения законодательной работы в части регламентации требований к качеству и безопасности сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, данный риск лишь продолжит расти.

В связи с вышеизложенным, представляется целесообразным выделение специальной административной ответственности за нарушения порядка маркировки органической продукции, а также сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствию с улучшенными характеристиками, равно как и введение в заблуждение относительно свойств указанной продукции.

Кроме того, требуется уточнений полномочий соответствующих органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорной деятельности в данной области общественных отношений.

Принятие данных мер, представляется, может способствовать качественному росту мер гарантий обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации, а также повышению правовой культуры потребителей и покупателей сельскохозяйственной продукции.

А. И. Стахов

*заведующий кафедрой административного права
и процесса им. Н. Г. Салищевой, главный научный сотрудник
(руководитель направления административно-правовых
исследований) Центра исследования проблем правосудия
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
доктор юридических наук, профессор*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В настоящее время в России на основании ст. 10, 18, 72, 118, 126, 132 Конституции РФ сформировался и активно развивается исполнительный (внесудебный) административный процесс, осуществляемый публичной администрацией (в том числе: федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами – организациями, имеющими статус государственного или иного органа и осуществляющие функции публичной администрации) интегрированный с судебным административным процессом, осуществляемым компетентными судами (в том числе: Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами). В соответствии с ч. к ст. 72 Конституции РФ исполнительный (внесудебный) и судебный административный процесс имеют единую правовую основу – административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, отнесенное к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. В этой связи административно-процессуальное законодательство понимается, как массив федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в которых закреплены нормы, устанавливающие исходные начала и последовательность рассмотрения и разрешения административных дел компетентными судами, публичной администрацией.

Под воздействием норм административно-процессуального законодательства из общей совокупности юридических дел выделилась система административных дел, рассматриваемых и разрешаемых органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами – система внесудебных административных дел различных катего-

рий¹, а также система судебных административных дел различных категорий, рассматриваемых и разрешаемых Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами².

Обозначенные нормы административно-процессуального законодательства непосредственно указывают на внесудебные административные дела или на судебные административные дела в общей массе юридических дел (в т.ч. уголовные, гражданские, арбитражные, иные) либо предопределяют обособление отдельных категорий внесудебных и судебных административных дел. Правовые нормы такого рода предлагается называть индицирующими административно-процессуальными нормами.

Устанавливаемые законодателем категории внесудебных административных дел образуют соответствующие им процессуальные формы рассмотрения и разрешения данных дел органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами. Учитывая сложившиеся в России терминологические традиции (см. УПК РФ, ГПК РФ, КоАП РФ, ФЗ «Об исполнительном производстве») процессуальные формы рассмотрения и разрешения внесудебных административных дел, предлагается называть административным производством.

Устанавливаемые законодателем категории судебных административных дел образуют соответствующие им процессуальные формы рассмотрения и разрешения данных дел Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ процессуальные формы рассмотрения и разрешения внесудебных административных дел называются административным судопроизводством.

Нормы административно-процессуального законодательства, устанавливающие исходные начала административного производства и административного судопроизводства, предлагается называть общерегулятивными административно-процессуальными нормами (в том числе: нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи, компетентностные нормы, статусные нормы и др.).

¹ См., например, ст. 23.2.-23.89. КоАП РФ, ст. 16 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ст. 11 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», ст. 47 ФЗ «Об исполнительном производстве», ст. 87 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.

² ст. 1 КАС РФ, ст. 29 АПК РФ, ст. 23.1. КоАП РФ, ст. 20 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ст. 40 ФЗ «О техническом регулировании», ст. 23 ФЗ «О защите конкуренции».

Нормы административно-процессуального законодательства, устанавливающие последовательность административного производства и административного судопроизводства, предлагается называть регламентными административно-процессуальными нормами (в том числе: нормы, устанавливающие последовательность движения дела и нормы, устанавливающие последовательность доказывания по делу).

Исходя из предложенного понимания процессуальных форм рассмотрения и разрешения административных дел в Российской Федерации, основные этапы формирования и развития формирования и развития административного производства и административного судопроизводства назовем образно административно-процессуальным строительством.

При таком подходе анализ сформировавшегося в России административно-процессуального законодательства позволяет сделать несколько ключевых выводов.

1. В правовой системе Российской Федерации под воздействием современного административно-процессуального законодательства сформировалось множество административных производств и административных судопроизводств, которые в полной мере либо фрагментарно урегулированы общерегулятивными и регламентными административно-процессуальными нормами.

2. Административные производства и административные судопроизводства, в полной мере урегулированные общерегулятивными и регламентными административно-процессуальными нормами, логично называть полными. Полные административные судопроизводства урегулированы гл. КАС РФ, гл. 25 КАС РФ. Полные административные производства урегулированы КоАП РФ, ФЗ «Об исполнительном производстве», ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». При таком подходе следует заметить, что полные административные судопроизводства и административные производства могут быть унифицированными либо неунифицированными. По общему правилу административные судопроизводства являются унифицированными, так как детально урегулированы посредством двух кодифицированных федеральных законов, соответствующих ст. 18, 118 Конституции РФ, а именно: КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ. Унифицированными административные производства урегулированы КоАП РФ и ФЗ «Об исполнительном производстве». Неунифицированными административными судопро-

изводствами являются: судебное производство по делам об аннулировании лицензий; судебное производство по делам о принудительном отзыве продукции, судебное производство о ликвидации юридических лиц и др. Данные виды административных судопроизводств осуществляются по общим правилам искового производства, так как отсутствуют специальные регламентные административно-процессуальные нормы. Неунифицированные виды административного судопроизводства определяют норм контрольно-надзорного законодательства, предоставившие возможность контрольно-надзорными органам обратиться в суд с заявлением или иском в целях устранения выявляемых нарушений обязательных требований. Полным, но неунифицированным административным производством является контрольно-надзорное производство, урегулированное ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», так как в настоящее время остаются действующими многочисленные федеральные законы, регулирующие отдельные виды контрольно-надзорной деятельности, выведенные из-под воздействия данного Федерального закона.

3. В настоящее время подавляющее число административных производств урегулировано фрагментарно общерегулятивными и регламентными административно-процессуальными нормами. В этой связи данные процессуальные формы рассмотрения и разрешения внесудебных административных дел нуждаются в углубленном административно-процессуальном регулировании, систематизации и унификации. Например, производство по делам об обращениях физических лиц и организаций, фрагментарно урегулированное ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»; производство по делам о предоставлении специального права физическим лицам и организациям, фрагментарно урегулированное ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; производство по делам о регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним, фрагментарно урегулированное ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», и др.

В целях преодоления вскрытых проблем административно-процессуального строительства в Российской Федерации предлагается в обозримом будущем:

1. Конкретизируя ч. 3 ст. 132 Конституции РФ во взаимосвязи с положениями ч. к) ст. 72 Конституции РФ, разработать и принять «в одном пакете» – федеральный закон «О публичной адми-

нистрации в Российской Федерации» и Кодекс административно-го производства в Российской Федерации (или иначе – федеральный закон «Об административном производстве в Российской Федерации»).

2. Конкретизируя ст. 18, 118 Конституции РФ во взаимосвязи с положениями ч. к) ст. 72 Конституции РФ, завершить законодательное обособление» административного судопроизводства в России посредством включения в законопроект «Процессуальный Кодекс об административных правонарушениях» специального раздела «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях», состоящего из двух глав «Административное судопроизводство по делам о привлечении к административной ответственности» и «Административное судопроизводство по делам об оспаривании решений публичной администрации о привлечении к административной ответственности». В данном разделе закона закрепить составительные процедуры рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, применяемые судами общей юрисдикции, аналогичные процедурам, закрепленных в АПК РФ и применяемых арбитражными судами по данной категории административных дел.

3. Завершить формирование и систематизацию полных административных судопроизводств в КАС РФ и АПК РФ, которые образовались в структуре судебного административного процесса под воздействием множества норм, закрепившихся в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности публичной администрации.

С. Е. Чаннов

*заведующий кафедрой служебного и трудового права
Поволжского института управления имени П. А. Столыпина –
филиала РАНХиГС, профессор кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
доктор юридических наук, профессор*

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ – ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА – СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО¹

Конституционные поправки 2020 года заложили основы развития Российской Федерации на ближайшие годы, а, возможно, и десятилетия. Это касается практически всего их объема. Представляется необходимым обратить внимание на потенциал, заложенный в результате появления в Конституции Российской Федерации термина «публичная власть».

Само по себе понятие публичное власти не является абсолютно новым для отечественной юриспруденции: оно неоднократно использовалось в юридической науке и раньше; также им оперировали самые различные правоприменительные органы, в том числе, и Конституционный Суд Российской Федерации, давая характеристику всей совокупности органов, осуществляющих государственное и муниципальное управление. В то же время появление его непосредственно в тексте основного закона страны выводит его использование на совершенно новый уровень, создавая ориентир, прежде всего, для законодателя. Верно отмечает Ю.Н. Стариков, что «конституционно-правовое формальное закрепление категории «публичная власть» неминуемо станет отправной точкой для кардинального изменения российского законодательства и не только административного»².

В соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для

¹ Данная работа выполнена с использованием Справочной Правовой Системы КонсультантПлюс

² *Стариков Ю.Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2020. № 1(40). С. 28–29.

наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Таким образом, введение категории публичной власти направлено, в первую очередь, на формирование единого пространства управления по всей вертикали: от федерального уровня до муниципальных образований. При этом оно не означает прекращения самостоятельности местного самоуправления (учитывая наличие положений статьи 12 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти), однако из него следует, что взаимодействие между властью государственной и властью муниципальной должно быть значительно более тесным, чем до появления указанных конституционных поправок.

Потенциально это взаимодействие захватывает самые разнообразные сферы, в том числе и внутриорганизационную составляющую публичного управления, которая представлена деятельностью конкретных должностных лиц, обеспечивающих исполнение полномочий органов публичной власти, в первую очередь, – государственных и муниципальных служащих.

Несмотря на многочисленные реформы, приведенные в сфере правового регулирования служебной деятельности в последние десятилетия и, базирующиеся на Концепции реформирования системы государственной службы РФ 2001 года¹, служебное законодательство в нашей стране представляет собой достаточно аморфное образование. Законодательные акты об отдельных видах государственной, а также о муниципальной службе, принятые в разные годы, зачастую основываются на различных подходах; используют не совпадающую терминологию для обозначения одних и тех же правовых явлений; устанавливают не всегда обоснованные различия для близких видов служебной деятельности. Характерно в данном плане, например то, что если государственные служащие осуществляют свою деятельность в целом на основе норм специального служебного законодательства и трудовое законодательство применяется к ней в некоторых случаях субсидиарно, то муниципальные служащие рассматриваются законодателем как обычные работники, выполняющие трудовые функции в органах местного самоуправления на осно-

¹ Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г.).

ве норм трудового законодательства и по трудовому договору (за исключением главы местной администрации) – законодательство о муниципальной службе здесь выступает лишь относительно небольшим дополнением.

Между тем еще в 90-е годы XX века было высказано предложение о формировании единых подходов к организации и функционированию государственной и муниципальной службы как видов деятельности, направленных, в конечном счете, на достижение общезначимых целей публичного управления. В этой связи можно отметить использование рядом специалистов термина «публичная служба», как вида службы, объединяющего государственную и муниципальную службы, а также службу в государственных и муниципальных учреждениях и организациях. В частности, Ю.Н. Стариков писал: было бы целесообразным формирование в теории и установление в законодательстве более общего и единого понятия, объединяющего все виды служащих, – служащие публичных учреждений, то есть лица, находящиеся на публичной службе, или на службе у юридических лиц публичного права¹.

Появление в Конституции в 2020 году термина «публичная власть», как представляется, объективно требует, в том числе, и формирования единых подходов к публичной служебной деятельности. Законодательство о публичной службе (возможно, в форме разработки и принятия Служебного кодекса Российской Федерации), должно на наш взгляд, выступать концептуальной основой регулирования всех видов служебной деятельности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. При этом, разумеется, публичная служба должна быть лишь объединяющим понятием для службы государственной и службы муниципальной, не исключая и определенные различия между ними. Подобно тому, как конституционные требования формирования единой системы публичной власти не исключает самостоятельность местного самоуправления, закрепление основ законодательства о публичной службе Российской Федерации должно выступать лишь общим ориентиром; особенности регулирования муниципальной службы, отдельных видов государственной службы – вполне могут быть сохранены. Другой вопрос, что они, на наш взгляд, не должны затрагивать базовые концептуальные основы регулирования служебной

¹ *Стариков Ю.Н.* Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5. С. 19.

деятельности, в том числе, и соотношение служебного и трудового законодательства.

С нашей точки зрения, именно служебное законодательство должно выступать основным регулятором для всех видов государственной и муниципальной службы, образуя единый массив служебного права. Формирование данной отрасли, идея о котором была впервые выдвинута еще в середине девяностых годов, на наш взгляд, неоправданно затянулось, причем без каких-либо веских причин.

При этом в потенциале служебное право не должно ограничиваться только сферой государственной и муниципальной службы. Ранее мы уже писали о том, что в сферу служебно-правового регулирования целесообразно включить лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в отношении которых в настоящее время законодательство характеризуется наличием значительного количества пробелов¹. Г.Н. Чеботарев полагает, что «публичная служба в широком смысле должна включать взаимодействие с публичным общественным представительством в лице общественных палат, территориально-публичных образований, общественных объединений, некоммерческих организаций, по крайней мере наделенных федеральными законами отдельными публичными полномочиями»². Оценки требует также мысль об исключении из сферы действия трудового законодательства и отнесении к служебному деятельности, по крайней мере, части работников государственных и муниципальных предприятий и учреждений. Все это свидетельствует о перспективах института публичной службы в Российской Федерации.

¹ Чаннов С.Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права // Государство и право. 2017. № 7. С. 48–50.

² Чеботарев Г.Н. Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 22.

Д. В. Абакумов

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

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В 2020 году изменения в статью 67 Конституции РФ законодательно ввели термин «федеральные территории», а также установили специальным федеральным актом организацию публичной власти на таких территориях¹.

Внесение в Конституцию нового территориального образования породило ряд вопросов у исследователей. Прежде всего, относительно статуса федеральной территории. Так, на основании запроса Президента Российской Федерации Конституционным Судом РФ было подготовлено заключение, в котором он определил, что возможность создания «федеральной территории» не влечет автоматически создание образования со статусом идентичным статусу субъекта Российской Федерации, а как следствие, не нарушает статью 65 Конституции Российской Федерации, в которой определен состав России как федеративного государства².

И, несмотря на то, что общего закона о федеральных территориях пока нет, хотя его принятие продиктовано логикой развития правового регулирования, его роль взял на себя федеральный закон «О федеральной территории “Сириус”»³.

Уже в определении «Федеральная территория “Сириус”» можно отметить, что это публично-правовое образование, в которое зало-

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

² Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации».

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52, ч. 1, ст. 8583.

жено стратегическое значение общегосударственного характера, для реализации цели комплексного и устойчивого инновационного и социально-экономического развития, а также увеличения инвестиционной привлекательности территории одновременно с сохранением наследия в олимпийском, спортивном, культурном профиле, включая обеспечение условий наиболее благоприятных для выявления, самореализации и развития талантливой молодежи, согласно реализации национального приоритета развития экономики на новом научно-технологическом уровне.

Таким образом, на наш взгляд, это прежде всего публично-правовое образование, устанавливающее особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности. Вторым признаком можно выделить – стратегическое значение для всего государства, что предопределяет прямое подчинение Федерации. Также к характеризующим критериям можно отнести цели и задачи формирования федеральной территории. На примере «Сириуса» цели можно подразделить на *общие*, имеющие отношения ко всем федеральным территориям – обеспечение одновременно устойчивого и комплексного развития территории в социально-экономической и инновационной областях, а кроме того, увеличения уровня ее привлекательности с точки зрения инвестиционных перспектив, так и *специальные*, отнесенные именно к этой территории: в частности, необходимость сохранения спортивного, природного, культурного и олимпийского наследия, обеспечивая благоприятные условия по выявлению, самореализации, а также к развитию талантливой молодежи, в условиях национального приоритета в сфере научно-технологического развития¹.

Выступая с позиций исследователя-административиста, следует остановиться на выявлении особенностей организации публичной власти на федеральных территориях, тем более внесение в Конституцию РФ термина единой системы публичной власти также является новшеством.

Законодатель закрепил, что на федеральной территории «Сириус» создается система органов публичной власти федеральной территории «Сириус», в которую вошли представительный орган – Совет федеральной территории «Сириус», исполнительно-распорядительный орган – администрация федеральной территории

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52, ч. 1, ст. 8583.

«Сириус», а также предусмотрел возможность включения иных органов публичной власти через Устав федеральной территории «Сириус».

При этом в сферу полномочий органов публичной власти федеральной территории вошли отдельные полномочия Российской Федерации по предметам ведения Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов РФ, включая отдельные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации; полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с рядом исключений; полномочия органов местного самоуправления городского округа; а также полномочия в сфере организации и обеспечения деятельности органов публичной власти федеральной территории «Сириус» и подведомственных им организаций и учреждений. Тем самым законодатель объединил все уровни полномочий (федеральный региональный и местный) «в одних руках» – органах публичной власти федеральной территории.

В заключении хотелось бы отметить, что частью 3 статьи 132 Конституции РФ предусмотрено вхождение и взаимодействие в единой системе публичной власти только органов местного самоуправления и государственной власти, некий симбиоз для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Органы публичной власти федеральной территории в свою очередь представляют собой интеграцию органов государственной власти и местного самоуправления в конкретном публично-правовом образовании, что позволяет предположить включение их также в систему публичной власти.

Д. Н. А. Абдулрида
научный сотрудник ГВУЗ «Университет Басры –
University of Basrah (UOB)», г. Басра, Республика Ирак,
кандидат юридических наук

ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ИРАК

В работах посвященных местному самоуправлению Ирака, указывается что, в статье 112 Конституции Республики Ирак от 15 октября 2005 г. закреплено: в состав федеральной системы Республики Ирак входят децентрализованные столицы, регионы, области (мухафазы) и органы местного самоуправления. На сегодняшний день имеются следующие типы субъектов в Республике Ирак: 1) области (мухафазы), которые разделяются на две категории: первая – расположенные на территории Курдистанского Региона полностью, вторая – все остальные области (то есть, не входящие в состав региона); 2) регионы. В ст. 115–117 Конституции Республики Ирак указывается, что мухафазы могут быть преобразованы в регионы, или регион может быть образован в результате слияния нескольких мухафаз; 3) Курдский автономный район (Курдистан). Представляет собой особый субъект, характеризующийся сложным составом, который образован по национальному признаку. На особый статус Курдистана указывает ч. 1 ст. 113 Конституции Республики Ирак. 4) столица Багдад. Представляет собой особую территорию, которая оформлена на границах муниципалитета Багдад, которые не могут совпадать с границами соответствующей области. По понятным причинам столица государства имеет важное политическое, экономическое, социальное и культурное значение. Столица – это центр, где находятся главные государственные учреждения. Законодатели многих стран уделяли особое внимание административному статусу столицы.

Во времена Османской империи Багдад приобретает статус муниципального района, а его правитель – статус мэра. В 1931 году существовавшее ранее положение было отменено и до 1958 года Багдадом управляло Министерство внутренних дел Республики Ирак¹. Однако, даже с учетом особенностей перевода, нужно от-

¹ Дубессан Р.Х. Реформа государственно-территориального устройства Республики Ирак в XXI веке: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 15.

метить, что на сегодняшний день Конституция Ирака претерпела изменения. Цитируемые положения, на сегодняшний день, составляют содержание ст. 116 Конституции Ирака. Если обратиться к трактовке статьи 116, то можно отметить, что *governorates* – термин используемый в Конституции Ирака отражает влияние англосаксонской правовой системы, поскольку конституция создавалась при участии США. Перевод термина подразумевает равенство понятий провинция и область, поскольку в аутентичном тексте эти понятия объединяются термином *governorates*. Нами предлагается перевод ст. 116 Конституции Ирака с учетом не только лингвистических, но и нормативных особенностей закрепления федеральной системы: В настоящее время согласно статье 11 действующей Конституции Республики Ирак 2005 г. «Багдад – столица Иракской Республики», при этом он является городом федерального значения, провинцией. Границы Багдада четко определены, присоединение столицы к любой автономии запрещено. При этом есть некоторые особенности, которые заключены в том, что статус Багдада имеет двойной характер: как столица Ирака и как провинция. Возникает правомерный вопрос: «Где начинается и заканчивается Багдад как столица, и где начинается и заканчивается Багдад как провинция?». Если муниципальная граница Багдада как столицы в радиусе кольца 25–30 км от центра города (Площадь Свободы), то в состав Багдада как столицы входят 8 административных районов: Расафа, Садр, Казмия, Махмудия, Аль Мадаин, Адамия, Абу Гриб, Карих. И это значит, что районы Расафа, Садр, Казмия, Адамия, Карих также входят в границы провинции Багдад. Таким образом, происходит смешение границ столицы и провинции. Только в 1987 году мэрия столицы стала мэрией Багдада и произошла отмена статуса «провинция Багдад». С 9 апреля 2003 года и по сегодняшний день мэрия Багдада находится в подчинение Кабинета министров. В столице Республике Ирак – городе Багдад нет самостоятельного политического руководства и выборных органов. Вместо этого имеется единый орган – Аманат, который решает вопросы содержания и развития инфраструктуры. Аманатом руководит Амин, избираемый Советом области Багдад. В Багдаде имеет особенности организация местного самоуправления, которая опирается на специальном федеральном законе: 1 – иерархическая структура управления; 2 – наличие органов политического и хозяйственного управления формируемые и действующие обособленно. В состав столицы Багдад включены девять административных округов (кати). Кати

состоят из районов (нави) и соседских общин (мухалла). В нави населением избираются советы, но собственных доходных источников они не имеют. Совет административного округа избирается районным советом, реализация деятельности которых носит рекомендательный характер. Территориально столица Багдад разделена на девять административных и тринадцать хозяйственных округов. Округами управляют беладии, которые представляют собой структурные подразделения Аманата, возглавляются должностными лицами, назначаемыми Амином. Беладии осуществляют деятельность по решению следующих вопросов: благоустройство и озеленение округа, организация коммунальных служб, оборот денежных средств округа¹.

¹ *Pruden T. Soldier Helps to Form Democracy in Baghdad* [Electronic resource]. URL: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=27637> (дата обращения: 18.02.2019).

А. С. Алихаджиева

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

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Коррупция, как феномен, знаком людям еще с древних времен. В современном мире коррупция имеет место в любом обществе и государстве. Как социальное явление коррупция проявляется в совершении коррупционных деяний и признается тяжким или особо тяжким преступлением. Тема коррупции в России в условиях рыночных отношений и построения правового государства несомненно является актуальной. В 2008 году был принят национальный план противодействия коррупции; очередной на период 2021–2023 гг. должен быть утвержден Указом Президента России в конце текущего года. Правовую основу противодействия коррупции на территории нашего государства составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, в том числе те, которыми ратифицированы соответствующие международные договоры, а также изданные в их развитие иные нормативные правовые акты¹. Понятие «коррупция» предусмотрено Федеральным законом от 25.12.2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² Согласно официальным данным, представленным Следственным комитетом Российской Федерации «в 2020 году в России возбудили 15 тыс. 217 уголовных дел, что на 4 % больше, чем в 2019 году»³. По данным Генеральной прокуратуры России «количество коррупционных преступлений в России за три месяца этого года выросло почти на 20 %, половину из них составили взятки, причем

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ст. 6228; 2020. № 31, ст. 5018.

³ СК расследовал почти 16 тысяч дел о коррупции в 2020 году. Официальный сайт. URL: <https://ria.ru/20201208/korrupsiya-1588146708.html> (дата обращения: 28.04.2021).

каждая третья – в размере, не превышающем 10 тыс. руб. В сравнении с предшествующим годом на 18,7 % увеличился массив преступлений коррупционной направленности (с 10 тыс. до 11,9 тыс.). В их структуре на факты взяточничества приходится около половины выявленных преступлений. Совокупный массив последних впервые за пять лет превысил отметку в 5 тыс. деяний»¹. Коррупция, как социальное явление многолика, окончательно искоренить это зло не возможно, тем более в условиях глобальной экономической нестабильности. Своеобразным регулятором общественных отношений, как известно выступают нормативные правовые акты и от того насколько эти источники безукоризненны с точки зрения их содержания, соответствия установленным правилам, недоступности и отсутствия юридических лазеек зависит ситуация в сфере борьбы с коррупцией. Безусловно, государство прилагает максимум усилий и осуществляет массу различных профилактических мероприятий по борьбе с коррупцией, однако, практика показала, что данным мер недостаточно.

Сегодня понятие независимая антикоррупционная экспертиза довольно прочно вошло в повседневный обиход множества людей. Однако, не всем понятен ее истинный смысл. Основное предназначение антикоррупционной экспертизы – это предупреждение включения в нормативные акты положений, способствующих созданию благоприятных условий (явных или скрытных) для проявления коррупции. Наличие коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах обуславливает необходимость их корректировки вне зависимости от вида и статуса субъекта, издавшего такие акты. Сравнивая антикоррупционную экспертизу с правовой, криминологической, можно сказать, что данный вид экспертизы представляет собой целый комплекс элементов и правовой и криминологической. В числе серьезных недостатков текущего российского законодательства следует назвать его чрезмерную размытость, нечеткость, неопределенность формулировок. Зачастую независимым экспертам, осуществляющим антикоррупционную экспертизу не понятны термины, заимствованные из не правовых сфер, а пояснительные записки к проектам содержат «общие формулировки», извлечения. Устранение выявленных в ходе антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов не является

¹ В России значительно выросло количество коррупционных преступлений. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11263601> (дата обращения: 28.04.2021).

обязательным. Соответственно, у независимого эксперта возникает вопрос, насколько значимы экспертные заключения на нормативно-правовые акты и их проекты, и какова вероятность, что заключение повлияет на дальнейшую судьбу правового акта, будет ли он принят, либо все-таки в силу его «коррупционных элементов» отклонен, или хотя бы пересмотрен.

Институт независимой антикоррупционной экспертизы призван усилить общественный контроль за органами власти, обеспечить реализацию принципа публичности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В настоящее время имеется достаточная правовая база для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Аккредитацию физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации. Согласно п. 4 Постановления Правительства РФ от 26.02.2010 года № 96¹, а также ч. 2 подп. 1,2 Приказа Минюста России от 29.03.2019 года № 57² независимыми экспертами могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет; юридические лица, имеющие в своем штате не менее 3 работников, за исключением международных и иностранных организаций; некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Данные положения вызывают немало вопросов, как-то: целесообразно ли обязательным пунктом аккредитации эксперта считать наличие профильного образования (юридического); нуж-

¹ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 10 июля 2017 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084; 2017. № 29, ст. 4374.

² Приказ Минюста России от 29 марта 2019 г. № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.04.2019 г. № 54279). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019 г. (дата обращения: 28.04.2021).

но ли повышать квалификацию в сфере юриспруденции экспертам, специалистам другим областей; нужна ли на законодательном уровне поправка о материальном стимулировании экспертов антикоррупционной экспертизы, повлияет ли подобная поправка на качество экспертных заключений и др. По состоянию на 28.04.2021 г. в Российской Федерации насчитывается порядка – «2768 независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, аккредитованных до 2 апреля 2026 года»¹.

В целях совершенствования деятельности независимых экспертов и результатов антикоррупционной экспертизы необходимо: конкретизировать правовой статус независимых экспертов, закрепить на законодательном уровне перечень прав и обязанностей; создать эффективную систему вознаграждения независимых экспертов; разработать автоматизированную программу в которой эксперт сможет более детально разобраться в основных коррупционных формулировках, прочих терминах, требующих специальных познаний; усовершенствовать Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

¹ Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/gosudarstvennyj-reestr-nezavisimyh/> (дата обращения: 28.04.2021).

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

ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ КАК ОДНО ИЗ СТРАТЕГИЧЕСКИХ НАПРАВЛЕНИЙ ПРИМЕНЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И РЕСУРСОВ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Актуальность внедрения информационных технологий и ресурсов в деятельность органов публичной власти обусловлена рядом объективных и субъективных факторов. В научной литературе имеется достаточное количество работ, рассматривающих положительные и негативные стороны этого процесса, проблемы организационного и правового характера, а также пути их преодоления¹. Однако нам хотелось бы осветить одно из направлений применения информационных технологий на муниципальном уровне – это электронный документооборот (далее – ЭДО). По нашему мнению, ЭДО способствует не только повышению эффективности муниципального управления, но и меняет природу принятия решений и реформирует отношения между населением муниципального образования и органами местного самоуправления.

Изучив Инструкцию по делопроизводству Роскомнадзора, мы можем сделать вывод, что под электронным документооборотом принято понимать движение документированной информации с момента ее создания или получения до завершения исполнения в электронной форме, т.е. в виде, пригодном для восприятия ее человеком с применением электронных вычислительных машин,

¹ Колесников А.В. Концептуальные вопросы соотношения региональной и муниципальной политики через систему одного окна // Государственно-правовые исследования: научно-образовательный ежегодник. Вып. 2. 2019 (2018/2019 уч. год) / гл. ред. В.В. Трофимов. Тамбов, 2019. С. 160–163; Карлаш Д.С. Электронный документооборот: вопросы правового регулирования // Право и экономика. 2019. № 8. С. 22–28; Хрущёва В.А. Преимущества и недостатки системы электронного документооборота // Молодой ученый. 2020. № 22. С. 51–53. URL: [https:// moluch.ru/ archive/ 312/ 70969/](https://moluch.ru/archive/312/70969/) (дата обращения: 09.04.2021).

а также передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах¹.

Внедрение ЭДО на муниципальном уровне началось с 2014 года в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020)»². Однако в последнее время данный процесс значительно ускорился из-за расширения перечня оказываемых в электронном виде государственных и муниципальных услуг, реализации принципа одного окна, проведение закупок для государственных и муниципальных нужд в электронном виде, а также распространения новой коронавирусной инфекции.

В свою очередь к недостаткам ЭДО на муниципальном уровне можно отнести низкий уровень информационной грамотности и технической оснащенности в сельских поселениях и у жителей старшей возрастной группы; возможность утечки информации; низкий уровень перевода архивных документов в электронную форму и т.д.

Несмотря на достоинства и недостатки, мы можем констатировать, что ЭДО в настоящее время стал объективной реальностью и его внедрение будет идти по нарастающей. К 2024 году внутренний и межведомственный юридически значимый электронный документооборот государственных и муниципальных органов, а также бюджетных учреждений должен составлять 90 %³, а значит, документооборот на бумажных носителях практически сойдет на нет.

Постановка таких высоких показателей объясняется необходимостью изменения самой природы управления, в том числе, и на местном уровне. Основной формой реализации полномочий

¹ Инструкция по делопроизводству Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органов. утв. Приказом Роскомнадзора от 21 октября 2016 № 274 // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: <https://26.rkn.gov.ru/public-service/r13560/> (дата обращения: 20.04.2021).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499091768> (дата обращения: 20.04.2021).

³ Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 № 7) // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 20.04.2021).

муниципальных органов является принятие управленческих решений. Исходные данные для анализа и принятия решений, а также сами решения представляют собой документы, поэтому модернизировать управление возможно, изменив подход к документообороту, минимизировав его традиционную форму в виде бумажных носителей.

Необходимость внедрения ЭДО на муниципальном уровне не сводится только к внутреннему и межведомственному обмену информацией в системе органов публичной власти, жители муниципального образования также вовлечены в данный процесс. Они получают муниципальные услуги и информацию в электронном виде, а также подают обращения через официальные порталы. Как показывает статистика, в 2018 году жители России в возрасте от 15 до 72 лет взаимодействовали с органами государственной власти и местного самоуправления через интернет (использовали официальные сайты и порталы) в 54,5 % случаев, посредством услуг многофункционального центра 19,6 %, и только 21,5 % с помощью личного посещения ¹.

Уже в настоящее время 81 % населения положительно оценивает влияние информационных технологий и информационно-коммуникационных сетей на жизнь, 10,3 % – неоднозначно или отрицательно и 8,4 % сообщили, что ничего не изменилось или затруднились ответить ². Информационные технологии и ресурсы меняют отдельные процедуры управления, стадии управленческого цикла, а также функции органов публичной власти. Внедрение ЭДО в деятельность органов публичной власти позволяет значительно понизить уровень государственного и муниципального вмешательства, как на жизнь граждан, так и работу предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования. Органы публичной власти перестают быть центром принятия решений, их функции все более сводятся к оказанию услуг.

¹ Индекс цифровой экономики: 2019: статистический сборник / Г.И. Абрахманова, К.О. Вишневецкий, Л.М. Гохберг и др.; Нац.исслед.-ун-т «Высшая школа экономики». Москва, НИУ ВШЭ, 2019. С. 184.

² Информационное общество в Российской Федерации. 2020: статистический сборник [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики / ред. коллегия: П.В. Малков, И.Н. Шаповал (председатель), П.А. Смелов, О.Ю. Дудорова, Л.М. Гохберг и др. М., 2020. С. 81. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/lqv3T0Rk/info-ob2020.pdf> / (дата обращения: 20.04.2021).

Н. В. Галицкая
*доцент кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент*

К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ

Современный мир находится в состоянии перехода к безопасному питанию, сталкиваясь с чрезмерным переизбытком в одних регионах и недоеданием в других. Поскольку население мира, как ожидается, превысит девять миллиардов к 2050 году, огромное давление будет оказано на существующие продовольственные системы, и приведет к неблагоприятным последствиям для безопасности пищевых продуктов. Продовольственные заболевания, от кишечной палочки до листерии, угрожают жизни людей, потребители, компании и правительства – призваны сыграть важную роль в улучшении ситуации с безопасным питанием.

Не меньшую тревогу вызывает и изменение климата, которое представляет собой сложную проблему, создающую угрозу для нашей планеты, жизни и обеспечения безопасного питания людей. В настоящее время проводятся многочисленные исследования, касающиеся потенциального воздействия повышения температуры, экстремальных погодных явлений и событий на безопасность пищевых продуктов и, следовательно, на здоровье человека. В отличие от безопасности пищевых продуктов, имеющиеся данные о воздействии изменения климата на качество продуктов питания, включая порчу продовольствия, изучаются не так давно. Глобальное потепление, по прогнозам ученых, повлияет на все микроорганизмы, включая бактерии и грибы¹. Следовательно, возникает повышенный риск микробной порчи продуктов. Перед мировым сообществом стоят новые вызовы, связанные с необходимостью принятия природоохранного законодательства в каждой стране, так как безопасность продуктов питания, а значит и жизнь, и здоровье людей тесно связано с изменением климата.

¹ См.: Ourania Misiou, Konstantinos Koutsoumanis, Climate change and its implications for food safety and spoilage, Trends in Food Science & Technology, 2021. URL: <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2021.03.031> (дата обращения 27.04.2021).

Жан Зиглер – член Комиссии по правам человека, Выступая с докладом в Генеральной ассамблеи ООН по вопросу о праве на питание отметил, что более шестиста миллионов людей, то есть каждый десятый человек в мире, болеют по причине употребления в пищу вредных и опасных продуктов питания, из них 420 тысяч умирают каждый год¹. В 2004 году 160 стран проголосовали в Организации Объединенных Наций за то, чтобы сделать продовольствие – безопасное питание – правом человека, а не товаром. Российская Федерация активно поддерживает взятый Генеральной Ассамблеей ООН курс на обеспечение безопасного питания. Согласно Федеральному закону «О качестве и безопасности пищевых продуктов», безопасность пищевых продуктов – состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений².

В международном праве положения о праве на питание содержатся в статьях Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах³. В ст. 11 указано, что каждый человек имеет право на необходимый жизненный уровень, включающий в себя питание, и основное право каждого человека – быть избавленным от голода. Право на питание человека напрямую связано с правом людей на жизнь, которое определено ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах⁴. Международное законодательство не обошло вниманием и право детей на питание. Оно закреплено в Конвенции о правах ребенка⁵.

Важно понимать, что параметры продовольственной безопасности различаются в зависимости от возраста и других факторов, но существуют некоторые международно признанные стандарты: при рождении малышам нужно 300 килокалорий в сутки; в возрас-

¹ См: URL: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-187548/> (дата обращения: 27.04.2021).

² См.: Федеральный закон от 01 марта 2020 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 9, ст. 1139.

³ См.: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения 27.04.2021).

⁴ См: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 27.04.2021).

⁵ См: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 27.04. 2021).

те от одного до двух – 1 000 калорий в день; к пяти годам детям нужно 1 600 калорий в день. Чтобы поддерживать свои силы каждый день, взрослым нужно от 2 000 до 2 700 калорий, в зависимости от того, где они живут и какую работу они выполняют¹. Поэтому понимание продовольственной безопасности имеет жизненно важное значение для понимания права на питание, поскольку оно дает нам понимание минимальных стандартов, которые считаются необходимыми. Так по российским законам продовольственная безопасность – это состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни².

Государства, ставшие участниками Организации Объединенных наций и подписавшие конвенции о правах человека, обязаны приводить свое законодательство под требования конвенции. В двадцати странах мира есть конституции, которые косвенно ссылаются на право на питание, либо упоминают связанные с ним положения законов³. Например, в Конституции Южно-Африканской Республики имеется статья, в которой написано, что «Каждый человек имеет право на доступ к достаточному количеству продовольствия и воды». Однако ни одно государство еще не приняло последовательные внутренние законы, обеспечивающие эффективную защиту права на питание для своего населения. В Российской Конституции нет нормы гарантирующей право граждан на безопасное питание, видится правильным закрепить такое право. Что касается государств, ратифицировавших Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, таковым необходимо, как и России, принявшей доктрину продовольственной безопасности, принять законодательные меры для обеспечения реализации права на безопасное питание. Законодательство таких государств

¹ См.: Генеральная ассамблея объединенных наций // <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/BF212836491D592685256AE60074C35E> (дата обращения: 27.05.2021).

² См.: Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации от 27 января 2020 г. № 4 ст. 345.

³ См.: Право на питание в национальных конституциях // <http://http://bvssan.incap.int/local/File/PubNut-Perú/texcom/nutricion/booklet.pdf> (дата обращения 27.05.2021).

следует дополнить нормами об обеспечении продовольственной безопасности. Необходимо указать соответствующие цели и задачи, стоящие перед правительствами стран, обозначить сроки, в течении которых будут достигнуты цели по обеспечению населения безопасным продовольствием. Не менее важно прописать средства, благодаря которым власти планируют достичь состояния продовольственной безопасности населения. На законодательном уровне следует также разработать механизмы привлечения к ответственности за неисполнение или нарушение норм о продовольственной безопасности, обеспечить защиту прав населения.

Т. А. Герасимова

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

НАРУШЕНИЕ НОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЯЗЫКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫЙ АСПЕКТ

Трансформация способов выражения мысли в современном обществе находится в острой фазе раздвоения приоритетов. Русский язык становится мишенью в условиях информационно-психологической войны. Полагаем, что направления государственной политики должны соответствовать ценности русского языка и определять его как объект защиты в системе национальной безопасности. Актуальной задачей государственных органов является разработка правовых регуляторов государственной языковой политики, где должны быть сформулированы требования к материалам, содержащим, как официальную, так и общедоступную для общественности информацию.

В соответствии с положениями действующего законодательства русский язык является государственным языком страны¹. Законодателем установлен запрет на использование слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка. Под нормами современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации понимается совокупность языковых средств и правил их употребления в сферах использования русского языка, как государственного языка Российской Федерации². Юридическая ответственность, в частности, административная и уголовная, на-

¹ См.: ст. 68 Конституции РФ // Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416; ст. 1 п. 6 Федерального закона от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021) «О государственном языке Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23, ст. 2199.

² Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2006 г. № 714 (ред. от 2 августа 2020) «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 48, ст. 5042.

правлена на пресечение нарушений законодательства о языке. Так, уголовно наказуемо употребление ненормативной грубой лексики, оскорбление – унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме; оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся в производстве или средствах массовой информации¹.

Административно-деликтное законодательство находится на защите русского языка посредством применения мер административной ответственности. Так, объективная сторона административного правонарушения, посягающего на нарушение общественного порядка, выражается в форме, показывающей явное неуважение к обществу, что сопровождается нецензурной бранью в общественных местах². Из смысла закона становится очевидным, что данное деяние, совершенное лишь в общественном месте, становится противоправным. Следовательно, отношения внутри любой группы лиц (семьи, трудового или учебного коллектива) по использованию нормативной или ненормативной лексики не подлежат правовому регулированию. На наш взгляд, нормы словарной этики следует пропагандировать повсеместно, с целью изъятия из ежедневного словесного оборота не соответствующих нормативным основам слов, словосочетаний и выражений. Также особое внимание привлекают заимствованные из иностранного языка вкрапления, которые преобладают не только в устной, но и в письменной речи. Обзор судебной практики подтверждает, что российские предприниматели слепо ориентированы на искоренение исконных русскоязычных названий в пользу иноязычных вкраплений³.

Средства массовой информации, призванные доносить до общественных масс актуальную информацию, проявляют халатность в использовании недопустимых словарных оборотов с большого экрана, с полос периодики. Полагаем, что помимо выявления и бло-

¹ См.: ст. 130 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

² См.: ст. 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1.

³ Анализ судебной практики по делам о нарушении требований к языку рекламы (применение п. 10 ч. 1 ст. 3 ФЗ № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»). URL: <https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/administrativnoeregulirovanie/item/145-primenenie-p-10-ch-1-st-3-fz-n-53fz-o-gosudarstvennom-yazyke-rossijskoj-federacii.html> (дата обращения: 21.04.2021).

кировки информации, оскорбляющей человеческое достоинство и общественную нравственность, содержащую нецензурную брань и т.д., требуется дополнить статью 13.15 КоАП о злоупотреблении свободой массовой информации соответствующей конструкцией состава административного правонарушения частью 1.1.:

Изготовление и (или) распространение теле-, видео-, кинопрограмм, документальных и художественных фильмов, печатной продукции, а также относящихся к специальным средствам массовой информации информационных компьютерных файлов и программ обработки информационных текстов, не соответствующих нормам современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией предмета административного правонарушения; на должностных лиц – от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения.

Речь идет о здоровье всей нации, о духовном здравоохранении, все это требует принятия активных мер, так как данная проблематика имеет государственный масштаб. Русский язык является важным объектом системы национальной безопасности России, требует серьезного внимания и защиты на государственном уровне.

И. Н. Дехтярь

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

ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ КАК ОБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В современных условиях развития экономики особое влияние приобретают так называемые «цифровые платформы». В Российской Федерации разработан законопроект, согласно которому предлагается определение цифровой платформы как размещенной в информационно-коммуникационной сети «Интернет» инфраструктуры, используемой для организации и обеспечения взаимодействия продавцов и покупателей¹. Закрепление в законодательстве определения цифровой платформы является необходимым, так как позволит установить основы для выработки подходов к определению ее рыночной власти. Административно-правовое регулирование рынка, обеспечивая реализацию гарантий свободы экономической деятельности, в то же время направлено на пресечение злоупотребления данной свободой хозяйствующими субъектами независимо от организационно-правовых форм и способов ведения предпринимательства.

Вместе с тем, остается открытым вопрос, идет ли речь в предлагаемом определении цифровой платформы лишь об электронных торговых площадках, а также компаниях, оказывающих услуги посредничества, и находится ли в рамках административного антимонопольного регулирования деятельность субъектов на цифровых рынках, осуществляемая в иных формах, чем взаимодействие продавцов и покупателей. Попытка распространить на такую деятельность положения антимонопольного законодательства принята в пункте 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 года «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», согласно которому неполучение лицом дохода

¹ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=79428> (дата обращения: 16.05.2021).

непосредственно от совершения операций на товарных рынках не исключает распространения на это лицо требований, установленных антимонопольным законодательством, и антимонопольное законодательство применимо в случаях передачи товаров потребителям без непосредственного получения встречного предоставления, то есть по нулевой цене, если впоследствии результатом этой деятельности будет извлечение выгоды из оказания услуг в отношении этих товаров, например получение дохода от технического обслуживания за плату¹. Таким образом, данный акт вносит ясность относительно вопроса распространения антимонопольного законодательства на деятельность компаний, действующих на рынке операционных систем, когда условием продолжения взаимодействия пользователя с компанией является заключение договора для продления действия программного обеспечения.

Буквальное толкование определения цифровой платформы позволяет сделать вывод, что имеется ввиду лишь организация взаимодействия сторон договора купли-продажи. Если обратить внимание на взаимоотношения, складывающиеся на рынке услуг социальных сетей между пользователями сети и компанией, владеющей социальной сетью, такие отношения не являются куплей-продажей товаров или услуг. Однако пользователи являются потребителями услуг социальной сети, а социальная сеть конкурирует за внимание пользователя с иными социальными сетями, поскольку от количества пользователей зависит получение дохода от рекламы и оказания дополнительных платных услуг. При этом у пользователя отсутствует обязанность заключения таких договоров в последующем, то есть об обязательном заключении договора купли-продажи и безусловном извлечении выгоды социальной сетью речь не идет.

Кроме того, необходимо толкование, что является «взаимодействием» между участниками цифровой платформы. Придерживаясь широкого подхода к определению цифровой платформы, таким взаимодействием следует признать оказание не только посреднических, но и информационных услуг, а также размещение рекламы.

Распространение антимонопольных требований на цифровые платформы потребует четкого определения конкретного рынка, на котором возможно оказание влияния на состояние конкуренции. Ряд цифровых платформ обладают свойством многосторон-

¹ См.: БВС. 2021. № 5.

них рынков, объединяя различные группы потребителей и сами являются контрагентами по договору. В этом аспекте важным шагом является нормативное закрепление соответствующих понятий. Примером может служить Закон о цифровых рынках (Digital Markets Act) Европейского Союза, который выделяет отдельно конечного пользователя как любое физическое или юридическое лицо, использующее основные услуги платформы, и бизнес-пользователя, использующего услуги платформы с целью или в ходе предоставления товаров или услуг конечным пользователям¹.

Тенденции развития цифровых платформ также обуславливают необходимость разработки и нормативного закрепления понятия «экосистема» как совокупности связанных между собой, однако не взаимозаменяемых цифровых платформ, принадлежащих одному хозяйствующему субъекту.

Подводя итог, следует сделать вывод, что административно-правовое регулирование цифровых платформ невозможно без внесения ясности в основные составляющие их правового статуса.

¹ См.: Предложение по Регламенту Европейского Парламента и Совета о конкурентных и справедливых рынках в цифровом секторе (Закон о цифровых рынках). Брюссель, 15 декабря 2020 г. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> (дата обращения: 16.05.2021).

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

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОЖАРНЫЙ НАДЗОР: ТИПОЛОГИЗАЦИЯ

Федеральный государственный пожарный надзор (Далее – ФГПН), осуществляемый МЧС России, является одним из крупнейших видов надзора в Российской Федерации, на долю которого ежегодно приходится достаточно большое количество проверок (26,15 % от общего числа проверок в 2019 году)¹.

В общепринятом смысле ФГПН ассоциируется, прежде всего, с проверками противопожарного состояния объектов защиты (здания, сооружения и т.п.), в основном с массовым пребыванием людей, что обусловлено широким общественным резонансом в связи с происходящими на данных объектах крупными пожарами, к сожалению, нередко сопровождающихся человеческими жертвами, крупным материальным ущербом.

Вместе с тем, в содержательном смысле ФГПН является более широким, чем это принято считать. Он включает в себе несколько фактически самостоятельных видов (подвидов) пожарного надзора, обладающих обособленным предметом проверки, специфичными поднадзорными объектами.

Целью настоящей работы является типологизация рассматриваемого вида надзора, разделение его на подвиды, в целях дальнейшего изучения выделенных групп, выявления проблем, характерных для каждой из них.

Порядок организации ФГПН регламентирован Положением «О федеральном государственном пожарном надзоре»² (Далее – Положение о ФГПН), соответствующим административным регла-

¹ Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2020. С. 80.

² Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» (ред. от 12 октября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17, ст. 1964; 2020. № 42, ч. 3, ст. 6627.

ментом¹ (Далее – Административный регламент). Именно анализ данных нормативных правовых актов, прежде всего, был положен в основу типологизации. Отдельно стоит отметить, что статья посвящена именно выделению групп, изучение каждой из которых является предметом отдельного исследования.

Безусловно, первым из подвидов ФГПН является надзор за соблюдением требований пожарной безопасности организациями и гражданами, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты (Далее – надзор за объектами защиты). Данный вид ФГПН в достаточной степени урегулирован правовыми нормами. Именно в данной области надзорных правоотношений нашли отображение все основные направления реформирования контрольно-надзорной деятельности России.

В рамках надзора за объектами защиты можно выделить еще один самостоятельный подвид правоотношений, регулирующих проведение проверок объектов МЧС России, при осуществлении которых вряд ли применимы общие принципы административного надзора. Спор о соотношении понятий «контроль» и «надзор» не прекращается в научной литературе и сегодня, вместе с тем, являясь сторонниками классического взгляда на соотношение данных категорий, считаем, что пожарный надзор за объектами МЧС России является разновидностью внутриведомственного контроля².

При проверке подведомственных объектов сложно представить ситуацию, при которой инспектор ФГПН привлекает к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности их правообладателя, которым в большинстве случаев является его руководитель (как правило, это начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации, который несет ответственность за противопожарное состояние подведомственных зданий и сооружений), выдает ему предписание об устранении выявленных нарушений.

¹ Приказ МЧС России от 30 ноября 2016 г. № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См. напр.: Антипов Е.Г. О применении различных видов организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины государственным пожарным надзором МЧС России // Административное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 11–16.

Учитывая то, что контроль за противопожарным состоянием объектов МЧС России сегодня слабо урегулирован в нормативно-правовом смысле, стоит говорить о его выделении в самостоятельный подвид ФГПН.

Среди поднадзорных органам ФГПН объектов защиты отдельно стоит остановиться на объектах проживания людей (жилой сектор), где ежегодно происходит около 70 % от всех видов пожаров в зданиях и сооружениях, на которых гибнет более 90 % людей¹.

Проблема обеспечения пожарной безопасности жилого сектора – системная и неразрешимая на сегодняшний день проблема всей системы обеспечения пожарной безопасности. Вместе с тем, какой-либо реально действующий надзорный механизм в отношении объектов проживания людей фактически отсутствует. Анализ Положения о ФГПН, Административного регламента свидетельствует о том, что основной объем административно-правового регулирования приходится на надзор за объектами защиты с массовым пребыванием людей. Правила противопожарного режима в Российской Федерации (Далее – ППР)² фактически не содержат требований к объектам жилого сектора, а многие из требований не применяются к объектам проживания людей (например пп. 2, 6, 24, 27, 81 ППР). Раздел IV ППР «Здания для проживания людей» состоит из четырех пунктов, которые не устанавливают требований к рассматриваемым объектам в полном объеме. Сложившееся положение дел является весьма странным, учитывая, что именно на объекты проживания приходится более 90 % всех погибших на пожарах.

Безусловно, конституционное право граждан на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции Российской Федерации³) не позволяет в полном объеме осуществлять надзор за жилым сектором в полном объеме, вместе с тем, на наш взгляд, существует необходимость выработки надзорного механизма в отношении противопожарного состояния квартир, жилых домов.

¹ См.: О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 г.: государственный доклад. М.: МЧС России; ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. С. 60.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 года № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 39. ст. 6056.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Еще одна существенная обособленная группа ФГПН – надзор за осуществлением органами публичной власти полномочий в области пожарной безопасности, предусмотренными статьями 16, 18, 19 Федерального закона «О пожарной безопасности»¹.

Этот вид ФГПН существенно отличается от надзора за объектами защиты, т.к. различается сам предмет проверки (противопожарное состояние объекта в одном случае, и выполнение полномочий – в другом). На надзор за реализацией полномочий не распространяются нормы Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»², что обусловлено, прежде всего, самостоятельностью органов публичной власти в их реализации.

Положение о ФГПН и Административный регламент, упоминающая данный вид ФГПН, все же регламентируют его фрагментарно, опять же уделяя больше внимания надзору за объектами защиты. Еще одной особенностью является то, что к данному виду надзора не применяется риск-ориентированный подход.

Большая доля проверок, при этом, приходится на проверки органов местного самоуправления. На наш взгляд, именно через полномочия данного уровня публичной власти возможно разработать правовой механизм регулирования правоотношений, связанных с обеспечением пожарной безопасности объектов жилого сектора, выработки соответствующих надзорных инструментов в отношении противопожарного состояния объектов проживания людей.

Следующим подвидом ФГПН является надзор за противопожарным состоянием территорий, земельных участков. Сегодня значительную часть в общей доли пожаров занимают пожары на открытых территориях, в том числе горение мусора, сухой растительности (62,8 % от общего числа пожаров по России)³. Особую опасность представляют загорания сухой растительности, вследствие которых

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 22 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649, 2020. № 52, ч. 1, ст. 8600.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007.

³ См.: О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 г.: государственный доклад. М.: МЧС России; ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. С. 59.

происходят переходы возгораний на различные объекты, на лесные массивы.

Необходимость предупреждения данного вида пожаров, сложность правового регулирования обязательств собственников земельных участков (органы местного самоуправления, сельхозпроизводители, иные лица) по обеспечению пожарной безопасности территорий, их правоотношений друг с другом, сопровождающаяся зачастую умышленным характером деяний по выжиганию сухой травянистой растительности, позволяет сделать вывод о выделении данного вида надзора в самостоятельный подвид ФГПН.

В достаточной степени урегулированным нормами права представляется контроль за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности в области пожарной безопасности: деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, а также деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры¹. Тем не менее, также стоит рассмотреть данный вид лицензионного контроля, осуществляемого органами ФГПН МЧС России, как самостоятельный вид пожарного надзора.

Таким образом, внутреннюю совокупность видов федерального государственного пожарного надзора, осуществляемого МЧС России, можно представить в виде следующей авторской модели:

1. Надзор за соблюдением требований пожарной безопасности организациями и гражданами, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты (надзор за объектами защиты).

¹ Приказ МЧС России от 16 октября 2013 г. № 665 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ МЧС России от 7 июня 2016 г. № 312 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Контроль за противопожарным состоянием объектов МЧС России.

3. Надзор за объектами проживания людей (жилым сектором).

4. Надзор за осуществлением органами публичной власти полномочий в области пожарной безопасности.

5. Надзор за противопожарным состоянием территорий, земельных участков.

6. Контроль за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности в области пожарной безопасности.

А. Е. Михайлов

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

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЛЕГИТИМНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Современный этап развития государственно-правовой действительности отражает существующие на данный момент процессы, протекающие в правовой жизни. Одними из наиболее значимых выступают те из них, которые необходимы для поддержания существующего строя, непосредственно связанные с легитимностью публичной власти. Это обусловлено содержательными характеристиками столь сложного и многогранного явления, лежащего в основе властеотношений государства и общества, именуемого легитимностью. В свое время В.И. Ленин писал: «Если масса народа не будет иметь в своих руках *всей полноты* государственной власти, – если останется в государстве хоть какая-нибудь власть, народом не выбранная, не сменяемая, от народа всецело не зависящая, то действительное удовлетворение назревших и всеми сознаваемых нужд *невозможно*»¹. При этом методология исследования государственно-правовых явлений, в том числе и легитимности публичной власти, не принадлежит к числу новых или мало изученных тем. Подтверждением данного факта выступают издаваемые монографические и диссертационные работы, публикуемые научные статьи. Считаем, что потребность в осмыслении данного вопроса обусловлена материальными, формально-юридическими, политическими, мировоззренческими и иными факторами. Их воздействие приводит к возникновению в теории права противоречивых концепций легитимности публичной власти. Они создают предпосылки для неоднозначного восприятия обществом власти². Например, даже поверхностного ее понимания через положительное психоэмоциональное отношение подвластного к властвующему

¹ Ленин В.И. ПСС. Изд. 5. Том 13. Май-сентябрь 1906. М., 1972. С. 218.

² См.: Лисюткин А.Б. Методологические аспекты исследования судебного правоприменения // Правовое государство и правосудие: проблемы теории и практики / отв. ред. В.М. Сырых, В.Н. Власенко. М., 2014. С. 29.

щему достаточно, чтобы сделать вывод о наличии в России кризиса в этом аспекте. Последние годы демонстрируют все больший спад доверия у населения к представителям политической элиты и их деятельности. Что никак не способствует стабилизации и, тем более, развитию нашей страны в социальном, экономическом плане. Не менее важна и морально-нравственная сторона вопроса, все более погружающаяся в негативные оценки и рассуждения о круговой поруке и продажности верхов¹. Все это демонстрирует важность и актуальность исследования, связанного с легитимностью публичной власти современной России.

Легитимность – многогранное и содержательное понятие, детерминируемое несколько по-разному в зависимости от контекста научной среды: социологической, политической, психологической или правовой². В данном исследовании отдано предпочтение юридическому, поскольку именно в этой коннотации оно существует в теории государства права. Несмотря на то, что в российской правовой действительности термин легитимность стал применяться с переходом на демократический путь развития и построением экономики на основе рыночной, правильность ее интерпретации долгое время страдала³. Чтобы получить содержательно верное его определение, представляется наиболее рациональным отталкиваться от понимания Дж. Локка и М. Вебера, которые являются родоначальниками теории легитимности. В ней рассматривается признание политической власти государства. Отсюда можно сделать вывод о наличии в структуре легитимности двух элементов – легализации и законности. При этом легализация представляет собой деятельный аспект, а законность – идеальный (идейный). Акцентируем внимание на том, что деятельность должна быть эффективной. Иначе никакой идейный аспект не сможет способствовать признанию субъекта власти. Но помимо прочего стоит отметить единение психоэмоциональной и рациональной сторон легитимации. И если рациональная заключается в адекватном восприятии заложенных идей и ценностей в результатах правотворчества, то психоэмоциональная – психологическим аспектом. Последняя

¹ См.: *Лунеев В.В.* Россия должна исторгнуть приметы правовой системы планеты Транай // Государство и право. 2017. № 3. С. 51–52.

² См.: *Минаев К.А.* Легализация ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 67.

³ См., например: *Чиркин В.Е.* Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 66.

может быть раскрыта через категории правовой психологии: формирование и существование правовых установок, убеждений, эмоциональное отношение к тем или иным объектам (в частности, государственной власти) и т.д. Но так как ранее было определено, что через законность определяется идеальная сторона легитимности, то какой из аспектов законности охватывает указанные явления правовой психологии? Ответ можно найти, только углубившись в анализ понимания законности как необходимости соблюдения законодательных норм. При этом данная необходимость должна возникать вследствие признания ценности норм людьми, а не исключительно из-за государственного принуждения. Но именно это признание обществом и есть, в сущности, легитимность¹. То есть возникает своего рода тавтология: чтобы охватить психоэмоциональную сторону легитимности используется законность, однако чтобы найти в последней отражение психоэмоционального состояния населения требуется обращаться к легитимности. Из выше сказанного становится очевидным, что еще сравнительно новая тенденция в доктрине теории государства и права, указывающая на возможность достижения правомерности через призму законности², сейчас не способна ответить на все вызовы. Не ставя под сомнение достоинств выделения законности как структурного элемента легитимности, призванного выступать всеобщей мерой оценки правомерности, отмечается необходимость рассмотрения более широкого круга явлений, непосредственно лежащих в основе легитимности. К числу таковых относятся общие интересы всех членов гражданского общества, интегрированных в государственную систему, зачастую не охватываемые российским законодателем при создании правовых норм, формально соответствующим требованиям законности. Исходя из объективного и субъективного аспектов состояния российской государственной власти, следует отметить наличие регресса легитимности во властеотношениях с обществом.

¹ См.: Минаев К.А. Указ. соч. С. 66.

² См.: Семёнов А.В. Нормы российского конституционного права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 62–68.

С. Н. Зайкова

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

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Специализированный федеральный закон, принятый в 2007 году¹, регулирующий вопросы обеспечения безопасности на транспорте и объектах транспортной инфраструктуры, послужил основанием для систематизации административно-правового регулирования в рассматриваемой области.

Новые вызовы и угрозы требуют дальнейшего совершенствования правового обеспечения транспортной безопасности. Необходимость проведения в настоящее время «правовой ревизии» и доработки значительного количества подзаконных правовых актов ранее отмечали представители Минтранса России, определив основное направление указанной работы: «оптимизация затрат субъектов транспортной инфраструктуры при сохранении и повышении уровня защищенности от актов незаконного вмешательства»².

В ходе планируемой работы предлагаем обратить внимание на следующие проблемы правового регулирования вопросов защищенности транспортного комплекса.

Во-первых, требует продолжения правовая интеграция в международные системы безопасности. Деятельность транспортного комплекса не ограничивается территорией отдельного государства, это связующая артерия, проходящая в границах нескольких субъектов и регионов. Именно поэтому очень важно объединение межгосударственных усилий по защите транспортного комплекса и взаимное дополнение разрозненных, национально-особенных систем безопасности различных государств.

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7, ст. 837.

² Научно-практическая конференция «Формула транспортной безопасности. Закон. Знание. Практика». 20 ноября 2019 г. URL: <https://formulatb.ru/2019/11/20/mintrans-nazval-perspektivnye-napravleniya-sovshenstvovaniya-normativnoj-bazy-po-transportnoj-bezopasnosti-posle-270-fz/> (дата обращения: 14.05.2021).

Как показал анализ законодательства по транспортной безопасности в государствах – участниках СНГ, слишком много имеется правовых пробелов и противоречий в международном и национальном правовом регулировании.

В настоящее время среди стран – участников СНГ отсутствует единое понимание термина «транспортная безопасность». Например, в законодательных актах Армении, Азербайджана, Узбекистан, Молдовы и Киргизии отсутствуют его легальное определение, однако в законах перечислены обязательные требования, которым должно соответствовать транспортное средство.

В законодательстве Республики Казахстан транспортная безопасность понимается как составная часть экономической безопасности. При этом, защищенность транспортной отрасли экономики от возможных угроз должна обеспечивать не только функционирование, но и развитие транспортного комплекса: обеспечивать создание условий для удовлетворения ежедневных потребностей бизнеса и населения в услугах по перевозке различными видами транспорта, совершенствование транспортной инфраструктуры и обеспечение конкурентоспособности транзитного потенциала республики.

В стадии формирования находится аналогичное законодательство в Белоруссии. В республиканском законе об основах транспортной деятельности под безопасной транспортной деятельностью понимается такое ее состояние, при котором обеспечена минимальная вероятность возникновения опасности для граждан, имущества, республики, иностранных государств и окружающей среды.

Транспортную безопасность, по нашему мнению, следует рассматривать как отдельный вид национальной безопасности. Цели и задачи государственного управления в области транспортной безопасности являются обеспечительными в системном достижении целей национальной безопасности. При этом возможно изучить опыт Республики Беларусь и Республики Казахстан по наделению указанного термина «экономической составляющей» и динамичностью.

Имеют как сходства, так и отличия, применяемые организационно-правовые средства обеспечения транспортной безопасности.

В большинстве стран применяется техническое регулирование, стандартизация и сертификация, аккредитация сил и средств обеспечения безопасности. Так, в Азербайджанской Республике пред-

усмотрена государственная стандартизация обязательных требований относительно безопасности транспортных средств, дорог, а также технических средств, обеспечивающих работу транспорта.

В Армении установлена административная регламентация в виде лицензирования транспортной деятельности (отдельных ее видов) и подтверждения соответствия транспортных услуг (аккредитация) в порядке, установленном Законом Республики Армения «Об оценке соответствия».

В Республике Казахстан, где транспортная безопасность является составной частью экономической безопасности, законодательно закреплён контроль за использованием экономических объектов, находящихся в управлении (либо собственности) иностранных организаций и организаций с участием иностранных инвесторов.

Среди административно-правовых процедур в области обеспечения транспортной безопасности в Белоруссии следует отметить: техническую оценку, лицензирование и оценку профессиональной подготовки и состояния здоровья, проводимую в отношении работников службы безопасности транспортной деятельности. Контроль осуществления лицензируемых видов деятельности в области транспортной деятельности осуществляется министерством транспорта и коммуникаций Белоруссии в соответствии с законодательством о лицензировании, о контрольной деятельности.

В Киргизской республике признаны зонами повышенной опасности аэропорты и пристани, станции и автотранспортные предприятия, железнодорожные линии и водные пути, используемые для движения транспортных средств. Правила нахождения на их территории строго регламентированы республиканским правительством. Транспортным предприятиям и перевозчикам предписано предотвратить доступ посторонних лиц к транспорту, обеспечить его охрану, техническое оснащение специальными устройствами. В качестве формы контроля предусмотрены административные досмотры.

Правила пребывания на объектах транспортной инфраструктуры устанавливаются также в Республике Узбекистан. Помимо этого, применяются сертификация автотранспортных средств на соответствие требованиям безопасности и лицензирование перевозок.

Вышеприведенный анализ основных административно-правовых процедур показал, что национальным законодательством (за исключением России, Таджикистана и Туркменистана) не предусмотрены: оценка уязвимости объектов, их категорирование и осо-

бые ограничения при приеме на работу сотрудников безопасности на транспорте, несмотря на то, что указанные меры предусмотрены модельным законом о безопасности на транспорте.

В Российской Федерации предлагается обратить внимание на необходимость:

гармонизации требований авиационной и транспортной безопасности;

доработки Порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности¹ в части требований к соискателям и правовой регламентации проведения мониторинга соблюдения аккредитационных требований;

внесения уточнений в порядок передачи персональных данных о пассажирах при осуществлении воздушных перевозок в связи с принятием Европейским парламентом Европейского союза директивы Directive (EU) 2016/681 от 27 апреля 2016 года, регулирующей использование странами Европейского союза записей регистрации пассажиров PNR.

Во-вторых, особое внимание требует информационное обеспечение транспортной безопасности. Минтранс России проводится работа по созданию государственного информационного ресурса – ЕГИС ОТБ. Основное предназначение системы заключается в информационном обеспечении деятельности в сфере транспортного комплекса федеральных органов исполнительной власти: Минтранса России и уполномоченных подразделений транспортной безопасности, МВД России, ФСБ России, Ространснадзора, Роавтодора, Росавиации, Росморречфлота, Росжелдора.

Одним из структурных элементов ЕГИС ОТБ являются автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах, а также о персонале (экипаже) транспортных средств (далее – базы). Сведения, содержащиеся в базах, относятся к информации ограниченного доступа. Порядок организация информационного взаимодействия, передачи сведений о пассажирах и экипажах при формировании базы в автоматическом режиме, защиты информации установлен ведомственным приказом².

¹ Утвержден приказом Минтранса России от 1 апреля 2015 г. № 145.

² Приказ Минтранса России от 19 июля 2012 № 243 «Об утверждении Порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, а также предоставления содержащихся в них данных» // Рос. газ. – 2012. – № 221.

По нашему мнению, основной целью ЕГИС ОТБ должно стать обеспечение защищенности транспортного комплекса и лиц, его использующих.

Задачами системы (помимо учетных функций по формированию реестра сведений о пассажирах и составе экипажа) должны стать:

- информационное обеспечение контроля (надзора) в области транспортной безопасности,

- информационное обеспечение самоконтроля (через личный кабинет субъекта),

- информирование об угрозах противоправного вмешательства в деятельность транспортного комплекса,

- решение задач по обеспечению национальной безопасности и выполнению других значимых функций государственного управления (например, стратегическое планирование развития транспортной отрасли и российской экономики, прогнозирование занятости населения, основных пассажиропотоков и грузопотоков, объемов транспортных услуг и др.).

С. Н. Зайкова

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

Е. С. Архипова

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

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ¹

Специализированный федеральный закон, принятый в 1999 году² (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ), регулирующий правовые отношения, возникающие в связи с деятельностью системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее – система профилактики), послужил основанием для систематизации административно-правового регулирования в рассматриваемой области.

Новые современные вызовы и угрозы требуют дальнейшего совершенствования правового и, в особенности, информационного обеспечения системы профилактики.

В Федеральном законе № 120-ФЗ упоминаются различные виды информации, в том числе, информация, подлежащая хранению и использованию в порядке, обеспечивающем ее конфиденциальность (например, ст. 9). Кроме того, соблюдение конфиденциальности полученной информации относится к принципам деятельности рассматриваемой системы профилактики (п. 2 ст. 2). Однако закон не предусматривает использование информацион-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-го проекта № 20-011-00656.

² Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

ных систем при межведомственном взаимодействии субъектов и обмене информацией.

Центром научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ФГБОУ ВО «СГЮА» проведено анкетирование по вопросам использования в работе информационных технологий и систем: в 2020 году – представителей комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (при поддержке Минпросвещения России), в 2021 году – представителей образовательных организаций высшего образования как субъектов системы профилактики (при поддержке Минобрнауки России).

Проведенные исследования показали невозможность обмена информацией между комиссиями и субъектами системы профилактики разных уровней (федеральных, региональных, территориальных и муниципальных) посредством используемых региональных информационных систем, отсутствие для этого правового основания. Также выявлены лишь единичные примеры установления порядка правовой защиты при обработке и обмене конфиденциальной информацией¹.

Используемые образовательными организациями высшего образования федеральные информационные системы (например, Единая государственная информационная система учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, Федеральная информационная система государственной научной аттестации) направлены на выполнение отдельных узко направленных функций и не предназначены для обмена информацией с другими участниками системы профилактики в части профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Для преодоления указанных проблем предлагается рассмотреть вопрос о создании правового основания (в виде отдельного федерального закона или путем внесения изменений в Федеральный закон № 120-ФЗ) для разработки и внедрения единой информационной системы для нужд органов и учреждений системы профилактики (далее – информационная система).

Положительными социально-экономическими, юридическими и иными последствиями разработки такой системы могут стать:

¹ Распоряжение Администрации г. Ижевска от 10 июля. 2009 г. № 248 «Об утверждении Положения о защите конфиденциальной информации в автоматизированных информационных системах Администрации города Ижевска». URL: https://www.izh.ru/i/info/informat_normdocs.html (дата обращения: 01.05.2021).

обеспечение инфраструктуры для обмена информацией между субъектами системы профилактики, как в рамках внутреннего межведомственного взаимодействия, так и внешнего, не ограничиваясь территорией одного субъекта Российской Федерации;

систематизация различных видов учета несовершеннолетних, их родителей (законных представителей), иных лиц, осуществляемого органами и учреждениями системы профилактики, как по органам учета, так и по показателям – индикаторам профилактической деятельности;

повышение уровня защиты персональных данных несовершеннолетних, их родителей (законных представителей), иных лиц;

создание условий для автоматического формирования отчетности о результатах деятельности субъектов системы профилактики;

формирование единой карты (истории) несовершеннолетних и их семей, отражающей принятые меры профилактики и иные результаты работы проведенной каждым субъектом системы профилактики.

Предлагается в перечень основных видов информации, размещаемой в информационной системе, включить информацию:

предусмотренную Федеральным законом № 120-ФЗ,

учитываемую в форме статистической отчетности¹,

используемую для проведения учета, в том числе персонифицированного учета несовершеннолетних²,

используемую субъектами системы профилактики при работе с несовершеннолетними и их семьями в соответствии с отраслевыми и ведомственными нормативными правовыми актами³.

¹ Приказ Росстата от 30 июля 2018 № 464 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством просвещения Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См. например, Приказ Минюста России № 113, Минпросвещения России № 306 от 17 июня 2019 г. «Об утверждении Порядка обеспечения администрацией мест содержания под стражей условий для получения несовершеннолетними лицами, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, начального общего, основного общего и среднего общего образования в форме самообразования и Порядка оказания администрацией мест содержания под стражей помощи в получении несовершеннолетними лицами, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, начального общего, основного общего и среднего общего образования».

³ См., например, Постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 21, ст. 2572.

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

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОТЗЫВА ДЕПУТАТА И ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

По данным Минюста РФ, представленным в Информационно-аналитических материалах о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (*данные за 2018 г. – начало 2019 г.*)¹ за указанный период было распущено 263 представительных органа и досрочно прекращены полномочия 1520 глав муниципальных образований. Среди них не было ни одного отзыва депутата или выборного должностного лица. Это не случайность. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ² и Федеральный закон № 131-ФЗ³ не устанавливают порог явки избирателей на выборы. Однако для того, чтобы провести отзыв депутата или выборного должностного лица, необходимо: а) провести сложную систему инициации этого процесса, аналогичную процедуре проведения референдума; б) чтобы за отзыв проголосовало «не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)». Это не справедливо. Отзыв должен проходить по той же методе, что и выборы.

Федеральный закон № 131-ФЗ дополнительно содержит условия препятствующие отзыву:

1. в п. 2.1 ст. 24 «в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муници-

¹ Министерство юстиции Российской Федерации / Развитие федеративных отношений и местного самоуправления / Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 05.10.2020).

² Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2002. № 24, ст. 2253.

³ Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 13 июля 2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2020. № 29, ст. 4504.

пального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется». Это означает, что даже в случае, если в муниципальном образовании действует смешанная избирательная система выборов, то отозвать депутата избранного не по партийным спискам, а по мажоритарной системе нельзя. Такая норма не логична.

2. Отзыв и референдум нельзя проводить одновременно с выборами.

3. Федеральный закон № 131-ФЗ не включил в качестве основания для отзыва «утрату доверия», которая существовала в Законе 1995 г. Учитывая, что к депутату на выборах не предъявляются никакие требования кроме общих требований избирательного права, получается, что его избирают не за профессиональные качества, а в связи с тем, что население испытывает к нему доверие. Таким образом, если он это доверие не оправдывает, то должна быть возможность такого депутата или главу муниципального образования отозвать по основанию «утрата доверия». В служебных отношениях это основание нашло широкое применение, а в отношениях с выборными избираемыми лицами по какой-то причине – потеряло.

4. В законе содержатся очень подробные условия ответственности главы муниципального образования перед государством, а вот основания и порядок наступления ответственности депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований (п. 1 ст. 71). Получается, что депутаты в Уставе должны сформировать алгоритм привлечения самих себя к ответственности перед населением. Это дает возможность муниципальным депутатам закрепить в уставе дополнительные условия, усложняющие привлечение лиц, замещающих муниципальные должности к ответственности. Например, в Уставе г. Саратова установлены подобные нормы в ст. 12:

- глава муниципального образования не может быть отозван: в течение первых и последних 12 месяцев срока его полномочий. Это 2 года из четырех;

- если по этому основанию отзыв проводился, но по каким то причинам не состоялся, то снова его нельзя проводить ранее, чем через 6 месяцев после проведения голосования;

- для проведения отзыва необходимо провести собрание граждан и создать инициативную группу. Инициаторы проведения

собрания не менее чем за 7 дней письменно уведомляют об этом главу муниципального образования, в отношении которого инициируется процедура отзыва, с изложением мотивов постановки данного вопроса на собрании. Дата проведения собрания может быть изменена инициаторами в случае невозможности участия в нем главы муниципального образования по причине его болезни, нахождения в отпуске, служебной командировке или по иной уважительной причине. Норма вроде диспозитивная и, казалось бы, инициаторы могут и не переносить дату, но при этом они должны обеспечить право участия в собрании главе муниципального образования. Такая норма создает условия долгосрочного оттягивания проведения собрания;

- запрещено участвовать в сборе подписей органам управления организаций всех форм собственности;

- сбор подписей на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат запрещается. В условиях закрытости многих территорий проживания и криминальной обстановки эта норма минимизирует возможности сбора подписей;

- если все условия соблюдены, городская Дума в течение 30 дней принимает решение о назначении голосования по отзыву главы муниципального образования или об отказе в назначении голосования по отзыву главы муниципального образования. О мотивированности отказа ничего не сказано.

По совокупности условий, отзыв провести практически нереально. Искусственное создание невыполнимых условий, заранее ломает волю граждан и лишает их инициативы.

Е. Ю. Комлев

*доцент кафедры муниципального права
юридического института
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»,
кандидат юридических наук*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Одной из основных новелл конституционной реформы 2020 года стало введение в текст Конституции понятия «публичная власть», которое до этого в тексте Конституции не использовалось. Ранее в тексте Конституции использовались (и используются до сих пор) термины «государственная власть» и «местное самоуправление», причем отмечается схожесть, но не тождественность данных понятий.

Так, в статье 2 Конституции указывается, что многонациональный народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, либо посредством органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом статья 12 Конституции закрепила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Несмотря на то, что понятие «публичная власть» используется в тексте Конституции впервые, оно не является новым для российского права, что находит подтверждение в многочисленных решениях Конституционного суда Российской Федерации.

Так, еще в рамках «Удмуртского дела» (постановление от 24.01.1997 № 1-П) Конституционный суд указывал, что органы местного самоуправления осуществляют публичную власть, а организация публичной власти на местах строится на основании принципов демократии и децентрализации власти.

В рамках «Курского дела» Конституционный суд указал, что граждане имеют право на участие в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования (постановление от 30.11.2000 № 15-П).

В постановлении от 01.12.2015 № 30-П («Иркутское дело») Конституционный суд указывал и на единство публичной власти, отмечая, что органы местного самоуправления и органы государственной власти, в силу специфики присущих им функций и возложенных на них задач, должны действовать согласованно. При

этом самостоятельность местного самоуправления, как указывал Конституционный суд, является, среди прочего, «базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия».

В этой связи может показаться, что в рамках конституционной реформы сложившиеся в законодательной и правоприменительной практике подходы лишь получили свое нормативное выражение. Представляется, что такая позиция верна только отчасти.

Действительно, нормы Конституции (в новой редакции) о публичной власти и роли и месте местного самоуправления в ней во многом являются закреплением тенденции развития законодательства о местном самоуправлении в последнее десятилетие. Так, помимо введения в текст Конституции понятия «публичная власть», в статьях главы 8 Конституции появились нормы, согласно которым:

- органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления...;
- особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом;
- существенно снижена роль поселений как базовых муниципальных образований (поселения более не упоминаются в тексте нормы части 1 статьи 131 Конституции).

В той или иной мере вышеуказанные положения и ранее находили свое отражение в федеральном законодательстве. Так, возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления предусмотрена в федеральном законодательстве еще с 2014 года и такой подход признан конституционным в рамках вышеупомянутого «Иркутского дела».

Однако ранее Конституция не содержала нормы, которая прямо предписывает органам государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления. Теперь же Конституция такие нормы содержит, равно как и нормы о принципе единства публичной власти. Кроме того, Конституция предоставляет законодателю широкую дискрецию в указанной сфере, которая ограничена статьей 12 Конституции, однако и ее толкование может быть довольно широким. В этой связи примечательна позиция Е.В. Гриценко, которая указывает, что «хотя конституционный законодатель прямо не говорит о единой системе органов публичной

власти, опасность такого толкования приведенных конституционных положений, как и опасность вмешательства в организационную самостоятельность субъектов РФ со стороны федеральных органов и в организационную самостоятельность местного самоуправления со стороны органов государственной власти Федерации и ее субъектов, все же возникает»¹.

Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях (например, в городах федерального значения) ранее также устанавливались федеральным законом. Однако теперь норма части 3 статьи 131 Конституции предусматривает, что законом могут устанавливаться особенности организации публичной власти в административных центрах субъектов федерации и на других территориях. Здесь также наблюдается возможность довольно широкого усмотрения для федерального законодателя.

При этом стоит обратить внимание, что на отдельных территориях могут устанавливаться особенности организации именно публичной власти, а не местного самоуправления, как это имело место раньше. Может ли это, например, означать, что на отдельных территориях функции органов местного самоуправления будут осуществлять органы государственной власти?

Указанный вопрос возникает, в частности, в отношении федеральной территории «Сириус». Система осуществления власти на ней не внятна. Система органов, которая именуется «органами публичной власти», не соотносится с концепцией, закрепленной в ст. 3 Конституции РФ.

В соответствии со статьей 67 Конституции организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом, которым такие территории созданы. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» устанавливает, что местное самоуправление в федеральной территории «Сириус» осуществляется в предусмотренных законодательством формах, а также через органы публичной власти федеральной территории «Сириус», осуществляющие, в том числе, полномочия органов местного самоуправления городского округа.

Правовая природа органов публичной власти федеральной территории «Сириус» пока до конца неясна, порядок формирова-

¹ Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 80–97.

ния органов публичной власти, указанный в федеральном законе № 437-ФЗ, свидетельствует о том, что данные органы являются скорее органами государственной власти, чем органами местного самоуправления.

В науке выражена обоснованная позиция о том, что «на данной стадии осмысления конституционного статуса федеральных территорий в России следует решить вопрос о возможности полного отсутствия на этих территориях местного самоуправления в традиционном для нашей науки понимании. Может ли прямое федеральное управление исключить осуществление не только региональной власти, но и местного самоуправления. Ответ на этот вопрос далеко неоднозначен»¹.

Конституционная реформа затронула также и иные нормы Конституции. Так, в соответствии со статьей 71 Конституции организация публичной власти (следовательно – и местного самоуправления) находится в ведении Российской Федерации. В соответствии со статьей 83 Конституции Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти формируется Государственный Совет. При этом Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти (часть 2 статьи 80 Конституции). Ранее указанные нормы в тексте Конституции не содержались.

Таким образом, конституционная реформа в части, касающейся местного самоуправления, соотносится с тенденцией развития законодательства о местном самоуправлении. При этом новые нормы Конституции, как представляется, не только подтверждают сложившиеся в законодательстве и правоприменительной практике тенденции и подходы к организации местного самоуправления, но и задают вектор для дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении, которое, несомненно, пойдет по пути сближения органов государственной власти и органов местного самоуправления с одновременным увеличением влияния первых на последние. Однако позиция, подтвержденная Конституционным судом в рамках «Иркутского дела», согласно которой Консти-

¹ *Васильева Н.В.* Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования / Н.В. Васильева, С.В. Праксова, Ю.В. Пятковская // *Правоприменение.* 2021. Т. 5. № 1. С. 128.

туция «исключает решающее участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения», должна и впредь сохранять свою силу, поскольку она была сформулирована на основании статьи 12 Конституции, которая в силу части 2 статьи 16 Конституции является приоритетной для норм остальных глав Конституции.

В. В. Костылев
*доцент кафедры административного
и финансового права Крымского филиала
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»,
к.п.н., доцент*

Ю. С. Кожущенко
помощник адвоката

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Важность совершенствования административно-правового регулирования государственного надзора в сфере пожарной безопасности обусловлена конституционными положениями, закрепляющими обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека¹. Последние в современном демократическом правовом государстве являются высшей ценностью. С целью обеспечения реализации неотъемлемых прав и свобод личности необходимо создание юридических гарантий и государственных механизмов, одним из которых является общественная безопасность. В числе ее элементов традиционно выделяют пожарную безопасность, которая направлена на обеспечение стабильности общества, его надлежащей жизнедеятельности.

По сведениям Министерства чрезвычайной ситуации РФ за 2020 г. было зафиксировано 439 100 пожаров, на которых погибли 8 262 человека и получили травмы – 8 439². Несмотря на общее снижение количества пожаров в прошлом году почти на 7 %, эта статистика демонстрирует неблагоприятную тенденцию уровня пожарной опасности в РФ и определяет необходимость поиска путей совершенствования административно-правового регулирования в этой сфере публичного управления.

Система законодательства о пожарной безопасности состоит из нормативных актов разной степени юридической силы, которые

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Рос. газ. – 2020. – 4 июля.

² Количество пожаров в 2020 году: Министерство чрезвычайной ситуации РФ. URL: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/4359846> (дата обращения: 11.05.2021).

являются правовой основой деятельности МЧС России, государственного пожарного надзора и других органов, осуществляющих надзорные функции, пожарную охрану, другие мероприятия. Правовое регулирование их деятельности недостаточно систематизировано и не имеет четкой организованности. Например, пожарный надзор, помимо профильного законодательства, регулируется нормами, закрепленными в КоАП РФ¹, УК РФ², многочисленных актах подзаконного характера³. Иные нормативные источники, напрямую не связанные с органами пожарной безопасностью, также предусматривают определенные правила ее обеспечения⁴.

Ежегодный рост числа нормативных актов, которых только за период 2000–2018 гг. было принято свыше 150⁵, создает сложность в их единообразном понимании и правовой оценке субъектами права, практическом применении уполномоченными органами публичной власти, их должностными лицами. Эти обстоятельства обуславливают необходимость систематизации законодательства путем устранения соответствующих пробелов в праве.

В этой связи представляются недостаточными предусмотренные законодателем меры по систематизации обязательных требований, путем создания только соответствующего реестра, содержащего их перечень, информацию об установивших их нормативных право-

¹ Ст. 8.32; 20.4; 23.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 5 апреля 2021 г., с изм. от 08 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954, ст. 219.

³ Напр. постановление Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. № 1479 (ред. от 31 декабря 2020 г.) «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 19, ст. 2415; Указ Президента РФ от 1 января 2018 № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 2, ст. 411 и др.

⁴ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ (ред. от 08 декабря 2020 г.) «О железнодорожном транспорте в РФ» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ст. 5105, ст. 32.

⁵ Сборник нормативных правовых актов для должностных лиц, осуществляющих надзорные функции в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий / <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/vse-dokumenty/1220> (дата обращения: 11.05.2021).

вых актах, сроке действия¹. В то же время «актуализация нормативно-правовой базы» является сегодня приоритетным направлением государственной политики в области пожарной безопасности².

В литературе специалисты, отмечая, в целом, «...отсутствие надлежащего теоретико-методологического обоснования нормопроектной и нормотворческой деятельности органов исполнительной власти... в частности федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти»³ по-разному подходят к решению этих проблем⁴. Единым является мнение⁵ о необходимости комплексного реформирования действующего законодательства в сфере пожарной безопасности путем: 1) применения основных правил законотворчества и следования им при подготовке вместе с основным законопроектом проектов сопутствующих подзаконных актов); 2) структурирования и упрощения системы законодательства о пожарной безопасности; 3) использования позитивного нормотворческого опыта государственных органов пожарного надзора зарубежных стран; 4) повышения культуры законотворчества, квалификации законодателей, а также включение в их число в качестве консультантов должностных лиц, осуществляющих государственный пожарный надзор.

Этот подход способствовал бы закреплению единого порядка осуществления органами публичного управления своих полномочий в сфере пожарной безопасности в рамках самостоятельного административного режима. Его создание обусловлено необходимостью повышения эффективности работы органов, реализующих государственную функцию, а также создания общего порядка их деятельности. Необходимость принятия такого акта объективно назрела в сфере деятельности органов государственного пожарного надзора.

¹ Часть 2 ст. 10. Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5006.

² Пункт 14 Указа Президента РФ от 1 января 2018 г. № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 2, ст. 411.

³ *Никулин М.И.* Актуальные проблемы административного права: учебное пособие для бакалавров и магистров / под ред. проф. М.И. Никулина. Симферополь, 2018. С. 110.

⁴ *Галицкая Н.В.* Правовое регулирование пожарной безопасности: история развития, современное состояние, проблемы и пути их решения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2 (127). С. 117.

⁵ *Топилкин П.С.* Пробелы в законодательстве РФ в области обеспечения пожарной безопасности и пути их преодоления // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы. 2014. № 1 (5). С. 8.

О. А. Лакаев

*старший научный сотрудник Саратовского филиала
ФГБУН «Институт государства и права
Российской академии наук»,
кандидат юридических наук*

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ НА ТЕРРИТОРИЯХ
С ОСОБЫМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМ РЕЖИМОМ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ПЕРСПЕКТИВЫ**

Новые конституционно-правовые реалии характеризуются приданием официального статуса давно сформировавшемуся в юридической науке термину «публичная власть». Конституция РФ¹, ранее не содержавшая данного понятия, после внесения в нее поправок в 2020 г. пополнилась целым рядом норм, которые направлены не только на его легализацию, но и на то, чтобы обеспечить реальную системность публичной власти, ее единство.

О таком единстве говорит указание на системность публичной власти, образуемую государственно-властным и муниципальным компонентами, а усиливает данное единство конституционно-правовое требование о необходимости взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления для повышения результативности реализации управленческих функций в интересах проживающего на соответствующей территории населения (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

Если рассматривать названную норму в совокупности с иными – регулирующими публичную власть – конституционно-правовыми нормами, то можно прийти к выводу о том, что она представляет своего рода общее правило, поскольку рассмотрение публичной власти исключительно как совокупности власти государственной и муниципальной (местного самоуправления) не соответствует современным тенденциям развития организационных форм управления в России и не отвечает потребностям ее экономического и инновационного развития.

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

В научной литературе, изданной до конституционной реформы 2020 г., активно продвигалась идея о том, что публичную власть составляют государственная власть (осуществляемая органами законодательной, исполнительной и судебной власти) и муниципальная власть (образуемая представительными и исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований)¹. Н.А. Кандриной был сформулирован вывод о важности категории «публичная власть» для последующих конституционных преобразований, поскольку она будет способствовать формированию эффективной модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для обеспечения реализации конституционных прав граждан в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг². Несмотря на воплощение высказанной идеи в действительность, следует отметить, что публичная власть не должна замыкаться на государственной власти и местном самоуправлении.

Конституция РФ содержит и иные нормы, позволяющие организовать публичную власть иначе – не в общем порядке, но при наличии на то законных оснований. Фактически речь идет о реализации законодателем принципа целесообразности при конструировании тех или иных форм организации публичной власти. Они могут устанавливаться на территориях, выбор которых осуществляется законодателем самостоятельно. Конституция РФ вряд ли может быть нормативным правовым актом, в котором могут быть перечислены все такие территории. Стимулирование экономического развития, инновационных разработок, научной и научно-технологической деятельности требуют от государства принятия оформляемых законодательно оперативных решений, вследствие чего поименовывать эти территории в Конституции РФ не нужно. Норма ч. 3 ст. 131 Конституции РФ гласит: «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом».

¹ См., например: *Кашкаров А.А.* К вопросу об определении содержания «Публичная власть» в современном демократическом обществе // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 174–175.

² См.: *Кандрина Н.А.* Публичная власть в современной российской государственности // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 3 (91). С. 92.

Среди «других территорий» можно было бы выделить, в первую очередь, территории с особым административно-правовым режимом осуществления экономической деятельности (особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, и др.). Однако подготовка поправок к Конституции РФ не сопровождалась определением территорий, где может быть особым образом организована публичная власть, поэтому в соответствующее федеральное законодательство изменения и дополнения не вводились. Вместе с тем под признаки органов публичной власти подпадает ряд перечисленных в соответствующих законах субъектов, которые, однако, официально публичную власть не осуществляют (управляющие компании, наблюдательные и экспертные советы), но при этом отнесены к субъектам, уполномоченным наряду с органами государственной власти управлять теми или иными территориями. При этом к ним могут переходить отдельные полномочия, в обычных условиях осуществляемые органами местного самоуправления (управляющие компании на территориях опережающего социально-экономического развития).

Исходя из этого федеральная законодательная политика представляется непоследовательной и неполной, не учитывающей всю многогранность современного понимания публичной власти и ее проявлений. С учетом изложенного представляется целесообразной и необходимой коррекция федерального законодательного регулирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности и иных режимов (обеспечивающих инновационное развитие), которой должна предшествовать ревизия всех федеральных законов, в которых полномочия по управлению теми или иными территориями сконцентрированы у субъектов, не имеющих статуса органов государственной власти и местного самоуправления. Главы соответствующих законов, определяющие порядок управления особыми территориями, должны содержать указание на публичную власть, чем будет обеспечена согласованность Конституции РФ и федерального законодательства.

Ю. Н. Мильшин
профессор кафедры административного
и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент

ПРЕДЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Административное усмотрение является весьма важным юридическим инструментом, без которого сложно себе представить правоприменительную деятельность органов публичной власти.

Сущность и правовая природа дискреционной власти исследуется учеными-правоведами длительное время. В европейских странах существовали разные взгляды на содержание дискреционной власти и ее место и роль в государственном управлении. Одни рассматривали дискреционные полномочия государственных органов, как нарушение верховенства права, а другие считали, что данные полномочия необходимы для достижения целей государственного управления.

Так, британский профессор В. Дайси отмечал, что власть, которая основана на свободе усмотрения, приведет к произволу¹.

Административное усмотрение как один из видов правоприменительного усмотрения широко применяется сотрудниками полиции. Действующее законодательство устанавливает широкие пределы дискреционных полномочий сотрудникам органов внутренних дел при применении мер административного принуждения.

Полномочия сотрудников полиции дают им обширную возможность проявлять массовое субъективное усмотрение, поскольку оно наполнено размытыми юридическими конструкциями по типу «может», «имеет право», «вправе».

Сотрудники полиции при принятии решения по административному усмотрению должны руководствоваться публичными интересами. Соответственно вся деятельность должна быть целесообразна и подконтрольна как органам государственной власти, так и общественным формированиям.

¹ См.: *Dacey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London, 1885. P. 102.

Важным признаком административного усмотрения является свобода выбора варианта решения, которая предоставляется сотрудникам полиции при реализации своих полномочий в условиях сложившейся ситуации. В законодательстве должны быть четко определены пределы административного усмотрения.

На усмотрение сотрудников полиции влияют такие факторы, как сложившиеся традиции, менталитет, уровень правосознания, наличие собственных жизненных принципов. Например, сотрудник, имеющий высокий уровень образования, опыт работы в органах управления, но не обладающий морально-нравственными принципами нередко преследует частные интересы. Сложившийся в последние годы дефицит правосознания и нравственности у сотрудников полиции негативно отражается на эффективности применяемых мер административного принуждения.

Административное усмотрение в деятельности полиции должно применяться исключительно в рамках закона, поскольку законодатель определяет основания и цели его осуществления. В противном случае их деятельность перерастает в произвол.

Наделение органов внутренних дел дискреционными полномочиями дает возможность гибко реагировать на изменения оперативной обстановки и оптимально разрешать конкретные ситуации, которые недостаточно урегулированы законодательством.

Необоснованно широкие пределы административного усмотрения для сотрудников полиции могут служить причиной коррупции¹.

Административное усмотрение в деятельности полиции связано с границами компетенции органа внутренних дел, чем больше объем компетенции, тем шире пределы административного усмотрения. Так, например, министерство внутренних дел реализует не только распорядительные полномочия, но и осуществляет нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере. Причем сотрудники полиции, реализуя свою компетенцию, самостоятельно определяют порядок осуществления организационных мероприятий, подбор методов и вариантов поведения.

Важно, чтобы сотрудники полиции, реализуя свои полномочия, не выходили за рамки отведенных правил, правильно понимали содержание публичного интереса и могли сбалансировать, прежде всего, интересы всех слоев населения и институтов гражданского

¹ См.: Мильшин Ю.Н. Административное усмотрение как элемент государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 44.

общества. Понимание данных интересов зависит от уровня образования, правосознания, способности реально оценить сложившуюся ситуацию. Для объективной оценки сложившейся ситуации должностные лица органов внутренних дел должны оперировать достоверной информацией, предвидеть последствия принимаемых решений.

Под пределами административного усмотрения сотрудников полиции следует понимать определенные ограничения их свободных действий по реализации задач и функций, направленных на охрану общественного порядка и безопасности.

В настоящее время назрела острая необходимость законодательного закрепления принципов и пределов дискреционных полномочий органов внутренних дел и совершенствования практики применения административного усмотрения.

А. В. Ольшевская

*доцент кафедры административного права
ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства
внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя»,
кандидат юридических наук, доцент*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОГО МИНИСТЕРСТВА

При изучении административного статуса того или иного органа, особо важным является вопрос о субъекте государственного управления, который является центральным, ведущим его элементом.

Субъект государственного управления выступает в управленческом процессе как наиболее активная, движущая сила. Как следствие, сущность субъекта государственного управления, его природа и характер, целевое назначение и структура, а также другие качества и проявления обуславливают особенности соответствующего вида управления, придают ему определенную форму, т.е. фактически устанавливают его.

Субъекты госуправления, осуществляя административное воздействие на объекты, преследуют определенные цели. В самом общем смысле госуправление преследует цель позитивного преобразования каких-либо общественных отношений. Субъектом государственного управления является орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять управленческую деятельность в том или ином направлении.

В структуру правового статуса входят два ключевых элемента:

- 1) права и обязанности, составляющие ядро правового статуса;
- 2) правосубъектность.

Поскольку федеральные министерства являются органом исполнительной власти, то их административно-правовой статус, можно определить как совокупность правосубъектности и компетенций. При этом правосубъектность надо рассматривать как совокупность правоспособности и дееспособности, а компетенции – как совокупность полномочий, целей, задач, обеспечивающих реализацию функций данных министерств.

Федеральное министерство можно отнести к государственному коллективному субъекту. Административно-правовой статус государственного коллективного субъекта рассматривается как совокупность следующих трех элементов (блоков):

1) целевой блок (под целью при этом понимается обеспечение определенной социальной потребности, которая конкретизируется на нормативно-правовом уровне в перечне задач и выполняемых функций);

2) структурно-организационный блок;

3) компетенционный блок (совокупность властных полномочий относительно определенных предметов ведения).

Н.И. Игнатюк¹ федеральное министерство рассматривает как конкретный орган отраслевого управления, который выполняет властно – распорядительные функции в системе государственного управления.

Официальное определение федеральному министерству дано в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314².

Согласно указу федеральное министерство – это исполнительный орган государственной власти, который разрабатывает политику государства и правовое регулирование той сферы деятельности, в которой он функционирует. Возглавляет федеральное министерство входящий в состав Правительства РФ федеральный министр.

Федеральное министерство как центральный исполнительный орган государственной власти осуществляет правовое регулирование своей деятельности самостоятельно³.

Федеральные министры имеют право давать указания руководителям федеральных служб и агентств, которые подчиняются соответствующим министерствам, и, при необходимости, приостанавливать действие решений этих федеральных органов (их руководителей) или отменять эти решения, при условии отсутствия другого Порядка их отмены.

Федеральное министерство не уполномочено выполнять контрольные и надзорные функции, а также не в праве самостоятельно распоряжаться управлением госимуществом, за исключением случаев, предусмотренных в законодательных актах Президента или Правительства России.

Федеральное министерство также координирует и контролирует деятельность федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении. С этой целью федеральный министр

¹ *Игнатюк Н.А.* Компетенция федеральных министерств Российской Федерации. М., 2003. С. 134.

² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 №314 (в ред. от 20 ноября 2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

³ *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М., 2007. С. 301.

по поручениям Президента, Председателя Правительства¹ издает приказы и контролирует их исполнение; назначает и освобождает от должности руководителей федеральных служб, агентств, их заместителей; утверждает годовой план и показатели деятельности подчиненных им органов, отчет об их выполнении и так далее.

Данный случай нашел свое отражение в судебной практике, а именно в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 19 февраля 2019 г. № Ф05-38/19 по делу № А40-58461/2018². Из данного Постановления видно, что федеральные министерства выполняют не только функции по разработке госполитики и правового регулирования, но и ряд других, которые предусмотрены Положением о том или ином федеральном органе.

Рассматриваемый орган координирует деятельность государственных внебюджетных фондов. Для этого федеральный министр вносит в Правительство России предложение о назначении (отзыве) руководителей данных фондов; принимает правовые акты по особенностям их деятельности; проводит контроль их деятельности в случаях, установленных законодательством РФ, а также выполняет иные функции³.

В настоящее время в соответствии с Указом Президента России от 21 января 2020 г. № 21⁴, осуществляет свою деятельность 21 федеральное министерство, по ранее действовавшему Указу Президента России от 15 мая 2018 г. № 215 количество данных министерств было 17, а по Указу Президента России от 21 мая 2012 г. № 636 – 20.

С.В. Ячевская⁵ считает, что административно – правовой статус министерства включает в себя два аспекта: во-первых, министер-

¹ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19 февраля 2019 г. № Ф05-38/19 по делу № А40-58461/2018: по делу № А40-58461/18 об оспаривании бездействия (действий), распоряжений к Минтрансу России, Росморречфлоту, капитану морского порта Новороссийск – должностному лицу Росморречфлота Тузинкевичу Е.В., заместителю капитана морского порта Новороссийск Пушко И.А.: // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право РФ: учебник. М., 1997. С. 468.

⁴ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (в ред. от 20 ноября 2020 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4, ст. 346.

⁵ *Ячевская С.В.* Правовой статус министерства в системе государственного управления. Административно правовые аспекты // Право и управление. XXI век. 2009. № 4 (13). С. 33.

ство выступает в качестве отраслевого органа, и во-вторых, в роли координатора своей сферы деятельности.

Специфика деятельности, полномочия и обязанности федеральных министерств определены указами Президента или постановлениями Правительства, в редких случаях – федеральными законами.

Анализируя указы Президента или постановления Правительства, относящиеся к функционированию конкретных федеральных министерств, можно сказать, что задачи, поставленные перед ними, в большинстве случаев сводятся к управлению той или иной сферой.

Согласно Указу Президента России от 21.01.2020 № 21 руководство деятельностью ряда министерств, осуществляет глава государства.

Высокая роль главы государства в структуре исполнительных органов государственной власти заключается в том, что Президенту России подведомственны силовые ведомства и Министерство иностранных дел (далее – МИД России).

В соответствии с ранее действующим Указом Президента от 11 января 1994 г. главе государства подконтрольны были МИД России и Министерство обороны, Министерство внутренних дел (далее – МВД) и Федеральная служба безопасности (далее – ФСБ). Впоследствии данный список был дополнен Министерством по делам гражданской обороны и Министерством по чрезвычайным ситуациям.

В настоящее время в Российской Федерации существует пять министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации. А данным министерствам подведомственны шесть агентств и служб. Как и ранее Президент Российской Федерации руководит деятельностью силовых министерств, а также и деятельностью МИД России и Министерства юстиции России.

Рассматриваемая норма Указа Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 получила свое закрепление в п. 1 ст. 87 Конституции России, в которой сказано, что глава государства является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

Данный факт является обоснованным, так как именно в руках Президента Российской Федерации сконцентрированы все силовые министерства страны. А исходя из пункта 2 статьи 80¹ Основного закона глава государства является гарантом Конституции РФ,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. от 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416; № 27, ст. 4196.

прав и свобод человека и гражданина. Согласно Конституции России глава государства принимает меры по охране независимости и государственной целостности Российской Федерации.

Поэтому, защита суверенитета нашей страны не возможна без концентрации в руках Президента руководства данными министерствами. Если Президент напрямую не будет руководить всеми силовыми ведомствами, а возложит данную обязанность на Правительство, то он уже не будет гарантом прав и свобод человека и гражданина. Что приведет к прямому нарушению норм Конституции Российской Федерации.

Пункт 1 статьи 87 Основного закона закрепляет тот факт, что именно в руках главы государства сконцентрированы полномочия по руководству силовыми министерствами.

Согласно вышеуказанной статье Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Поэтому, компетенция главы государства шире, чем просто управление деятельностью федеральных силовых министерств.

В круг его полномочий входит: формирование и руководство Советом Безопасности; утверждение военной доктрины РФ; руководство деятельностью отдельных силовых министерств и ведомств; назначение и освобождение от должности высшего командования Вооруженных Сил; внесение законопроектов в Государственную Думу, в том числе по вопросам военного строительства; присвоение высших воинских званий.

Поэтому, руководствуясь статьями 80 и 87 Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод о целесообразности того, что именно глава государства руководит деятельностью силовых министерств, таких как Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации.

Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 закрепляет положение о том, что деятельностью ряда федеральных министерств, а также федеральных служб и агентств, подчиненных этим министерствам, подконтрольны Правительству России.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство и иные федеральные органы исполнительной вла-

сти, в связи с чем, роль Правительства в системе рассматриваемых органов велика.

Правительство Российской Федерации обеспечивает реализацию единой социально ориентированной государственной политики в России в сферах культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, а также сохранения семьи, традиционных семейных ценностей и в области охраны окружающей среды.

Полномочия, которые осуществляет Правительство РФ в отношении подконтрольных ему федеральных министерств представлены на рис. 1.

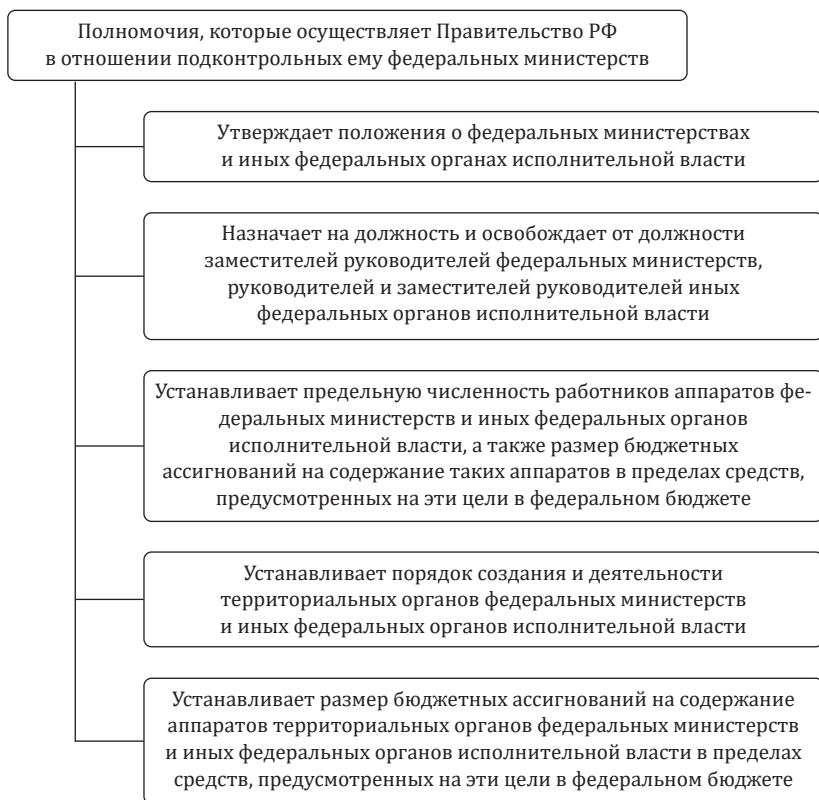


Рис. 1. Полномочия, которые осуществляет Правительство РФ в отношении подконтрольных ему федеральных министерств

Подводя итог, стоит сказать, что федеральное министерство – это федеральный исполнительный орган государственной власти, который осуществляет государственное управление в определенной сфере. Данный орган может быть подконтрольным Президенту РФ или Правительству РФ. В зависимости от того какой субъект осуществляет руководство деятельностью, тот субъект и издает положение о данном органе власти, где закрепляется административно – правовой статус конкретного министерства. Федеральное министерство осуществляет те функции и ту компетенцию, которая содержится в Указе Президента РФ от 21.01.2020 № 21 и в положении о конкретном федеральном министерстве РФ.

Поскольку федеральные министерства являются органом исполнительной власти, то их административно-правовой статус, можно определить как совокупность правосубъектности и компетенций. При этом правосубъектность надо рассматривать как совокупность правоспособности и дееспособности, а компетенции – как совокупность полномочий, целей, задач, обеспечивающих реализацию функций данных министерств.

Р. А. Осипов

старший преподаватель кафедры
теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ОСНОВА ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принцип разделения властей – это фундаментальный принцип, закладывающий основу для построения демократии в государстве.

В России действует принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, закрепленный в ст. 10 Конституции, где отмечается самостоятельность ветвей¹.

Безусловно, отцами классической теории разделения властей принято считать философа-материалиста Джона Локка и философа-просветителя Шарля Луи Монтескье. Д. Локк опирался на приоритет законодательной власти, не отдавая ей при этом абсолютное преимущество. Барон Ш.Л. Монтескье сделал вывод, что баланс интересов различных социальных групп обеспечивает стабильность государства.

Эти вопросы открыты для диспутов и являются актуальными среди ученых-правоведов нашего времени.

Как утверждает А.Ф. Быстрянец: «проблема осуществления власти включает в себя три аспекта – структурный, процессуальный и функциональный»². Автор отмечает самостоятельность и взаимную ответственность каждой из ветвей. В своей работе он опирается на горизонталь единства между органами субъектов федерации и федеральными органами власти, одновременно отмечая вертикаль управления. Функциональный аспект заключается в конкретных полномочиях каждой ветви власти. А процессуаль-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. ст. 1416.

² См.: Быстрянец А. Ф. К вопросу об обеспечении единства государственной власти при реализации принципа разделения властей. URL: <http://novaum.ru/public/6631> (дата обращения: 01.04.2021).

ный – это способ выражения компетенции и правоприменения издаваемых нормативных актов.

При этом Президент обособлен и имеет частичные компетенции каждой ветви. Со стороны судебной власти – это назначение судей на должности и право на помилование. Как законодатель Президент издает Указы. А признаки исполнительной власти наблюдаются в полномочиях Президента обеспечить субординацию и взаимную ответственность всех ветвей. В.А. Чирикин указывает на право прямого управления Президентом силовым блоком, право роспуска нижней палаты Парламента. А также на его компетенцию участия в нормотворческой деятельности Правительства, на расширенный круг полномочий в каждой сфере, что ставит под сомнение демократические основы государственного строя¹.

Так статья 67 Конституции РФ гласит: «...На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом». Политологи строят прогнозы о появлении Концепции развития единой Публичной власти в России, а корни можно искать в принципах народовластия начала прошлого века. Категория Публичная власть не нова и имплицитно следует из многих конституционных норм.

М.М. Айбатов отмечает, что нарушения принципа разделения власти часто в России выражаются в приоритете актов исполнительной власти над нормами законодательной власти².

На основании исследованных выше фактов и мнений можно предположить, что наблюдается тенденция формирования сильной исполнительной власти. Баланс сдвигается именно в эту сторону. Но при правильном моделировании политики развития государства на ближайшие 20 лет, мы можем наблюдать позитивную картину коллаборации ветвей власти.

¹ См.: *Чирикин В.А.* Особенности правового принципа «разделения властей» // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 349.

² См.: *Айбатов М.М.* Принцип разделения властей в государственно-политической системе России: историко-правовой анализ // Юридический вестник ДГУ. 2020. Т. 33. № 1. С. 10.

С. М. Рукавишников
докторант кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Образовательная деятельность и ее правовое регулирование – одно из важнейших направлений развития правовой системы в современной России. Особую актуальность данный тезис приобретает в 2021 году, объявленном Президентом Российской Федерации Годом науки и технологий¹. О системности и долгосрочности работы по укреплению научного потенциала России регулярно говорится на самом высоком уровне государственной власти², что делает одним из ключевых направлений тему подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре.

Система высшего образования и институт аспирантуры, ставший ее составной частью, подвергается в настоящее время существенному реформированию. Одним из наиболее заметных преобразований стало наделение аспирантуры статусом ступени высшего образования – так называемой «системы подготовки кадров высшей квалификации», следующей за уровнями специалитета и (или) магистратуры.

Примененный подход иллюстрирует собой сложное соотношение между логикой построения уровней высшего образования и ученых степеней в СССР, правопреемником которой является Российская Федерация, и зарубежными государствами-участниками Болонского процесса, к которому примкнула и Россия.

Российская аспирантура традиционно выступала в качестве кузницы научных и научно-педагогических кадров, образовательная же составляющая данного института несла вторичный характер, имея своей целью подготовку к преподавательской деятельности, а также более профессиональное владение исследовательскими компе-

¹ См.: Указ Президента РФ от 25 декабря 2020 г. № 812 «О проведении в Российской Федерации Года науки и технологий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52, ч. I, ст. 8797.

² См., напр.: 2021 год объявлен в России Годом науки и технологий // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [электронный ресурс] URL: <https://www.minobrнауки.gov.ru/god-nauki/> (дата обращения: 16.05.2021).

тенциями. Согласно действующему законодательству, совокупность целей осталась прежней, но порядок их иерархии существенно изменился, в результате чего подготовка и защита диссертации на соискание ученой степени кандидата наук стала желательным, но необязательным итогом обучения в аспирантуре. Звучавшие тезисы о том, что лицо, получившее диплом об окончании аспирантуры, но не защитившее кандидатскую диссертацию, получит возможность найти преподавательскую работу в любом вузе страны, не подтвердились реальной практикой. В условиях жесткой конкуренции и борьбы за достижение аккредитационных показателей любому вузу в роли преподавателя и ученого интересен, прежде всего, обладатель ученой степени, а уж затем – диплома той или иной формы.

Отдельные вопросы вызывает поверхностное сходство между программами подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре и программами высшего образования на уровне магистратуры. Наличие в магистратуре образовательного блока, посвященного педагогическому мастерству, вкупе с подготавливаемыми магистрантами и аспирантами научными работами, имеющими, несмотря на принципиально разные цели и содержание, общее название «диссертация», порождает непонимание обучающимися разницы между магистратурой и аспирантурой, которая окончательно закрепляется фактическим отсутствием у аспирантов необходимости в защите кандидатской диссертации для завершения обучения в аспирантуре.

В связи с этим, на первый план выходят вопросы принципиального определения цели аспирантуры, а также стимулирования и поддержки молодых ученых. Необходимо отметить, что первый необходимый шаг в корректуре регламентации образовательной деятельности здесь уже сделан – с 1 сентября 2021 г. вступает в силу новый закон, проект которого был внесен Правительством Российской Федерации¹. Одним из ключевых положений закона является пересмотр целей аспирантуры – теперь в рамках освоения программ аспирантуры (адъюнктуры) должна быть подготовлена диссертация, соответствующая критериям, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 «О порядке присуждения ученых степеней»².

¹ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 517-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1, ч. I, ст. 56.

² Собр. законодательства Рос. Федерации, 2013. № 40, ч. III, ст. 5074; 2020. № 22, ст. 3517.

Вопрос эффективности стимулирования молодых ученых также далек от стадии решения – наряду с экспериментальными механизмами грантовой поддержки молодых кандидатов и докторов наук¹, по-прежнему отсутствует единая федеральная система поощрений, создающих материальные гарантии для лиц, успешно защитивших диссертации на соискание ученых степеней, а также их научных руководителей и научных консультантов, что требует дополнения действующего законодательства.

Однако, более концептуальный вопрос регламентации деятельности по подготовке научно-педагогических кадров – вопрос места аспирантуры в российской образовательной системе. Текущий курс законодательной политики следует мягкому реформированию с оставлением за аспирантурой статуса уровня высшего образования, что аргументируется необходимостью сохранения гарантий за обучающимися, среди которых – отсрочка от армии, стипендии, материальная помощь, общежитие, контрольные цифры приема на бюджетные места². В то же время, принимая во внимание очевидно вспомогательный характер образовательной компоненты аспирантуры, традиционно являвшейся, прежде всего, институтом подготовки исследователей, а также учитывая необходимость коренного пересмотра стимулирования молодых ученых, возникает вопрос об отнесении аспирантуры к послевузовскому образованию. Такие проблемы, как миграция талантливых научно-педагогических кадров за рубеж, низкий процент защит и падение престижа профессии ученого среди молодежи свидетельствуют о необходимости более значительных перемен в регламентации образовательной деятельности по подготовке кадров высшей квалификации. Отправной точкой таких перемен может стать отнесение аспирантуры к послевузовскому образованию, получатели которого будут обеспечены выверенной системой материальных и социальных гарантий, а также иметь четкие перспективы востребованности на рынке труда.

¹ См.: *В.В. Путин*: нам нужно найти такие решения, которые повысят престиж, научный статус и доходы преподавателей и профессоров в регионах, обеспечат значительный рост качества образования и исследований в вузах // Высшее образование сегодня. № 3. 2020. С. 10.

² См.: Правила аттестации для аспирантов изменятся // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: [электронный ресурс] URL: <http://duma.gov.ru/news/50408/> (дата обращения: 16.05.2021).

О. З. Рыбаключева

*доцент кафедры уголовного права
Белорусского государственного университета, Минск,
Республика Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент*

О ПРИНЦИПАХ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Взаимодействие субъектов и объектов государственной кадровой политики должно строиться на научной основе в соответствии с определенными принципами, т.е. основными положениями и правилами, регламентирующим работу с кадрами в органах внутренних дел (далее – ОВД). В настоящее время в Законе Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (далее – Закон об органах внутренних дел) и Положении о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденном Указом Президента Республики Беларусь от 15.03.2012 № 133, не сформулированы ни принципы кадровой политики в ОВД, ни принципы службы в ОВД. Учитывая, что служба в ОВД дел является видом государственной службы, можно предположить, что она осуществляется в соответствии с основными принципами построения и функционирования системы государственной службы, закрепленными в статье 6 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 г. № 204-З.

Вместе с тем, принципы государственной службы не в полной мере отражают особенности прохождения службы в ОВД, а закрепленные в статье 4 Закона об органах внутренних дел принципы деятельности ОВД (законности; уважения и соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан; гуманизма; единства системы ОВД и централизации управления ими; сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности; независимости от деятельности политических партий и других общественных объединений) не отражают всех принципов кадровой политики в ОВД, а также особенностей службы в ОВД. Все это предопределяет необходимость разработки и законодательного закрепления единых правовых, организационных и функциональных принципов кадровой политики в ОВД и принципов службы в ОВД.

В правовой доктрине принципы права всегда подвергались серьезному изучению и анализу как учеными-теоретиками, так

и представителями различных отраслей права. Среди отечественных ученых-теоретиков права наибольший вклад в изучение принципов внесли: Н.Г. Александров, А.Б. Венгеров, А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, С.Г. Дробязко, А.Л. Захаров, Д.А. Керимов, В.А. Кучинский, Р.З. Лившиц, Н.М. Малейн, С.А. Трахименок, С.Е. Фролов и др. Исследование принципов отдельных отраслей права осуществлялось многими учеными (Н.Л. Бондаренко, В.А. Витушко, В.П. Грибанов, Т.И. Илларионова, О.С. Красавчиков, Е.Г. Комиссарова, В.Г. Тихиня, В.Ф. Чигир, О.И. Чуприс и др.), а общетеоретическая модель принципов государственного управления и (или) принципов государственной службы рассматривается в работах таких исследователей, как Д.Н. Бахрах, Ю.М. Буравлев, А.А. Демин, О.Д. Лазор, О.И. Чуприс, В.И. Яковчук и др.

В отечественной и зарубежной литературе предлагаются различные подходы к определению группы принципов или их классификации. Общеизвестным является деление всех правовых принципов по сфере их действия на общеправовые, специально-правовые и принципы отдельных институтов. Учитывая устоявшуюся практику и основываясь на мнениях ученых-административистов, следует выделить следующие группы принципов кадровой политики в ОВД:

- 1) общие принципы, регулирующие государственную кадровую политику в целом;
- 2) специальные принципы, регулирующие кадровую политику в ОВД;
- 3) частные принципы, регулирующие прохождение службы в ОВД и функционирование отдельных элементов кадровой работы в ОВД.

В настоящее время общие принципы, регулирующие государственную кадровую политику в целом, законодательно в Республике Беларусь не закреплены и их определение необходимо осуществлять с учетом содержания и сущности государственной кадровой политики в целом. Специальными принципами кадровой политики признаются принципы, характерные для реализации кадровой политики в ОВД. Частные принципы характеризуют наиболее существенные черты реализации кадровой политики в ОВД.

Как точно отметила профессор Н.Л. Бондаренко, «не только содержание системы раскрывается посредством включения в нее определенных элементов, но и наоборот – содержание каждого

элемента предопределяет система, в которую он включен»¹. Исходя из этого, анализ правовой сущности каждого принципа кадровой политики в ОВД, его содержания и механизма реализации не только в отдельности, но и в совокупности с другими принципами позволит определить систему принципов кадровой политики в ОВД.

К общим принципам, регулирующим государственную кадровую политику в целом, по нашему мнению, можно отнести принципы законности, гуманизма, равенства всех перед законом, обеспечения и защиты конституционных прав и свобод гражданина в сфере труда и др.

В качестве специальных принципов, регулирующих кадровую политику в ОВД, могут быть рассмотрены следующие:

1) единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в ОВД. В соответствии с действующим законодательством отношения между работодателем (представителем нанимателя – органа внутренних дел) и сотрудником ОВД строятся не на основании норм трудового права, а регулируются законодательством о службе в ОВД. Лицо поступает на службу в ОВД, беря на себя исполнение обязанностей сотрудника ОВД, а государство обязуется содержать сотрудника (выплачивать ему денежное содержание, а не заработную плату. При этом сотрудник не имеет право (кроме специально оговоренных случаев) получать доход из иных источников. Кроме того, служба в ОВД предполагает выполнение сотрудником любого законного приказа (поручения) в рамках служебных (должностных) обязанностей и полномочий, в том числе с риском для собственного здоровья или жизни. При этом рамки служебного времени хотя юридически и устанавливаются, но практически не имеют значения – приказ может быть отдан в любое время, особенно если это вызвано служебной необходимостью, чрезвычайным происшествием и т.п. Таким образом, отношения по службе в ОВД по сути отношения заведомо неравные, основывающиеся не на трудовом, а на административном праве, не на соглашении сторон, а на субординации;

2) обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в ОВД;

3) создание равных возможностей для продвижения по службе в соответствии с профессиональными, деловыми качествами и образованием;

¹ Бондаренко Н.Л. Принципы гражданского права Республики Беларусь. Минск, 2007. С. 55.

4) взаимосвязь обязанностей, ограничений и ответственности на службе в ОВД и гарантий правовой и социальной защиты сотрудников ОВД и др.

Частные принципы кадровой политики в ОВД регулируют функционирование отдельных элементов кадровой работы: принципы профессионального отбора, принципы прохождения службы, принципы продвижения по службе, принцип ротации и др.

Определение и законодательное закрепление принципов кадровой политики в ОВД является составной частью теоретико-методологического компонента реализации государственной кадровой политики в ОВД и необходимым условием кадрового обеспечения деятельности ОВД.

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

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Продовольственное обеспечение выступает одним из наиболее важных и первостепенных вопросов XXI века, все больше отражаясь в приоритетных направлениях развития мировой экономики. Такую позицию поддерживает и ООН, на базе которой действует Всемирная продовольственная программа, которая выражается в продовольственной помощи в чрезвычайных ситуациях, а также в работе с обществом в целях повышения качества питания и повышения устойчивости. Важно отметить, что Россия с 2003 года активно участвует и оказывает содействие программе и на 2021 год входит в ТОП-20 крупнейших доноров ВПП ООН.

В Российской Федерации значимость продовольственной сферы также находится на первоочередном месте. Выступая в числе наиболее важных сфер государственных и общественных интересов, продовольственное обеспечение населения является базовым и неотъемлемым правом человека, косвенно отражаясь и в основном законе страны – ст. 7, 41 Конституции РФ¹.

Однако, для страны, в условиях «западных» санкций и с учетом вступления страны во Всемирную торговую организацию (ВТО), особую актуальность приобретают вопросы обеспечения продовольственной безопасности, как на региональном, так и на национальном уровнях.

Вопросам продовольственной безопасности в Российской Федерации уделяется большое внимание. Так, Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», продовольственная безопасность рассматривается как элемент национальной безопасности, гарантия

¹ Рос. газ. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

обеспечения которой возложена на государство¹. В числе основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Доктрина называет повышение почвенного плодородия и урожайности, расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель и др. (п. 13).

С 2020 года действует Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. Согласно документу, продовольственная безопасность Российской Федерации – состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни².

Продовольственный комплекс, как приоритетная составляющая системы жизнеобеспечения, функционирует в условиях постоянно меняющейся внешней среды, и от скорости реакции на угрозы зависит результат его развития и деятельность в целом. Выделяют различные угрозы продовольственного обеспечения, к ним относятся: экономические, технологические, климатические и внешнеполитические и др., для предупреждения которых необходимо выполнение определенных задач³.

Как отмечает Н.Ш. Пономаренко, появились угрозы, связанные со злонамеренным изменением качества продуктов питания, нарушением условий хранения и другими действиями, которые приводят к отзыву и последующему уничтожению продукции, что ведет к огромным денежным потерям конкретных предприятий и угро-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

² См.: Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4, ст. 345.

³ См.: Голоманчун Э.В. Административная ответственность в сфере обеспечения продовольственной безопасности: федеральный и региональный аспекты // Научный вестник Волгоградского филиала РАНИГС. Серия: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 72.

жает продовольственной безопасности государств¹. Опасность таких угроз информационной безопасности продовольственного комплекса увеличивается с учетом процесса цифровизации и расширением сфер применения технологий Индустрии 4.0.

Действительно, производственный процесс осуществляется посредством использования цифровых технологий, при помощи программного обеспечения и роботов на основе технологий сенсорных сетей, Интернета вещей и блокчейна, искусственного интеллекта. Цифровые технологии охватывают также логистику распределения и реверсивную логистику в продовольственном комплексе. На сегодняшний день производственный сектор отнесен к группе с относительно высоким уровнем риска кибератак².

Хакеры могут проникнуть в ИТ-инфраструктуру, поддерживающую цепочки поставок, прервать доставку продуктов питания к месту назначения. Перебои с поставками продукции в продовольственном комплексе могут отрицательно сказаться как на экономике государства, так и на продовольственной безопасности. Также хакеры могут получить доступ к электронным схемам управления промышленными роботами и оборудованием, повлиять на состав и качество продуктов, а впоследствии – к заболеваниям и смерти потребителей.

В этой связи, необходимо повышать уровень цифровой грамотности персонала на предприятиях, осведомлять о возможных кибератаках на производство. Недостаток знаний пользователей позволяет злоумышленникам добиваться успеха, поэтому усилия по передаче такой информации важны для всех сотрудников. Поскольку отсутствие знаний пользователей является основной причиной успеха многих киберинцидентов, общение между отделами является ключевым для обеспечения того, чтобы они знали и понимали причины, а также профилактические меры, которые могут быть приняты в будущем.

Считаем возможным выделить следующие основные условия, которым должны отвечать все предприятия: кибербезопасность организации, защита и планирование действий на всем протяжении возможных атак.

¹ См.: Пономаренко Н.Ш. Актуализация вопросов информационной безопасности продовольственного комплекса // Экономические науки: вопросы теории и практики: сборник статей II Международной научно-практической конференции. Пенза, 2021. С. 187.

² См.: Право.ру. URL: <https://pravo.ru/news/209607/> (дата обращения 01.02.2021).

В продовольственном секторе, как приоритетной составляющей системы жизнеобеспечения, качество данных является показателем надежности, фундаментом информационной безопасности при принятии комплексных цифровых решений, в связи с чем необходимо в рамках доктринальных документов закреплять положения, направленные на обеспечение информационной безопасности продовольственного сектора, в частности: обозначить перечень угроз, которые могут исходить от киберпространства, а также определить основные способы борьбы с ними (к примеру, указать на программы защиты).

А. В. Семенова
*доцент кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук*

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Геополитическое расположение Российской Федерации делает ее привлекательной для иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако в период пандемии, из-за принятых ограничительных мер, трансграничная мобильность населения значительно сократилась. Все мировое сообщество пытается урегулировать миграционные потоки с помощью применения различных организационно-правовых форм, поскольку неконтролируемая миграция ведет к подрыву национальной безопасности, росту преступности, экономическому кризису, межнациональным конфликтам, социальной напряженности т.д.

Для Российской Федерации цель миграционной политики заключается в создании такой миграционной ситуации, которая бы способствовала решению задач в сфере обеспечения безопасности государства, национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе¹. Контрольно-надзорная деятельность в сфере миграции осуществляется рядом органов государственной власти, наделенных данной компетенцией (МВД, ФСБ, МИД, Минобороны, Минюст, иные органы государственной власти, учреждения и организации). Основным органом, реализующим государственный контроль в сфере миграции, является Главное управление по вопросам миграции МВД России². Упомянутые органы государственной власти регламентируют складывающиеся в условиях эпидемиологической нестабильности отношения с помощью принятия ряда нормативно-правовых актов. Среди них следует выделить Указ Президента

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45, ст. 6917.

² Приказ МВД России от 23 декабря 2019 г. № 940 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274¹. Суть данного акта заключается в том, что иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывшим в визовом или безвизовом порядке были приостановлены сроки временного пребывания вплоть до 15 июня 2021 года включительно. Следовательно, осуществляемая соответствующими органами контрольно-надзорная деятельность в сфере миграции, должна учитывать предписания данного Указа Президента РФ.

В соответствии с основными показателями деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-март 2021 г. количество фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства составляет 1 983 087, направлено представлений о не разрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда на территорию Российской Федерации – 59 952². Данные показали значительно снизились по сравнению с 2020 г. за тот же период, почти в три раза, но вместе с тем не перестают быть значимыми для реализации контрольно-надзорной деятельности и свидетельствуют о масштабной работе по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства на территории Российской Федерации.

В целях профилактики нарушений миграционного законодательства уполномоченными органами власти в сфере миграции проводятся различные проверочные мероприятия. В период пандемии на территории некоторых субъектов Российской Федерации сократилось количество выездных проверок, связанных с обработкой мест возможного нелегального проживания иностранных граждан и лиц без гражданства, а также выявления фактов нарушения правил привлечения и использования иностранной рабочей силы на хозяйственных объектах (например, в Республике Крым количество проверок сократилось на 15,4 %³).

¹ Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 (изм. от 2 января 2021 г.) «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COYU-19)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 16, ст. 2573; 2021. № 1, ч. 1, ст. 86.

² Официальный интернет-портал МВД РФ. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/23955653> (дата обращения: 15.05.2021).

³ Обобщение практики осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции за 2020 год. URL: https://82.мвд.рф/Dejatelnost/Planovie_proverki/увм/практика-2020 (дата обращения: 15.05.2021).

Период объявления ограничительных мер для граждан в последующем выразился в несогласованном закрытии границ и прекращении пассажирского сообщения между странами с безвизовым режимом, что привело к скоплению в аэропортах и на границах стран приема и транзита сотен мигрантов, пытающихся вернуться на родину. В данной связи деятельность органов пограничного и таможенного контроля была значительно затруднена. Так, согласно исследованию ИДИ ФНИСЦ РАН, в России около 32 % опрошенных мигрантов безуспешно пытались вернуться на родину. Отсюда представляется возможным заключить, что государственный контроль над миграционными процессами в период пандемии является неэффективным, поскольку можно констатировать разобщенность механизмов регулирования и контроля над миграционными потоками, отсутствие четкой системы разграничения полномочий государственных органов в данной сфере, что во многом является следствием слабой регламентирующей законодательной базы.

В условиях реформирования с 1 января 2021 г. контрольно-надзорной деятельности, важным фактором результативности контроля и надзора в сфере миграции является совершенствование и систематизация действующего миграционного законодательства; активное использование информационных технологий облегчит работу контролирующих органов и обеспечит автоматизированными средствами.

Н. А. Синельникова
*доцент кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук*

СИСТЕМА АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В последнее время в России довольно быстро меняются социально-экономические условия. Это приводит к новым задачам, которые встают перед органами государственной власти. Для того чтобы решить данные задачи субъекты управления должны постоянно повышать эффективность своей деятельности, так как результаты работы во многом зависят от профессионализма служащих государственных учреждений. Основным механизмом эффективности является аттестация.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ и Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации² – это основные нормативные акты, которые регулируют порядок аттестации государственных гражданских служащих,

Аттестация гражданского служащего, согласно ст. 48 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», проводится для того, чтобы определить соответствие госслужащего замещаемой должности.

Основными задачами аттестации являются определение перспектив служебного роста государственного служащего, определение направлений его профессионального развития, стимулирование к повышению профессионального уровня.

Нормы, регулирующие порядок проведения аттестации, изложены в Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 24 марта 2021 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2021. № 13, ч. I, ст. 2138.

² Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 110 (в ред. от 31 декабря 2020 г.) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собр. законодательства. Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 437; 2021. № 1, ч. I, ст. 85.

Аттестация проводится с приглашением аттестуемого гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии. Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости – его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности. Также, учитываются результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы гражданского служащего, соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим, – также организаторские способности.

19 сентября 2020 года начала действовать Единая методика проведения аттестации¹, которая утвердила единый подход к проведению аттестации государственных гражданских служащих. Общие же положения о проведении аттестации предусмотрены ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» и ранее методике проведения аттестации разрабатывали подразделения госорганов.

Единая методика раскрывает процедуры организации аттестации, порядок работы аттестационной комиссии и оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

В ходе аттестации осуществляется оценка профессиональной служебной деятельности гражданского служащего исходя из характеристик должности, которые закреплены в п. 4 Единой методики.

¹ Постановление Правительства РФ от 9 сентября 2020 г. № 1387 «Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собр. законодательства. Рос. Федерации. 2020. № 38, ст. 5868.

Во время проведения аттестации члены комиссии имеют право задавать вопросы, которые направлены на оценку профессионализма испытуемого. По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

- а) соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- б) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- в) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии получения дополнительного профессионального образования;
- г) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

По результатам аттестации госслужащего могут включить в кадровый резерв, отправить на обучение или признать не соответствующим занимаемой должности.

В качестве приложений к Единой методике утвержден отзыв об исполнении подлежащим аттестации государственным гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период.

Таким образом, в единой методике уточнены некоторые правила аттестации, что позволит упорядочить проведение такой процедуры в государственных органах. Нормы единой методики призваны во исполнение Положения об аттестации уточнить его содержание.

Необходимо отметить также, что наличие единого нормативного регулирования по методологии проведения аттестации способствует стимулированию гражданских служащих к добросовестному выполнению своих служебных обязанностей и повышению своего профессионализма.

Т. А. Смагина
*доцент кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент*

Ю. А. Васильева
*магистрант кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

ЦИФРОВАЯ ГРАМОТНОСТЬ И ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ¹

Современная общественная жизнь сориентирована на формировании и развитии кардинально нового подхода к деятельности любого трудоспособного гражданина. Цифровизация становится неотъемлемой частью, как общественной, так и государственной жизни. Ввиду планомерного перехода в цифровизированное пространство документооборота, нормативного регулирования, иного взаимодействия управленческих и иных публичных структур между собой и с гражданами, принимаются акты, регулирующие данный вопрос². Один из концептуальных принципов долговременно-благоприятного функционирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних направлен на объединение действий субъектов системы посредством разработки органами управления в нормативных актах еди-

¹ Подготовлено в рамках реализации научно-исследовательского проекта: «Правовое исследование оборота данных в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в условиях развития информационных технологий». Регистрационный номер РФФИ 20-011-00656).

² См. например: Постановление Правительства РФ от 08 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // Собр. законодательства. Рос. Федерации. 2010. № 38 ст. 4823; Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 11 февраля 2013 г. № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» // Рос. газета. 2013. № 136 и другие.

ного понятийного аппарата, создания единого информационного пространства¹.

Деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН и ЗП) осуществляется по различным направлениям: от родительского просвещения и повышения их компетентности до ресоциализации несовершеннолетних осужденных или привлечения к административной ответственности несовершеннолетних за совершение административных правонарушений. Соответственно, что члены КДН и ЗП – руководители (или заместители руководителя) органов и учреждений системы профилактики, представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты представительных органов, другие заинтересованные лица² должны быть обеспечены материалами, необходимыми для проведения заседания. Для этой цели формируется аппарат КДН и ЗП. Следует отметить, что формирование и организация деятельности могут иметь два пути: либо относиться к ведению высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, либо к ведению органа местного самоуправления в случае наделения его соответствующим государственными полномочиями. Перед авторами стоит задача рассмотрения одного из элементов компетенции данной структуры, наличие или отсутствие которого, может затруднять эффективное межведомственное взаимодействие субъектов системы профилактики – знания, умения и навыки по использованию информационно-коммуникационных систем служащими аппарата КДН и ЗП. Констатируя представленную курирующим органом власти информацию³, авторы

¹ Распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года и плана мероприятий на 2017–2020 годы по ее реализации» // Собр. законодательства. Рос. Федерации. 2017. № 14, ст. 2088.

² См.: ч. 8 постановления Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собр. законодательства. Рос. Федерации. 2013. № 45, ст. 5829.

³ См.: Методические рекомендации по вопросам организации деятельности отделов и других структурных подразделений в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, на которые возложены полномочия по обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. URL: <http://kdnrus.ru/upload/iblock/199/199f3a2928ebcb496de610d1a347893a.pdf> (дата обращения: 01.02.2021).

отмечают отсутствие единого государственного подхода к функционированию данной структуры, что в эпоху цифровой глобализации становится крайне необходимым.

В целях привлечения населения к освоению медиaproстранства и обучению их медиаграмотности государство, в лице уполномоченного органа власти, сформировало соответствующие критерии¹. При этом методика, учебный план, субъекты, к которым будет применяться образовательная программа по медиаграмотности и субъекты, которые будут ее реализовывать, не была установлена, хотя само название нормативного акта это предполагало. На сайте правопреемника уполномоченного органа власти – Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минцифра РФ) размещена информация, которая лежит в основе отмеченного проекта и характеризует его. Так, обучение медиаграмотности включает в себя умение пользоваться поисковыми системами и находить нужную и полезную информацию, способность отличить добросовестные и вызывающие доверие источники информации от недобросовестных, знание о системах родительского контроля и умение ими пользоваться. Прогнозы подъема уровня цифровой грамотности населения России к 2024 году – до 75 %, а на 2018 год она составляет 58 %². Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет разместил информацию о победителях, которые будут осуществлять научно-исследовательскую работу по оценке уровня медиаграмотности населения в 10 пилотных регионах Российской Федерации (Москва, Архангельская, Астраханская, Костромская, Омская области, Приморский край, Республики Северная Осетия-Алания и Крым, Саратовская и Свердловская области). Полагаем, что в скором будущем последствиями данной деятельности станет «глобальная медиаграмотность россиян».

По информации, полученной по результатам всероссийского онлайн-анкетирования по вопросам использования автоматизированных информационных систем в деятельности органов и учреж-

¹ Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 28 июля 2014 г. № 226 «Об утверждении критериев медиаграмотности и методики оценки уровня медиаграмотности населения». URL: // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70642478/> (дата обращения: 02.02.2021).

² Цифровая грамотность. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/540/> (дата обращения: 02.02.2021).

дений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹ лишь 19 % региональных и 27 % муниципальных КДН и ЗП используют автоматизированные информационные системы в своей деятельности. Одной из причин, не позволяющей использовать современные технологии – отсутствие квалификации у служащих аппаратов КДН и ЗП. Ввиду данного обстоятельства они продолжают обмен отсканированными документами по электронной почте и документами на бумажных носителях.

Авторы считают, что в программу курса повышения квалификации служащих аппаратов КДН и ЗП, а также служащих органов и учреждений системы профилактики следует включить помимо базовых понятий и алгоритма обработки различных структур данных, универсальных для всех языков программирования, также и обзор современных способов хранения данных, в документно-ориентированных и графовых системах управления базами данных, системах распределенного хранения и обработки данных, а также, методы аналитической обработки больших данных.

Эффективность деятельности каждого субъекта системы профилактики, своевременное и объективное реагирование посредством мгновенного обмена данными между собой, вот что лежит в основе деятельности системы профилактики и влияет на ее развитие. Цифровая грамотность служащих аппарата КДН и ЗП, а впоследствии и уровень использования информационно-коммуникационных технологий, положенная в основу нормативно-правового обеспечения деятельности системы профилактики, будет первичным, но основным звеном ее цифровой трансформации.

¹ Онлайн-анкетирование по вопросам использования автоматизированных информационных систем. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=5X9Ecl9NeOk&feature=youtu.be> (дата обращения: 02.02.2021).

Т. А. Смагина
доцент кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»,
к.ю.н., доцент

О. Ю. Ерастова
магистрант кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ПАЦИЕНТА

В.М. Манохин отмечал, что эффективность отраслевого регулирования во многом зависит от определения субъектного состава правоотношения¹. Административно-правовой статус одного из неотъемлемых участников медицинских правоотношений – пациента является наименее исследованным в российском праве. Пациентом является физическое лицо, которое обратилось за медицинской помощью независимо от наличия у него заболевания и от его состояния².

Отправным пунктом в анализе административно-правового статуса пациента является статья 41 Конституции РФ, гарантирующая право на охрану здоровья и медицинскую помощь³. Детализованы же права пациента в законе «Об основах охраны здоровья граждан в РФ». Административно-правовой статус пациента определяется как материальными нормами указанного закона, так и нормами административно-процессуального законодательства⁴.

¹ См.: Манохин В.М. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. С. 37.

² Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2020. № 52, ч. I, ст. 8584.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

⁴ См.: главу 30 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2020. № 50, ч. III, ст. 8071.

Так, одним из спорных моментов обеспечения и защиты прав пациента выступает порядок принудительной госпитализации в психиатрическую организацию в недобровольном порядке. Так, А.Ю. Соколов, Д.А. Смирнов, С.А. Власова предлагают относить ее к административно-предупредительным мерам, поскольку ее цель – это предостережение самого лица от совершения действий по отношению к себе и обеспечение безопасности окружающих¹. С административно-процессуальной точки зрения порядок госпитализации в недобровольном порядке строго регламентирован. Так, при рассмотрении административного иска предмет доказывания включает, в частности, обстоятельства, свидетельствующие о том, представляет ли гражданин, страдающий психическим заболеванием, опасность для себя и окружающих, а также является ли он беспомощным и будет ли нанесен существенный вред его здоровью, если данная мера не будет применена².

Принципиальным в данном отношении является то, что только по решению суда гражданин может быть госпитализирован в психиатрическую организацию принудительно, и единственной причиной для этого служит тяжкое психическое заболевание. Так, областной наркологический диспансер создал комиссию, по решению которой производилась принудительная госпитализация лиц в психиатрический стационар в недобровольном порядке при наркомании, которая сама по себе, как отмечает Судебная коллегия по административным делам ВС РФ, не является тяжким психическим заболеванием³.

Также внимание авторов сосредоточено еще на одном проблемном вопросе. Наличие прав у пациента корреспондирует и к обязанностям по отношению к рекомендациям врачей – субъектов, реализующих медицинскую услугу. В частности, пациент обязан соблюдать режим, предписанный врачом, в том числе в период временной нетрудоспособности, что, увы, не является

¹ Смирнов Д.А., Соколов А.Ю. К вопросу об административно-предупредительных мерах // Вестник СГЮА. 2012. № 3 (86); Власова С.А. Предупредительные меры в административно-правовой деятельности // Вестник экономической безопасности. 2009. № 7.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.).

³ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30 сентября 2015 г. № 46-КГ15-17 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»/

основанием для привлечения к административной ответственности, а влияет лишь на размер пособия¹. Согласимся с Н.Н. Подольной, что само по себе снижение пособия юридической ответственностью как таковой не является. При этом нарушение обязанности должно влечь наступление юридически значимых последствий². Полагаем, что однократное нарушение является несущественным, но при приобретении им систематического характера уместна административная ответственность, поскольку лицо, нарушающее режим больничного листа, в частности, в форме выхода на работу без допуска, ставит в опасность не только себя, но и окружающих.

Таким образом, отмечены лишь эпизодично отдельные противоречивые элементы административно-правового статуса пациента. Поставлена цель – выявление излишней диспозитивности предписаний лиц, профессионально осуществляющих медицинскую деятельность. При этом же авторы считают, что требуется установление норм-запретов и применение соответствующих мер административной ответственности за нарушение соответствующих врачебных предписаний. Развитие административно-деликтного законодательства приведет к усовершенствованию правового регулирования статуса данного субъекта правоотношений.

¹ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2007 г. № 375 (в ред. от 11 сентября 2020 г.) «Об утверждении Положения об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 25, ст. 3042. 2020. № 38, ст. 5879.

² Подольная Н.Н. Юридическая ответственность пациента как средство предупреждения негативного результата лечения и ятрогенных преступлений // Виктимология. 2019. № 1 (19). С. 73.

К. А. Тихонов
*доцент кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государ-
ственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ

На государственную социально-экономическую политику России влияют нормативно-правовые документы, законодательные акты, а также реализуемые целевые программы, которые определяют направление развития различных отраслей экономики.

В связи с этим государственно-частное партнерство (ГЧП) представляется одним из самых приоритетных векторов для многих отраслей экономики.

Нормативные правовые акты, которые содержат нормы, посвященные ГЧП, на сегодняшний день дают значительный толчок динамичному развитию данного партнерства, требуя принятия новых законодательных конструкций.

Так, основная часть правоотношений регулируется Гражданским кодексом РФ¹. Федеральные законы² и подзаконные акты³ закрепляют особые договорные отношения между публично-правовыми образованиями и бизнесом. Региональная специфика реализации проектов ГЧП основывается на региональном законодательстве субъектов Российской Федерации, которые уполномочены на принятие соответствующих нормативных правовых актов.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

² Федеральный закон от 13 июля 2015 № 224-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2020 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4350.

³ Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 52, ч. I, ст. 7611.

Например, на территории Саратовской области действуют целевые нормативные правовые акты¹.

Из этого тезиса очевидно, что для развития ГЧП создаются все условия со стороны государства. Тем не менее, существуют и определенные пробелы в законодательстве, требующие значительной проработки.

Развитие инфраструктуры и предоставление базовых гражданских услуг является одним из важнейших видов деятельности государственного сектора по следующим причинам:

- правительство признало определяющую роль инфраструктуры в стимулировании экономического роста с одной стороны, а с другой – в сокращении масштабов нищеты;

- попытка правительства обеспечить доступность основных гражданских услуг вне зависимости от рыночных условий.

По ряду экономических, социальных и политических причин участие частного сектора в этих важнейших областях не развивалось быстро и равномерно. Ведь именно правительство и ряд органов исполнительной власти обладают исключительной сферой деятельности по предоставлению государственных услуг и созданию полноценной инфраструктуры.

В условиях сегодняшней высочайшей рыночной конкуренции механизм ГЧП предоставляет новые возможности для участия коммерческих компаний в реализации крупных проектов.

Все формы ГЧП, начиная от простых договоров на обслуживание и управление и заканчивая все более сложными контрактами, основанными на результатах деятельности, арендой активов, уставом, концессиями и отчуждением активов, предполагают партнерство между правительством и частным сектором.

Тем не менее, они различаются по распределению рисков и обязанностей, их продолжительности, а также по передаче права собственности на активы.

Хотя ГЧП широко признается в качестве возможного решения для достижения целей в различных областях экономики, возника-

¹ Закон Саратовской области от 04.07.2016 г. № 84-ЗСО «О регулировании отдельных вопросов в сфере государственно-частного партнерства, в сфере муниципально-частного партнерства на территории Саратовской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Саратовской области» // Собр. законодательства Саратовской области. 2016. № 9, ст. 2112.

ют проблемы по установлению партнерских отношений между государственным и частным сектором.

В основе этих проблем лежат причины, которые непосредственно обусловлены элементом недоверия между государственным и частным сектором и приобретением навыков в государственной деятельности для работы с частным сектором.

Необходимо учитывать тот факт, что ГЧП – это инструмент, который должен оцениваться на принципе эффективности системы в целом.

Таким образом, государственно-частное партнерство в современной экономике России является реальным механизмом, который может создать ориентацию бизнеса и государства на решение общегосударственных задач по обеспечению устойчивого роста российской государственности.

Л. В. Шварц

*доцент кафедры правоведения Северо-Западного
института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»,
кандидат юридических наук, доцент*

СТРАТЕГИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ: ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ¹

1. Российское законодательство об информационной безопасности детей: состояние и перспективы. Определяя современное состояние законодательства в сфере информационной безопасности детей следует констатировать отсутствие целостности системы правового регулирования. Как системообразующий акт в становлении и поддержании данной системы Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» подразумевал разработку на его основе специализированных нормативных актов, в том числе касающихся различных проявлений и уровней обеспечения безопасной информационной среды для несовершеннолетних. Как следствие, на протяжении более десяти лет принимаются нормативные акты, разобщенные по своему содержанию, хотя и имеющие единую целевую направленность.

Зачастую правовые акты, охватывающие своим содержанием сферу информационной безопасности детей, относятся к различным отраслям права или принимаются в пределах своих компетенций различными органами публичной власти Российской Федерации, что приводит к дублированию норм, смешению правотворческих границ, появлению юридических коллизий, увеличению подзаконных актов, в том числе ведомственных документов разъяснительного и рекомендательного характера и т.п. При этом многие важные аспекты обеспечения защиты детей от вредоносной информации остаются неурегулированными по причине отсутствия скоординированного комплексного механизма регулирования этих отношений.

С учетом единого информационного пространства и трансграничности распространения негативного контента следует также

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 20-011-00570\21.

отметить недостаточную реакцию действующей системы правового регулирования на унификацию норм национального законодательства в рамках гармонизации инструментов правового регулирования. Так, на этом фоне Европейский суд по правам человека в своих постановлениях часто указывает на то, что власти Российской Федерации, принимая различные меры общего характера, выходят за рамки усмотрения, которыми их наделяет статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В итоге вполне очевидно и объективно на общем состоянии законодательства в сфере информационной безопасности детей сказывается проблема отсутствия информационного обеспечения правотворческого процесса в целом и отсутствия базового документа для конструирования правовых основ совместной деятельности Российской Федерации и субъектов, входящих в ее состав; государственных органов по управлению и надзору; государства и общества в рассматриваемой сфере.

2. О Стратегии информационной безопасности детей в РФ.

Поиск путей разрешения существующего противоречия между ожидаемым обществом состоянием информационной защищенности детей и его реальным воплощением – одна из приоритетных задач исследователей и законодателей. На сегодняшний день нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних не имеет в своей основе общей стратегии. В этой области остается достаточный правовой простор для его дальнейшего совершенствования.

В утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 02.12.2015 № 2471-р Концепции информационной безопасности детей в самом общем виде обозначены механизмы реализации государственной политики в области информационной безопасности детей. При этом предпочтение отдается сорегулированию медиа и государства. Это связано, прежде всего, с уникальными возможностями информационных технологий, и, как следствие, с неотъемлемой ролью информационных источников в личностном, морально-нравственном и культурном развитии детей. Государство рассчитывает на тесное сотрудничество в этой сфере с представителями информационного сообщества, заинтересованными общественными организациями, семьей. При этом правовая модель регулирования строится на сочетании императивных и диспозитивных начал, с использованием как частноправовых, так и публично-правовых средств воздействия на участников медиа рынка.

В числе основных принципов обеспечения информационной безопасности назван принцип взаимодействия различных ведомств при реализации стратегий и программ в части, касающейся обеспечения информационной безопасности детей. Поэтому дальнейшее движение в развитии правового регулирования защиты подростков и детей от негативной информации направлено на формирование логичной упорядоченности правового материала на основе стратегии обобщения накопленной практики реализации существующего законодательства.

Необходимо отметить, что формирование новой регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для гармоничного развития молодого поколения, предполагает взаимосвязанность с концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, т.к. особое значение в данном контексте имеет определение функциональных и ресурсных возможностей государства по обеспечению защищенности детско-подростковой среды от информационных угроз, способных нанести ущерб.

3. Выводы. В связи с изложенным представляется целесообразным разработать Стратегию информационной безопасности детей в РФ в качестве отдельного формализованного юридического документа как методическую основу для руководства при разработке региональных систем обеспечения информационной безопасности детей, а также для дальнейшего развития механизма общественно-государственного партнерства, направленного на создание серьезных препятствий на пути распространения негативной информации.

Е. Г. Афолина

*преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности
ОВД Орловского юридического института МВД России
имени В. В. Лукьянова,*

*лицо, прикрепленное для подготовки диссертации
на соискание ученой степени кандидата наук
без освоения программ подготовки научно-педагогических
кадров в аспирантуре ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ КАК ЭЛЕМЕНТ КОМПЕТЕНЦИИ ОВД В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ДЕТСКОГО ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ТРАВМАТИЗМА

Государственное управление той или иной отраслью осуществляется посредством создания и функционирования органа, содержание деятельности которого определяется его компетенцией. Особое место в системе государственных органов занимают органы внутренних дел, так как они наделены определенной самостоятельностью, правом применять меры принуждения и полномочиями по предупреждению правонарушений и преступлений, привлечению виновных лиц к ответственности.

Структура компетенции органов внутренних дел по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма включает в себя полномочия, состоящие из прав и обязанностей, реализация которых позволяет решать основные задачи, стоящие перед государственным органом для достижения поставленных целей. Кроме того, элементами компетенции являются функции государственного органа, которые отражают главные направления его деятельности. Таким образом, структура компетенции представляет собой не разрозненные компоненты, а взаимосвязанный механизм, где каждый элемент дополняет другой.

В связи с ежегодным ростом числа дорожно-транспортных происшествий с участием детей, имеется необходимость определения основных целей и задач органов внутренних дел в области предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма.

Анализ причин, по которым в основном происходят ДТП с участием детей, позволяет определить факторы риска. Во-первых, это человек. Чтобы повысить безопасность дорожного движения, ис-

ключив этот фактор риска, необходимо проведение мероприятий профилактической, образовательной, воспитательной направленности, привлечение общественности и политических деятелей для формирования законопослушного поведения участников дорожного движения. Во-вторых, фактором риска является дорога. Для исключения этого фактора необходимо улучшение дорожной инфраструктуры, повышения качества материалов, предназначенных для строительства дорог, применение новейших техник и технологий для изготовления отдельных дорожных сооружений, защищающих автомобили от повреждений.

На основе анализа факторов риска, выделим несколько основных целей, стоящих перед подразделениями полиции в области предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма:

1. Сохранение жизни и здоровья детей.
2. Повышение уровня правосознания участников дорожного движения.

Поставленные цели способствуют постановке серьезных задач в области предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма, требующих решения:

1. Проведение профилактических мероприятий с различными категориями граждан.
2. Обучение дорожной грамотности и формирование культуры поведения на дорогах.
3. Взаимодействие с другими заинтересованными субъектами.

Рассматривая первую обозначенную задачу, проведение профилактических мероприятий с различными категориями граждан, необходимо учитывать, что вопросы, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения находятся под пристальным вниманием первых лиц государства. Так, важными нормативными правовыми актами в области профилактики безопасности дорожного движения в настоящее время являются:

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. «Об утверждении стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы»¹;
- Приказ МВД России № 903 от 29 декабря 2018 г. «Об утверждении Наставления по организации деятельности Государственной

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-п «Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения»¹.

Вторая задача, стоящая перед ОВД в области предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма, представляет собой непосредственное обучение различных категорий участников дорожной грамотности. Тем более, что в соответствии со статьей 29 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» «обучение граждан правилам безопасного поведения на автомобильных дорогах осуществляется организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, предусматривающими такое обучение»².

Возникновение третьей задачи – взаимодействие с другими заинтересованными субъектами – во многом обусловлено предыдущими двумя, так как в деятельности по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма задействованы целый ряд заинтересованных субъектов.

¹ См.: Приказ МВД России от 29 декабря 2018 г. № 903 «Об утверждении Наставления по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) «О безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства. Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873.

В. Н. Батова
*аспирант кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА СОКРЫТИЕ СВЕДЕНИЙ О ВНЕЗАПНОМ ПАДЕЖЕ
ИЛИ ОБ ОДНОВРЕМЕННЫХ
МАССОВЫХ ЗАБОЛЕВАНИЯХ ЖИВОТНЫХ¹**

В соответствии со ст. 1 Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», одними из основных задач ветеринарии являются: реализация мероприятий по предупреждению и ликвидации заразных и иных болезней животных, а также охрана территории Российской Федерации от заноса заразных болезней животных из иностранных государств².

Российское ветеринарное законодательство далеко не всегда является эффективным³. В Литве, в рамках работы Международного семинара по усилению мер по устранению риска заноса классической и африканской чумы свиней (АЧС) на территорию Евросоюза, Евгений Непоклонов выступил относительно требований законодательства в области охраны здоровья животных в связи с риском распространения АЧС и отметил системный характер проблем, возникающих в связи с недостаточностью национального законодательства в области ветеринарии, а также, неэффективность ветеринарного законодательства в целом⁴.

В настоящее время в Российской Федерации весьма актуальными являются вопросы санитарно-эпидемиологического благо-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-го проекта № 20-011-00740 «Разработка модели регулирования законодательного дисбаланса в сфере ветеринарии».

² Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24, ст. 857; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 52, ст. 7765.

³ Калинин Г.И. Государственное управление в сфере ветеринарии: содержание административно-правового регулирования и направления разрешения основных проблем: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2013. С. 2.

⁴ Россельхознадзор: Ветеринарное законодательство ЕС более эффективно, чем российское. URL: <http://prodmagazin.ru/2013/09/04/rosselhoznadzor-veterinarnoe-zakonodatelstvo-es-bolee-effektivno-chem-rossiyskoe/> (дата обращения: 17.10.2021).

получия населения, предупреждения болезней животных, защиты населения от болезней, общих для человека и животных¹.

Нарушение ветеринарного законодательства влечет распространение заразных заболеваний, общих для животных и человека. В целях предупреждения правонарушений в сфере ветеринарии законодательством предусмотрена административная ответственность.

Административная ответственность за правонарушения в сфере ветеринарии предусмотрена ст.ст. 10.6-10.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РФ)².

Однако ст. 10.7 КоАП РФ «Соккрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных» применяется достаточно редко. Например, должностными лицами Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Республике Мордовия и Пензенской области (далее по тексту – Россельхознадзор) за период с 2016 по 2019 гг. включительно был составлен только один протокол по данному виду правонарушений. Г. И. Калинин по этому поводу объективно отмечает, что «...доказать вину в данном случае чрезвычайно сложно, и, кроме того, правоохранительные органы, как правило, изначально квалифицируют подобные правонарушения как уголовные»³.

Однако случаи возникновения одновременных массовых заболеваний животных и их массового падежа нередки, при этом обнаружить данное правонарушение, при условии сокрытия подобного факта практически не возможно.

Например, 2 ноября 2020 года в ФГБУ «ВНИИЗЖ» в результате лабораторных исследований патологического материала кур, принадлежащих одному из предприятий, находящихся на территории Пензенской области, проведенных методом ОТ-ПЦР, выявлен генетический материал вируса гриппа птиц типа А подтипа H9N2⁴.

¹ Домрачев Д.Г., Чучалин С.Ф. О некоторых вопросах административно-правового регулирования государственного ветеринарного надзора на уровне субъекта Российской Федерации // Вестник гуманитарного образования. 2015. № 2. С. 52–57.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5114.

³ Калинин Г.И. Административная ответственность за правонарушения в сфере ветеринарии // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 22–26.

⁴ Регистрация гриппа птиц на территории Пензенской области. URL: <https://saransk.bezformata.com/listnews/grippa-ptitc-na-territorii-penzenskoj/88486586/> (дата обращения: 08.10.2021).

Изначально сотрудники предприятия не сообщили о гибели более 2 500 птиц, продолжая экономическую деятельность, связанную с продажей птицы. Обнаружить факт правонарушения сотрудникам Россельхознадзора удалось в результате планового забора проб материала кур на анализ. С помощью Федеральной государственной информационной системы «Меркурий» государственными инспекторами удалось отследить большую часть отгрузки продукции с предприятия оптовым потребителям. Продукция была изъята и уничтожена.

Должностными лицами Россельхознадзора на основании п. 27 Приказа Минсельхоза РФ от 27.03.2006 № 90 «Об утверждении Правил по борьбе с гриппом птиц» (далее – Приказ № 90) в экстренном порядке были приняты несколько ограничительных мероприятий, в т.ч. прекращение отгрузки продукции с предприятия. Руководство предприятия обратилось с жалобой на сотрудников Россельхознадзора в прокуратуру.

Фактически должностными лицами предприятия было совершено правонарушение, предусмотренное ст. 10.7 КоАП РФ. Однако, ни статья 10.7, ни КоАП РФ в целом не предусматривают таких санкций, как прекращение отгрузки продукции.

Тем не менее, ч. 1. ст. 3.12. КоАП РФ предусматривает применение административного приостановления деятельности, которое трактуется данной статьей как «...временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами..... а также в случае совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.....».

Возникает вопрос, является ли прекращение отгрузки продукции, предусмотренный Приказом № 90 административным приостановлением деятельности? По логическому смыслу – является, и экономическую деятельность субъектов, совершивших подоб-

ное правонарушение следовало бы приостановить на основании нормы КоАП РФ. Однако норма статьи 10.7 КоАП РФ не предусматривает такой санкции как административное приостановление деятельности, что лишено всякого логического смысла ввиду того, что при совершении правонарушения, предусмотренного статьей 10.7 КоАП РФ явно возникает угроза жизни и здоровью людей, существует угроза возникновения эпидемии, что четко прописано в ч. 1. ст. 3.12 КоАП РФ.

Исходя из вышеизложенного, в ст. 10.7 КоАП РФ следует ввести такой вид санкций, как административное приостановление деятельности.

Однако, ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ гласит, что наказание в виде административного приостановления деятельности назначается только судьей. В этой же норме законодателем предусмотрено, что при нарушении промышленной безопасности (ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ) постановление может вынести должностное лицо.

Возникает следующий вопрос: по каким признакам ущерб от нарушения требований промышленной безопасности определяется как более значительный, чем от нарушения требований ветеринарной безопасности? Ведь если административное приостановление деятельности по данному виду правонарушений будет накладываться судами, это только усугубит эпидемиологическую ситуацию, т.к. инфекционные заболевания распространяются достаточно быстро, значительная часть таких заболеваний носят высокий патогенный характер, являются общими для человека и животных, заболевания характеризуются высокой летальностью как для животных, так и для человека, а вынесение такого постановления судами имеет определенную временную протяженность. Кроме того, если даже заболевания могут передаваться только от животного к животному, и не распространяются на человека, то такие заболевания способны нанести значительный экономический ущерб сельскохозяйственным организациям, снижая их экономическую эффективность и уровень их экономической безопасности, подрывая продовольственную безопасность Российской Федерации в целом.

Следует привести только несколько примеров, чтобы понять насколько катастрофический экономический ущерб могут принести подобного рода заболевания.

Экономические затраты на устранение птичьего гриппа в 2005 г. в России составили более 4 миллиардов евро. Эта сум-

ма включала забой больной и здоровой птицы в очаге заражения, расходы на карантин, дезинфекцию и вакцинацию¹.

В 2006 г. Международным валютным фондом был опубликован доклад «Глобальные экономические и финансовые последствия пандемии птичьего гриппа и роль МВФ», авторы которого полагают, что мировые экономические потери от вируса птичьего гриппа могут стоить мировой экономике до 2 % спада всемирного ВВП, то есть ущерб в мировом масштабе может оказаться на уровне \$ 800 млрд².

В июне 2018 сразу на двух птицефабриках Пензенской области были обнаружены очаги птичьего гриппа. Одна из компаний, являющейся производителем мяса индейки, объявила об уничтожении 470 тыс. птиц. Это составило 10 % от общего поголовья компании³.

Кроме птичьего гриппа существует множество других заразных болезней. Так, в 2017 г. министр сельского хозяйства Александр Ткачев на итоговой коллегии Россельхознадзора заявил, что «... прямой ущерб России от распространения вируса африканской чумы свиней (АЧС) за 10 лет достиг 5 млрд руб., косвенные потери от АЧС оцениваются в десятки миллиардов рублей ...»⁴.

Таких примеров можно приводить огромное количество. Именно поэтому роль ветеринарной безопасности нельзя недооценивать. Ее обеспечение напрямую влияет на безопасность экономическую, продовольственную, экологическую, биологическую, эпизоотическую и др., способствует предупреждению и ликвидации заболеваний, в т.ч. общих для человека и животных.

Таким образом, следует внести дополнения в п. 3 ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, изложив данную норму в следующей редакции: «Административное приостановление деятельности назначается судьей. За административное правонарушение, предусмотренное частью 3 статьи 9.1 настоящего Кодекса (в части грубого нарушения тре-

¹ Птичий грипп ч. 1 [Электронный ресурс]: URL: <https://www.agroxxi.ru/zhivotnovodstvo/stati/ptichii-gripp-ch-1.html> (дата обращения: 09.10.2021).

² МВФ просчитал последствия птичьего гриппа [Электронный ресурс]: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/657340> (дата обращения: 09.10.2021).

³ Прокуратура начала проверку из-за птичьего гриппа в Пензенской области [Электронный ресурс]: URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5b2cec339a794701cdc2656a> (дата обращения: 09.10.2021).

⁴ Минсельхоз оценил экономический ущерб от АЧС за 10 лет в 5 млрд рублей [Электронный ресурс]: URL: <https://rns.online/consumer-market/Minselhoz-otsenil-ekonomicheskii-uscherb-ot-aCHS-za-10-let-v-5-mlrd-rublei-2017-03-31/> (дата обращения: 09.10.2021).

бований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в пунктах 1 и 4 части 2 статьи 23.31 настоящего Кодекса. За административное правонарушение, предусмотренное ст. 10.7 настоящего Кодекса, административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в ст. 23.14 КоАП РФ».

Р. Ю. Батршин
*соискатель кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ РЕСТАВРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Федеральным законодателем установлена административная ответственность за нарушение требований законодательства об охране памятников истории и культуры народов Российской Федерации, нарушение режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия, а также несоблюдение ограничений, установленных в границах зон их охраны (ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ). Изложенное правило представляет собой общую норму, поскольку имеет бланкетный характер и предполагает привлечение к административной ответственности за нарушение любых требований, установленных в целях охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации, за исключением тех, ответственность за нарушение которых предусмотрена иными частями ст. 7.13 КоАП РФ, а также другими его статьями, предусматривающими административную ответственность за нарушения законодательства об объектах культурного наследия.

На практике не всегда представляется возможным применить административную ответственность по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ при производстве работ, в ходе которых может быть причинен вред объектам культурного наследия. Это касается реставрационной деятельности, порядок осуществления которой не имеет детальной нормативной проработки. В настоящее время при осуществлении реставрационных работ применяются акты, не имеющие обязательного характера. Речь идет о ряде стандартов, утвержденных Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии.

Однако в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) «О техническом регулировании»¹ федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. 1, ст. 5140; 2020. № 52, ч. 1, ст. 8606.

рекомендательного характера (ч. 3 ст. 4). Согласно ст. 4 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О стандартизации в Российской Федерации»¹ добровольность применения документов по стандартизации является основным из принципов, на которых основана стандартизация. Подобный характер установлений, определяющих порядок проведения ремонтно-реставрационных работ, не позволяет применять меры административной ответственности к субъектам, осуществляющим реставрационную деятельность с отклонениями от рекомендаций. Это в свою очередь не исключает возможности утраты памятников истории и культуры народов Российской Федерации в целом².

И.Н. Половцев считает целесообразным разделить реставрационной деятельности на два вида: в рамках первого осуществляется решение вопросов юридического и организационно-технического сопровождения работ по сохранению памятников истории и культуры народов Российской Федерации; в рамках второго выполняются работы по сохранению (консервации, воссозданию, реставрации, капитальному ремонту) объектов культурного наследия³. Постановка вопросов, связанных с первым видом деятельности, обусловлена стандартными документами и действиями, определяющими содержание работы реставраторов, и не рассчитана на индивидуальные творческие разработки. Вопросы, изложенные применительно ко второму виду деятельности, нуждаются в отдельном подходе к каждому объекту, в проведении научных изысканий, творческом восприятии процесса сохранения памятников истории и культуры. Следует согласиться с мнением указанного автора о целесообразности нормативно-правовой регламентации этих документов и действий для придания им общеобязательного характера⁴. Недостаточная степень нормативно-правовой урегулированности системы управления

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3953; 2016. № 27, ч. I, ст. 4229.

² См.: Стояк Ю.А., Романова Л.С. Проблемы сохранения архитектурно-художественного своеобразия исторических городов России (на примере города-завода Воткинска) // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2015. № 2. С. 44–56.

³ См.: Половцев И.Н. Совершенствование норм, регламентирующих деятельность по реставрации объектов культурного наследия // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2015. № 7. С. 12.

⁴ См.: Половцев И.Н. Нормативно-правовой характер реставрационных норм и правил // *Правовая наука*. 2012. № 1. С. 22–23.

реставрационной деятельностью обуславливает неэффективное использование выделенных финансовых ресурсов и вследствие этого низкое качество реставрации, равнозначное гибели объекта культурного наследия¹.

Необходимо иметь в виду, что у Министерства культуры РФ имеется полномочие, однозначно позволяющее урегулировать реставрационную деятельность в Российской Федерации, что может исключить разработку и применение необязательных для соблюдения стандартов по реставрации Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. В п. 5.2.22 Положения о Министерстве культуры РФ указано, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ указанное министерство самостоятельно принимает реставрационные нормы и правила. Таким образом, Министерство культуры РФ уполномочено утверждать своим приказом общеобязательные в сфере реставрации правила и нормы. Обозначенное правомочие этим органом в полной мере не реализовано: принят ряд нормативных правовых актов, указанных в ч. 4 ст. 45 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Однако правила проведения работ по сохранению объектов культурного наследия, о которых упоминается в ч. 7 ст. 45 указанного Закона, не утверждены.

В случае перехода от применяемых в добровольном порядке государственных стандартов к реставрационным нормам и правилам, подлежащим утверждению приказами Министерства культуры РФ, реставрационная деятельность получит необходимую степень упорядоченности, что будет способствовать усилению результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения сохранения объектов культурного наследия. Соответственно, при отклонении реставраторов от реставрационных норм и правил к ним должна будет применяться административная ответственность по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ.

¹ См.: Комаров Ю.Т. Правовая несостоятельность реставрации // Стандарты и качество. 2010. № 2. С. 46.

А. А. Вичева

*преподаватель кафедры государственных
и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала
Краснодарского университета МВД России*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ ДОНОРСКОЙ КРОВИ И (ИЛИ) ЕЕ КОМПОНЕНТОВ

Российская Федерация, как все мировое сообщество, в 2020 году столкнулась с распространением новой коронавирусной инфекции, которая стала серьезным испытанием для всех сфер жизнедеятельности населения и отраслей экономики страны. При этом, она выступила своеобразным индикатором качества, стабильности национальной системы здравоохранения и системы взаимодействия органов публичной власти¹. Мобилизация здравоохранения, апробация новых методик лечения и профилактики данного заболевания показали важность, необходимость и ключевые проблемы реализации полномочий всех органов публичной власти в области охраны здоровья граждан. Именно от их активной деятельности зависит осуществление гражданами не только прав в сфере охраны здоровья, но и права на жизнь, права на человеческое достоинство². Решение указанных проблем невозможно без теоретического осмысления проблем правового регулирования конкретных полномочий органов власти различного уровня в сфере здравоохранения.

В соответствии с пунктом 11 ст. 15.1, пунктом 12 ст. 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ органы местного самоуправления наделяются правами по осуществлению мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О донорстве крови

¹ Вичева А.А. К вопросу о взаимодействии органов публичной власти в области создания условий для оказания медицинской помощи населению // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2021. № 21-2. С. 54.

² Баранов В.М., Колесников Е.В. Конституция Российской Федерации и развитие конституционных социальных прав граждан // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 18.

³ Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

и ее компонентов»¹ (далее ФЗ № 125). Указанные нормы по своей правовой природе носят бланкетный характер, в связи с чем, при исследовании проблемных аспектов правового регулирования данной области общественных отношений необходимо обратиться к нормативным актам, регулирующим сферу здравоохранения. Законодательство Российской Федерации об охране здоровья граждан, являясь многоуровневым как по федеративной, так и по иерархической структуре, призвано решать задачи по определению ответственности и компетенции² органов публичной власти, осуществлять правовое регулирование всей сферы здравоохранения.

В соответствии с пунктом 4 ст. 17 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³ только участие в пропаганде донорства крови и ее компонентов отнесено к полномочиям муниципальных образований. При этом, анализ статьи 11 ФЗ № 125 показал более широкий перечень правомочий, дополнительно включающий права по организации заготовки, хранения, транспортировки и обеспечении безопасности донорской крови; созданию условий для развития службы крови и реализации региональных программ развития службы крови. Таким образом, указанные федеральные законы расширяют правомочия муниципалитетов в исследуемой области общественных отношений.

Анализ ФЗ № 125 показал наличие проблем правового регулирования данной сферы. Так, например, в соответствии с пунктом 1 ст. 5 ФЗ № 125 органы местного самоуправления включены в единую систему службы крови, которая обеспечивает единство функционирования всей области обращения донорской крови и ее компонентов. При этом, следует отметить, что местные органы власти непосредственно не занимаются заготовкой, хранением и транспортировкой крови и ее компонентов, а лишь обеспечивают этот процесс путем создания муниципальных медицинских организаций, принятия муниципальных нормативных правовых актов в этой сфере, предо-

¹ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» // Собр. законодательства РФ. 2012. № 30, ст. 4176.

² Муниципальное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А.Н. Костюкова. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 692.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2011. № 48, ст. 6724.

ставления помещений для оказания медицинской помощи и тому подобное. Что в целом коррелируется с положением, что в области здравоохранения под службой крови понимается система учреждений, которые осуществляют получение крови, разделение ее на компоненты, долгосрочное хранение и в случае необходимости транспортировку¹. Однако, реализация исследуемых прав возможна при условии функционирования уполномоченных органов местного самоуправления, которыми на практике являются управления, отделы здравоохранения администраций муниципальных образований. Если же они не созданы, то можно поставить под вопрос реализацию правомочий органов местного самоуправления, как в области обращения донорской крови, так и по другим вопросам в области охраны здоровья граждан.

В соответствии со статьей 7 ФЗ № 125 муниципальные органы власти могут взаимодействовать с общественными объединениями по вопросам пропаганды безвозмездного донорства крови и развития системы донорства на территории муниципального образования. На наш взгляд, анализируемая статья по форме изложения является бланкетной, поскольку весьма сложно оценить степень, объем и формы участия муниципальных органов власти в деятельности общественных объединений, которые действуют в области охраны здоровья граждан. В этом смысле, неплохо было бы подойти к взаимодействию общественных и некоммерческих организаций с органами публичной власти в исследуемой области общественных отношений более конкретно.

Отдельно следует отметить, что на основании пункта 3 ч. 1 ст. 9 ФЗ № 125 Министерство здравоохранения Российской Федерации осуществляет координацию деятельности органов местного самоуправления по организации деятельности службы крови. В соответствии с пунктом «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов здравоохранения, включая сферу донорства крови и ее компонентов, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что не только Министерство здравоохранения Российской Федерации вправе координировать деятельность уполномоченных органов местного самоуправления в сфере здравоохранения, но и региональные ми-

¹ Комментарий к Федеральному закону от 20 июля 2010 года № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов». URL: <http://www.transfusion.ru/2014/10-27-1.pdf> (дата обращения: 03.05.2021).

нистерства здравоохранения имеют такое же право. Однако, как представляется, проблема заключается не в том, что уполномоченные органы государственной власти в сфере здравоохранения имеют право вести координационную работу в сфере охраны здоровья граждан уполномоченных органов местного самоуправления, а в том, что, решая задачи охраны здоровья граждан и оказания медицинской помощи населению, органы государственной власти должны действовать строго в определенных законодательством пределах. В свою очередь, органы местного самоуправления должны выполнять свойственные им функции в сфере здравоохранения и выполнять отдельные государственные полномочия лишь в том случае, если на их решение будут выделены соответствующие финансовые и материальные ресурсы и обеспечены гарантии достаточности ресурсов для обеспечения делегированных полномочий¹.

Кроме указанного, права органов местного самоуправления, закрепленные в статьях 15, 16 ФЗ № 131, не относятся к вопросам местного значения муниципальных образований, но предусмотрены федеральными законами, а следовательно, будут финансироваться за счет доходов местных бюджетов, что не противоречит части 5 ст. 20 ФЗ № 131. При этом, учитывая высокий уровень дотационности местных бюджетов, при осуществлении правового регулирования прав муниципальных органов власти, не отнесенных к вопросам местного значения, необходимо конкретизировать объем реализуемых правомочий, чтобы дополнительные расходные обязательства не повлияли на качество реализации вопросов местного значения муниципальных образований.

¹ *Шайхуллин М.С.* К вопросу о совершенствовании полномочий органов местного самоуправления // Вестник ВЭГУ. 2016. № 6 (86). С. 108.

Д. С. Воробьева

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

**ОТДЕЛЬНЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ
КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19**

Пандемия коронавируса стала серьезным препятствием в области прав ребенка. Миллионы детей столкнулись с длительным закрытием школ, наблюдаемые безработица и снижение доходов семей также не могли не сказаться отрицательно и на детях, возросли риски детского насилия, детских браков и детского труда в отдельных регионах мира.

В качестве мер по борьбе с COVID-19 в более 190 странах расширена сфера охвата населения социальной защитой, из них в 155 странах расширены государственные программы денежных выплат. Однако в период пандемии выявились текущие пробелы в системах социальной защиты разных регионов: как оказалось, двое из трех детей не имеют доступа к какой-либо форме детских или семейных пособий¹.

Как отмечают зарубежные исследователи, в связи с тем, что вирус затрагивает всех, социальная помощь, оказываемая в условиях действия ограничительных мер COVID-19, должна отвечать как требованиям всеобщего охвата, в частности, распространяться на все семьи с детьми, так и необходимости устранения существующего неравенства посредством оказания повышенной помощи наиболее уязвимым семьям с большими потребностями. При чем социальная помощь в виде выплачиваемых на долгосрочной перспективе денежных пособий должна также подлежать индексации с учетом колебаний инфляции и повышения стоимости жизни².

¹ См.: Меры реагирования социальной защиты ЮНИСЕФ на COVID-19. Укрепление систем социальной защиты до, во время и по завершении кризиса. URL: <https://www.unicef.org/eca/media/14661/file/Social%20protection%20response%20RUS.pdf> (дата обращения: 01.04.2021).

² См.: *Richardson D., Carraro A., Cebotari V., Gromada A., Rees G.* Supporting Families and Children Beyond COVID-19: Social protection in high-income countries / UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence, 2020. P. 108.

Как показывает статистика, 90 % от общего объема финансовой помощи, оказываемой правительствами развитых государств, пришлось на предоставление различных налоговых льгот, в т.ч. отсрочек по уплате страховых взносов, применяемых к работающему населению. А из 47 государственных социальных программ, предназначенных для детей и семей с детьми 14 касались потребностей в уходе за детьми, 12 – продления семейных пособий, 8 – предоставления услуг школьного питания, 3 – продовольственной поддержки семьи, а 1 – продления выплат по беременности и родам. Таким образом, государствам необходимо сбалансировать расходы, предназначенные для семей и детей; как показывают исследования, прямая помощь семьям и детям более эффективна, чем использование фискальных стимулов, в смягчении последствий кризиса¹.

В контексте действия ограничительных мер COVID-19 – ограничений передвижения внутри и за пределами страны, закрытия школ и введения ограничений работы в ряде сфер деятельности, когда заработки и рабочие места находятся под угрозой – со стороны государственных структур требуется введение защитных мер, которые включают: поддержание доходов семьи, продолжение предоставления услуг школьного питания (или альтернативной помощи), поддержку по уходу за детьми, установление моратория на оплату коммунальных услуг и платежей по арендной плате или ипотеке².

Так, например, в США были введены следующие меры по поддержке граждан, в т.ч. семей с детьми, в условиях COVID-19: 1) единовременная финансовая поддержка для физических лиц с доходом < 75 000 \$ в год и домохозяйств (семей) с доходом < 112 500 \$ в год – в размере 1 200 \$ на одного взрослого и 500 \$ на одного ребенка; 2) в соответствии с Законом о помощи и экономической безопасности от коронавируса физическим лицам были предоставлены единовременные налоговые скидки; 3) введен односторонний мораторий на взносы на социальное обеспечение в 2020 г.; 4) для родителей детей, чьи школы были закрыты, был установлен 3-х месячный оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком из расчета 511 \$ в день в течение первых 2 недель и 200 \$ в день в течение последующих 12 недель (т.е. в общей совокупности около трех месяцев); 5) рас-

¹ См.: 1 См.: *Richardson D., Carraro A., Cebotari V., Gromada A., Rees G.* Supporting Families and Children Beyond COVID-19: Social protection in high-income countries / UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence, 2020. P. 6.

² См.: Там же. P. 108.

ширение программ школьного питания и программы питания детей (в рамках программы «Семьи в первую очередь реагируют на коронавирус»)¹.

В то же время в менее развитых государствах помощь оказывается также со стороны Детского фонда ООН ЮНИСЕФ². Так, например, министерству здравоохранения Казахстана ЮНИСЕФ была оказана поддержка в разработке плана действий по повышению качества работы служб охраны здоровья матери и ребенка, предоставлена техническая экспертиза в подготовке конфиденциального аудита в сфере материнской и перинатальной смертности после заявления со стороны минздрава о трехкратном росте показателей материнской смертности в первые девять месяцев 2020 г., 36 % смертей из которых был связан с COVID-19³.

Таким образом, государствам необходимо, в первую очередь, оценить готовность государственных систем социальной защиты к реализации программ социальной помощи своих граждан, в т.ч. определить наиболее подходящие варианты ее реализации. Пандемия коронавируса охватила все страны – как менее, так и более обеспеченные. И оказываемая помощь со стороны государств должна быть как можно более всеобщей, в первую очередь, направленной на поддержку семей с детьми, являющихся наиболее уязвимыми слоями населения и нуждающихся в дополнительной заботе со стороны общества и государства.

¹ См.: *Richardson D., Carraro A., Cebotari V., Gromada A., Rees G. Supporting Families and Children Beyond COVID-19: Social protection in high-income countries / UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence, 2020. P. 108. P. 64.*

² См. напр.: ЮНИСЕФ в регионе Европы и Центральной Азии, Новый коронавирус (COVID-19). Ситуационный отчет № 14. 25 сентября – 21 октября 2020 г. URL: <https://www.unicef.org/eca/ru/media/14576/file> (дата обращения: 01.04.2021).

³ См.: Там же. С. 2–3.

А. А. Дегтярева
*соискатель кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

ПОЛУЧЕНИЕ СРЕДСТВ ОТ ИНОСТРАННОГО ИСТОЧНИКА КАК ПРАВОВОЕ УСЛОВИЕ ПРИЗНАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ИНОСТРАННЫМ АГЕНТОМ

Некоммерческая организация (далее – НКО) может быть признана иностранным агентом в том случае, если она, помимо осуществления политической деятельности, получает средства от иностранного источника. В настоящее время в законодательстве не говорится о содержательном наполнении понятия средств, которые могут быть получены от иностранного источника, не обозначены условия поступления финансирования: ни временные (продолжительность, систематичность, однократность), ни количественные (размер, объем), ни видовые (пожертвования, гранты, премии и т.п.).

Законодательно также не закреплено обязательное использование средств и имущества, полученных из иностранных источников, на исключительно политическую деятельность. Направление средств, полученных посредством иностранного финансирования, на уставную деятельность, не связанную с политической, если за счет привлечения иного финансирования проводятся те или иные мероприятия, квалифицируемые в качестве участия в политической деятельности, может послужить причиной пополнения реестра иностранных агентов соответствующей НКО. Минимальная степень участия иностранного источника в финансировании политической деятельности НКО также не предусмотрена.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, данным обстоятельством, по существу, блокируется возможность произвольного истолкования и применения указанных законоположений в части, относящейся к условиям получения иностранного финансирования¹.

¹ См.: п. 3.3 Постановления Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Однако и слово «получает» может трактоваться достаточно свободно, по причине того, что, с одной стороны, этим правилом может охватываться стабильное финансирование политической деятельности НКО иностранным источником. Однако возможны и разовые выплаты по иным основаниям, включая позитивную оценку тех или иных достижений НКО в различных сферах человеческой деятельности. Нельзя исключать также поступление незначительных сумм от любых имеющих отношение к зарубежным странам лиц, в том числе лиц с двойным гражданством.

В качестве другой особенности следует рассматривать внесение пожертвований иностранным гражданином в фонд НКО с открытой формой приема пожертвований, последствие которого может проявиться в получении НКО статуса иностранного агента¹.

Специфическим признаком средств из иностранного источника является распространение правила о нем и на физических лиц (иностранцев и апатридов), и на организации, зарегистрированные в России. Законодатель не определил никаких исключений относительно данных организаций, затрагивающих получение средств, в том числе объем и условия их получения.

В связи с указанными обстоятельствами на практике часто возникает обоснованный вопрос об определении механизма проверки пожертвований, поступающих в НКО от российских юридических лиц.

Анализ мнений ряда ученых позволяет установить, что неурегулированность вопросов выявления источников финансирования и его нижней границы обуславливает риск пространного толкования и произвольного применения законодательства об иностранных агентах².

Необходимо отметить, что нечетко изложено правило о «денежных средствах и ином имуществе». Имеющееся в законодательстве требование не определяет понятие работ, услуг и нематериальных

в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

¹ См.: *Кашин А.А.* Статус иностранного агента // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2012. № 21 (309). С. 18.

² Подробнее см.: Михайлов В.К. Критический взгляд на позицию Конституционного Суда по условиям признания некоммерческой организации иностранным агентом // Право и современные государства. 2015. № 1. С. 25.

благ (которые согласно налоговому и гражданскому законодательству имеют иную правовую природу). НКО не должно приобретать статус иностранного агента при выполнении работ иностранными организациями в интересах российской НКО или в случае получения услуг от иностранцев. Аналогичное суждение применимо и к передаче авторских прав на какие-либо объекты промышленной собственности или творческой деятельности.

В то же время под данную категорию можно подвести офисную технику, нагрудные знаки либо иные малозначительные сувениры, например, в виде брелоков, календарей, поскольку они подпадают под формулировку «иное имущество».

Вместе с тем важно учитывать, что соответствующие денежные средства и иное имущество должны не просто быть перечислены (направлены в адрес) некоммерческой организации, а приняты ею; если же организация отказывается от их получения и возвращает иностранному источнику, тем более, когда такие действия предпринимаются до начала участия в политической деятельности, объявления себя некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не требуется. В противном случае НКО были бы поставлены в положение, не согласующееся с презумпцией законности и добросовестности их деятельности и не позволяющее им определять приемлемые источники получаемых денежных средств и иного имущества и самостоятельно решать вопрос об их принятии. Однако в случае получения денежных средств из иностранных источников и перенаправления их в другую организацию представляется необходимым включение данной НКО в реестр иностранных агентов.

В. Г. Кокорев

*старший преподаватель кафедры уголовного права
и процесса ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный
университет имени Г.Р. Державина»*

ЭКСТРЕМИЗМ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Проникая во все сферы жизнедеятельности общества, экстремизм представляет собой опасность, выражающуюся в проявлении крайних взглядов, разжигающих расовую, национальную, религиозную, политическую и иную ненависть и вражду.

В ст. 2 Конституции РФ закреплено, что: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В связи с этим, отечественное уголовное законодательство направлено на защиту прав и свобод человека и гражданина от преступлений, воплощающихся в проявлении ненависти и вражды к определенным лицам, принадлежащим к определенной нации, религии или придерживающимся определенных политических взглядов.

УК РФ предусматривает ответственность за непосредственные преступления экстремистской направленности в ст.ст. 280–280.1, 282–282.3.

Статистика зарегистрированных экстремистских преступлений, согласно сайту МВД России показывает, что их было совершено: в 2016 г. – 1450, в 2017 г. – 1521, в 2018 г. – 1265, в 2019 г. – 585, в 2020 – 833¹. Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что с одной стороны с каждым годом растет количество совершаемых и рассматриваемых нами преступлений, с иной стороны, в настоящее время, происходит их снижение, по сравнению с 2017 г.

Информатизация общества и использование СМИ, обусловило достаточно частое совершение подобных видов преступлений, с применением сети «Интернет» либо СМИ, в результате, в частности, в ст.ст. 280, 280.1 и 282 УК РФ, отражено, в качестве квалифицирующего признака, совершение этих преступлений.

¹ Статистика и аналитика // Министерство внутренних дел Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 13.05.2021).

При этом подчеркнем, что отечественный законодатель совершенствует два состава преступления (отраженные в ст. 280 и 282 УК РФ), относящиеся к преступлениям экстремистской направленности, в части способа распространения данных идеологических взглядов.

Так, первоначально, в ч. 2 ст. 280 УК РФ и ч. 1 ст. 282 УК РФ, до 2014 г. было отражение совершения публичных призывов к осуществлению экстремистских действий только с помощью СМИ. Однако, в соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть «Интернет», не входят в СМИ¹.

В силу чего, согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», была дополнена ч. 2 ст. 280 УК РФ и ч.1 ст. 282 УК РФ таким квалифицирующим признаком, как совершение этого деяния с использованием: информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе, сети «Интернет»².

Как было подчеркнуто в пояснительной записке к данному Федеральному закону, рост числа пользователей международной компьютерной сети Интернет, приводит, в том числе, к увеличению числа распространения сведений экстремистского характера.

А отсутствие в этих составах преступлений указания на размещение подобной информации в сети Интернет, приводит, по факту, к безнаказанности виновных лиц и чувству вседозволенности к совершению подобных преступлений.

Кроме того, по суждению ряда исследователей, нормы, в том числе, и Особенной части УК РФ, являются несовершенными по технико-юридическому конструированию³.

¹ Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 30 декабря 2020 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1, ч. I, ст. 20.

² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3385.

³ *Осокин Р.Б., Курсаев А.В.* О некоторых противоречиях в применении категории «порнография» в Уголовном кодексе РФ и российском законодательстве // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 8 (100). С. 331–336; *Бородин А.В., Осокин Р.Б.* Понятие и признаки культурных ценностей // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 101–107; *Осокин Р.Б.* О необходимости совершенствования норм об ответственности за жестокое обращение с животными // Российская юстиция. 2016. № 2. С. 71–74.

Вместе с тем, экстремизм является запрещенным не только в России, но и на международном уровне, который, согласно отечественному законодательству, выражен в : идеологии нетерпимости, возбуждения ненависти либо вражды, унижения достоинства человека либо группы лиц по признакам расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе. При этом, согласно указу Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», экстремизм представляет собой именно угрозу национальной безопасности¹.

Можно сделать вывод, что отечественному законодателю необходимо установить ответственность за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ) и ее технико-юридическое конструирование (применимо к вопросу об отражении в ст. 282 УК РФ административной преюдиции).

Подобное положение необходимо применить и к ст. 280.1 УК РФ, в которой также предусмотрена административная преюдиция, с учетом принятых изменений в 2020 г.², но, за совершение деяния, направленного на нарушение территориальной целостности, а согласно Декларации о принципах международного права, принятой 24 октября 1970 года Генеральной Ассамблеей ООН, «каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства территориальной целостности любого другого государства или страны»³. Кроме того, согласно принятым поправкам в Конституцию России в 2020 г., какая-либо часть территории не подлежит отделению.

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

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 425-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 30 и 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50, ч. III, ст. 8070.

³ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 окт. 1970 г. // Действующее международное право. Т. 1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 65–73.

При этом, в составах преступления, предусмотренных ст.ст. 282.1 и 282.2 УК РФ, отсутствует указание на совершение вербовки и т.п. с помощью СМИ либо сети «Интернет», но законодателю необходимо, по нашему суждению, проанализировать судебную практику и на основе совершения подобных деяний и принципов криминализации, обсудить возможность отражения в этих составах преступлений данных признаков их совершения.

В. Ю. Мандрыкина
*преподаватель кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

К ВОПРОСУ О ХАРАКТЕРНЫХ ПРИЗНАКАХ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Число социально ориентированных некоммерческих организаций в России с каждым годом увеличивается, что подтверждает необходимость формирования должной нормативной базы их деятельности. Многочисленные изменения законодательства, регулирующего деятельность этих субъектов, приводит к проблемам применения соответствующих норм на практике.

Термин «социально-ориентированные некоммерческие организации» появился в законодательстве России в 2010 году. В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», социально ориентированными некоммерческими организациями признаются «...некоммерческие организации, созданные в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации...»¹.

Данные субъекты являются разновидностью некоммерческих организаций, следовательно, им присущи такие признаки как отсутствие цели извлечения прибыли и возможности распределения ее между участниками. Современные ученые к основным направлениям развития соответствующего законодательства относят пересмотр их признаков. Рассматривая такую отличительную черту как «цель, направленная на достижение общественных благ», Соболева Ю.В. отмечает что «... фактически этот признак является продолжением условия о том, что у данных организаций отсутствует в качестве основной цели своей деятель-

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 3 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

ности извлечение прибыли и они не распределяют полученную прибыль между участниками»¹.

Ю.В. Хлестун указывает на данный признак как на важнейшую характерную особенность этих организаций, отмечая, что именно он и отличает некоммерческие структуры от коммерческих, преследующих цель извлечения прибыли². Следовательно, этот признак можно рассматривать в единстве с первым, а не как имеющий самостоятельное значение.

Запрет на распределение прибыли в некоммерческой организации является не системообразующим или квалифицирующим признаком для таких организаций, а скорее одним из ограничений, на них налагаемых³.

Выделим самостоятельный признак социально ориентированных некоммерческих организаций, который отличает их от других некоммерческих структур: осуществление деятельности, направленной на решение социальных проблем и развитие гражданского общества страны.

На сегодняшний день не существует нормативного закрепления понятия «социальной проблемы». Данный термин определяется только в теории, что создает проблемы на практике.

Российской социологической энциклопедией закреплено данное понятие таким образом: «Проблема социальная – это объективно возникающее в процессе функционирования и развития общества противоречие; задача, требующая решения средствами социального управления»⁴. Попов Н.П., исследуя социальные проблемы России, подробно останавливается на таких как бедность населения, алкоголизм, наркомания, проблемы здравоохранения, социальное сиротство, проблемы миграции граждан, коррупция и прочие⁵. Из этих понятий следует, что термин «социальная про-

¹ *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 95.

² См.: *Хлестун Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: *Соболева Ю.В.* Общие начала в административно-правовом регулировании деятельности социально ориентированных коммерческих и некоммерческих организаций // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 2 (121). С. 96.

⁴ *Осипов Г.В.* Российская социологическая энциклопедия. М., 1998. С. 409.

⁵ *Попов Н.П.* Глобальные социальные проблемы России последнего десятилетия // Мир измерений. 2010. № 3. С. 13.

блема» тесно связан с видами деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, закрепленными в Федеральном законе «О некоммерческих организациях».

Кроме того, представляется целесообразным выделить и другой самостоятельный признак данных структур – социальная ориентированность, то есть определенную направленность деятельности¹. Следовательно, деятельность данных субъектов имеет определенную направленность в зависимости от вида организации.

Таким образом, предлагается выделить такие признаки социально ориентированных некоммерческих организаций, как: 1) отсутствие цели извлечения прибыли; 2) отсутствие возможности распределения ее между участниками; 3) направленность деятельности на развитие гражданского общества; 4) ориентированность на решение социальных проблем.

Сектор российской экономики представлен множеством некоммерческих структур. Социально ориентированные некоммерческие организации решают задачи по удовлетворению нематериальных потребностей граждан, вносят вклад в развитие экономических показателей, в создание рабочих мест. Такие учреждения, как дома для престарелых, реабилитационные центры для несовершеннолетних и подобные организации, находятся под патронажем некоммерческого сектора. Высокую степень развития на Западе некоммерческих организаций подтверждает курирование только некоммерческими организациями программ по работе с молодежью на местном уровне. Третий сектор в России находится на стадии формирования, но имеет значительный потенциал для роста и развития.

¹ *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000. URL: Efremova.info.ru (дата обращения: 17.05.2021).

Б. А. Медведев
*аспирант кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

НОРМАТИВНОЕ ОСНОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Нормативное основание оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти образуют нормативные правовые акты, так или иначе регламентирующие сопоставление результатов их функционирования с теми показателями, достижение которых показывает соответствие содержания их деятельности и степени позитивного воздействия на закрепленную за ними сферу отношений намеченным при их формировании целям.

Характерными особенностями нормативного основания оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти являются следующие.

1. Отсутствие единой законодательной основы данной деятельности. Эффективность является одним из ключевых понятий современного государственного управления, но поскольку ее оценка ранее относилась к инструментарию других наук (социологических, экономических), то в законодательных актах она не находила отражения. В частности, Конституция РФ¹ в изначальной редакции не оперировала понятием эффективности, однако последние внесенные в нее системные поправки показали некоторый сдвиг в сторону повышения эффективности государственной деятельности (в частности это касается организации пенсионного обеспечения граждан). В то же время органы исполнительной власти конституционно-правовое регулирование в части оценки эффективности их деятельности охватывает постольку, поскольку упоминает органы государственной власти вкуче с органами местного самоуправления как субъектов, призванных осуществлять взаимодействие для обеспечения единства системы публичной власти (ч. 3 ст. 132). При этом из данной системы деятельность органов исполнительной власти как объект оценки эффективности специально не вычленяется.

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

Отсутствием четко сформулированного конституционно-правового основания оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти определяется текущее состояние федерального законодательства, в котором не нашлось места уточнению дефинитивных признаков и содержания данной деятельности в целом. Отчасти это объясняется неразвитостью конституционно-правовых положений об органах исполнительной власти, основы организации и функционирования которых не нашли отражения в федеральном законодательстве. Не воспринимаются законодателем и разработанные учеными различные концепции соответствующего законодательного акта (о системе органов исполнительной власти, о системе государственного управления), а в законе с подобным наименованием и могли бы быть изложены основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

2. Отсутствие системности нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Говоря о системности нормативно-правового регулирования, следует указать на необходимость обеспечения надлежащего сочетания законодательного и подзаконного регулирования. Но о таком его состоянии в настоящее время говорить не приходится. Любая система представляет собой упорядоченную совокупность взаимообусловленных и взаимосвязанных элементов. Однако оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти с точки зрения нормативно-правового регулирования представляет собой выявляемый при помощи метода синтеза перечень видов деятельности различных органов публичной власти, направленных на определение соответствия результатов функционирования субъектов исполнительной власти намеченным целям задач их деятельности. При этом оценка эффективности рассматривается либо в отраслевом (межотраслевом) аспекте, либо с точки зрения уровня реализации исполнительной власти. В первом случае принимаются нормативные правовые акты, указывающие на необходимость оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в какой-либо отрасли (сфере) государственного управления, а во втором – законодательно определяется объект оценки с точки зрения федеративного устройства (в настоящее время единой моделью оценки охватывается деятельность только органов исполнительной власти субъектов РФ). Соответственно, выявленное состояние норма-

тивно-правового регулирования не может характеризовать оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти как системное явление.

3. Нестабильность нормативно-правового регулирования. Указанная особенность носит условный характер, поскольку оценивать эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти на основе какого-либо единого нормативного правового акта не представляется возможным ввиду его отсутствия. В то же время в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ применяются единые показатели эффективности, утверждаемые Президентом РФ во исполнение требований ст. 26.3.2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Вместе с тем данные показатели не отличаются постоянством, о чем говорит их постоянная смена: в настоящее время действует уже пятый указ Президента РФ по этому вопросу². До этого аналогичные указы принимались в 2007, 2012, 2017 и 2019 гг.

В перспективе оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти может сложиться как подинститут административного права, представляя собой упорядоченную совокупность правовых норм, регламентирующих конкретную разновидность общественных отношений, находящихся в рамках административно-правового института органов исполнительной власти. Однако для этого требуется повышение качества и системности регулирования данной деятельности, достижение его полноты.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; Рос. газ. – 2021. – 5 мая.

² Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 6, ст. 966.

С. М. Рукавишников

*старший преподаватель кафедры конкурентного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»*

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 16 СЕНТЯБРЯ 2016 ГОДА № 925: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

При осуществлении закупок в соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹ (далее – Закон № 223-ФЗ) заказчики обязаны устанавливать приоритет товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами. Порядок установления приоритета определен Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2016 г. № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами»² (далее – ПП РФ № 925).

С момента принятия данного постановления в нем в неизменном виде содержится пункт следующего содержания:

«8. Приоритет устанавливается с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 года и Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.».

На протяжении всего времени действия ПП РФ № 925 вышеуказанный пункт подвергается различному толкованию Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами (далее – антимонопольный орган).

Вначале антимонопольный орган полагал, что приоритет предоставляется только российским товарам, подрядчикам и исполнителям³. Затем мнение было изменено на противоположное: приори-

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 30, ч. I, ст. 4571; 2021. № 15, ч. I, ст. 2453.

² Собрание законодательства РФ. 2016. № 39, ст. 5649; 2019. № 29, ч. II, ст. 4023.

³ См., например, решение Санкт-Петербургского УФАС России от 04 апреля 2017 года по жалобе № Т02-192/17 // [сайт]. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/sankt-peterburgskoe-ufas-rossii/78-9244-17/?query=%D0%A202-192/17> (дата обращения: 20.05.2021).

тет устанавливается с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 года (соглашение ВТО) и Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (Договор ЕАЭС) товарам, подрядчикам и исполнителям стран, входящих в ВТО, а также подрядчикам и исполнителям стран ЕАЭС наравне с российскими товарами, подрядчиками и исполнителями¹. В следующем году антимонопольный орган посчитал, что приоритет должен применяться в равной степени к товарам российского происхождения и товарам иностранного происхождения государства, являющегося страной – участницей Евразийского экономического союза, а также к работам или услугам, выполняемым (оказываемым) российскими лицами, и работам или услугам, выполняемым (оказываемым) иностранными лицами государства, являющегося страной – участницей Евразийского экономического союза. Приоритет в отношении товаров (работ, услуг) иных стран не применяется².

В результате члены комиссии по осуществлению закупок, имеющие собственное толкование по вопросу применения ПП РФ № 925, или опирающиеся на предыдущую правоприменительную практику, по мнению антимонопольного органа, нарушают порядок осуществления закупки товаров, работ, услуг, определенный ПП РФ № 925, поскольку оценка правомерности действий заказчиков относится к сфере компетенции контролирующего органа. Например, позиция Московского УФАС России, отраженная в решении от 26 марта 2020 года по делу № 077/07/00-5405/2020 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров, заключается в том, что последствием некорректного толкования ПП РФ № 925 является предоставление приоритета странам-участникам ВТО, в состав которой входит 159 стран из 251 существующих в мире. Такая трактовка нивелирует саму суть и целеполагание ПП РФ № 925, которые заключаются в предоставлении преимуществ товарам российского происхождения и формировании рынка импортозамещения³.

¹ См., например, решение Санкт-Петербургского УФАС России от 10 июля 2018 года по жалобе № Т02-211/18. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/sankt-peterburgskoe-ufas-rossii/78-21560-18/?query=%D0%A202-211/18> (дата обращения: 20.05.2021).

² Письмо ФАС России от 22 ноября 2019 г. № ИА/102692/19 «О направлении разъяснений порядка применения положений законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См. решение Московского УФАС России от 26 марта 2020 г. № 077/07/00-5405/2020. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/moskovskoe-ufas-rossii/d242fe05-a6b7-49d1-88c8-7b4f516de84e/?query=077/07/00-5405/2020> (дата обращения: 20.05.2021).

Однако при этом не учитывается норма, установленная частью 8 ПП РФ № 925. Поэтому законодательно обоснованной выглядит именно позиция Новосибирского УФАС России, указавшего в решении от 19 июня 2020 года №054/01/18.1-1094/2020, что Китайская Народная Республика (Китай) является членом ВТО, (страной, присоединившейся к ГАТТ ВТО), и, соответственно, товарам, происходящим из указанной страны, в соответствии с частью 8 ПП РФ № 925 закупочной комиссией обоснованно предоставлен приоритет наравне с товарами российского происхождения¹.

Кроме того, в вышеуказанном Письме ФАС России от 22 ноября 2019 г. № ИА/102692/19 «О направлении разъяснений порядка применения положений законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» осуществляется толкование нормы права федеральным органом исполнительной власти.

В тоже время Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации установлено, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений². Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается³.

Таким образом, следует констатировать нормативно-правовой характер данного письма антимонопольного органа, а также решение имеющейся проблемы на ненадлежащем правовом уровне. Это нарушает принцип правовой определенности.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленных в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, вытекает общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без соблю-

¹ См. решение Новосибирского УФАС России от 19 июня 2020 года №054/01/18.1-1094/2020. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/novosibirskoe-ufas-rossii/97efc3e6-1b01-4046-baac-25d16260efd0/?query=054/01/18.1-1094/2020> (дата обращения: 20.05.2021).

² Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (ред. от 7 мая 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33, ст. 3895; 2020. № 19, ст. 3016.

³ Там же.

дения которого невозможно ее единообразное понимание и, соответственно, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод¹; неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона².

Наглядным примером вынесения противоположных решений из-за неопределенности содержания правовой нормы выступают вышеприведенные решения антимонопольного органа.

За нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц статьей 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность³.

В связи с изложенным, в целях исключения необоснованного привлечения лиц к административной ответственности, предлагается исключить из ПП РФ № 925 пункт о том, что приоритет устанавливается с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 года и Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

Представляется целесообразным включить в ПП РФ № 925 пункт с формулировкой, не требующей толкования. Например, «Приоритет в отношении товаров (работ, услуг) стран, не являющихся страной – участницей Евразийского экономического союза, не предоставляется».

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2017 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации” в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдхэма» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31, ч. II, ст. 4984.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр»» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 2, ст. 397.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. I, ст. 1; 2021. № 22, ст. 3676.

А. С. Салманидина
*начальник отдела по контролю и надзору
в сфере адвокатуры, нотариата, государственной
регистрации актов гражданского состояния управления
министерства юстиции Российской Федерации
по Саратовской области,
советник юстиции 3 класса*

РОЛЬ ПРАВОВОГО ИНФОРМИРОВАНИЯ И ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Важным элементом формирования правосознания личности, повышения правовой культуры общества в целом является правовое информирование и правовое просвещение. Их роль заключается в том, что при помощи специальных способов и средств правового воздействия увеличивается сфера действия права и обеспечивается его понимание. Органы публичной власти, осуществляя правовое информирование и правовое просвещение населения, не только информируют о своей компетенции, результатах работы, но и таким образом действуют открыто, повышая уровень доверия населения к государству.

Система правового информирования и правового просвещения получила закрепление в Федеральном законе от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 324), в котором устанавливаются организационно-правовые основы в обозначенной сфере деятельности. Статьей 28 Федерального закона № 324 устанавливается перечень основных субъектов системы правового информирования и правового просвещения населения. Исходя из положений части 1 указанной статьи, это – федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица¹[3].

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6725; 2015. № 48, ч. I, ст. 6724.

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области (далее – Управление) уполномочено проводить мониторинг реализации Федерального закона № 324, исходя из результатов которого, следует, что статья 28 Федерального закона № 324 на территории Саратовской области наиболее активно в 2020 году исполнялась территориальными органами федеральных органов исполнительной власти Саратовской области. Так, количество размещенных материалов по правовому информированию и правовому просвещению обозначенными органами составило 54 152, что на 1 015, 8 % больше размещенных материалов органами исполнительной власти Саратовской области (4 853), на 9 710, 1 % органами местного самоуправления Саратовской области (552).

Несмотря на проведение активной работы в сфере правового просвещения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти Саратовской области анализ поступивших обращений граждан в адрес Управления позволяет говорить о неосведомленности населения в юридических вопросах. Уровень правового просвещения граждан остается весьма невысоким, при этом количество их обращений постоянно растет. Правовой нигилизм, неумение отстаивать свои права в рамках закона, а иногда сознательное его игнорирование, недоверие представителям власти широко распространены среди населения.

В 2019 году в адрес Управления поступило 244 обращения, из которых 63 не относилось к компетенции и перенаправлены по подведомственности, в 2020 году – 311 обращений, из которых 74 не относились к компетенции Управления. Исходя из показателей 2019 и 2020 годов, следует, что количество поступивших обращений увеличилось на 27,5 %, а число обращений, не относящихся к компетенции Управления, и направленных для рассмотрения в другие органы и организации увеличилось на 17,5 %.

Увеличение количества обращений граждан, в том числе направляемых не по подведомственности в органы публичной власти, безосновательное обжалование действий или бездействий должностных лиц нередко свидетельствует о недостаточном уровне знаний населения о пределах своих прав и обязанностей, способах защиты нарушенного права, а также предусмотренной законодательством компетенции органов, уполномоченных рассматривать и решать необходимые для них вопросы.

Вследствие неосведомленности или заблуждения граждане нередко в поиске административных механизмов защиты своего права пропускают сроки исковой давности, сроки привлечения к дисциплинарной ответственности.

Для успешной организации деятельности по правовому информированию и правовому просвещению необходима плановая и системная работа всех органов государственной власти субъекта и подведомственных им учреждений. У субъекта Российской Федерации имеются собственные полномочия по организации деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения в регионе. Выполнение данной функции будет эффективным при более внимательной и продуманной правовой регламентации, которая, на наш взгляд, обязательно должна включать:

- Закон Саратовской области «О правовом информировании и правовом просвещении населения на территории Саратовской области»;

- Концепцию правового информирования и правового просвещения населения Саратовской области;

- Программу правового информирования и правового просвещения населения Саратовской области;

К примеру, в Ханты – Мансийском автономном округе, Самарской области и других регионах приняты концепции правового просвещения граждан. В Воронежской области действует Закон от 01 декабря 2017 года № 176-ОЗ «О правовом просвещении граждан на территории Воронежской области»¹, в Самарской области принят Закон от 27 декабря 2018 года № 117-ГД «О правовом просвещении граждан на территории Самарской области»². В целях систематизации деятельности по правовому информированию и правовому просвещению, к примеру, в Республике Марий Эл, принимаются программы правового просвещения граждан. Для организации целенаправленной работы по пропаганде юридических знаний, повышению уровня правовой культуры и правосознания граждан, консолидации усилий в этой работе заинтересованных учреждений, организаций и общественных объединений во Влади-

¹ Закон от 1 декабря 2017 г. № 176-ОЗ «О правовом просвещении граждан на территории Воронежской области» // АО «Кодекс»: [электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/450375512> (дата обращения: 07.05.2021).

² Закон от 27 декабря 2018 г. № 117-ГД «О правовом просвещении граждан на территории Самарской области» // АО «Кодекс»: [электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/550312474> (дата обращения: 07.05.2021).

мирской области при Губернаторе создан Координационный совет по правовому просвещению населения.

В Саратовской области среди органов государственной власти субъекта отсутствует какой-либо орган, осуществляющий координацию деятельности в сфере осуществления правового информирования и правового просвещения населения на территории Саратовской области, в том числе и контролирующей ее. Однако, регион развивается по пути организации регулирования осуществления правового информирования и правового просвещения на региональном уровне. Подготовлен законопроект «О правовом информировании и правовом просвещении населения Саратовской области», согласно положениям которого предусматриваются понятие, субъекты, цели, задачи правового информирования и правового просвещения, принципы, на которых основывается указанная деятельность; полномочия органов государственной власти Саратовской области; утверждение концепции, ежегодной программы, положения о Координационном совете, порядка создания и ведения единого портала правового информирования и правового просвещения населения Саратовской области; определение органа исполнительной власти Саратовской области, уполномоченного координировать и контролировать деятельность субъектов по правовому информированию и правовому просвещению населения на территории Саратовской области и др.

Предусмотренные положения в указанном проекте закона Саратовской области, безусловно, являются перспективой функционирования системы правового информирования и правового просвещения населения.

Эффективное осуществление правового информирования и правового просвещения органами публичной власти способствует стабилизации общественной обстановки, недопущению социальной напряженности. Поэтому до сведения население необходимо доводить не только информацию о наличии имеющихся у них прав в какой-либо сфере деятельности, но и об их пределах, обязанностях, административных и судебных механизмов защиты нарушенных прав и законных интересов, полномочий органов, в которые они обращаются.

Т. А. Спицына
*соискатель кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

РОЛЬ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ КОМИССИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

Антитеррористические комиссии субъектов РФ имеют ряд важных полномочий по обеспечению безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Изначально после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»¹ их заседания в части координации работы по обеспечению безопасности соответствующих объектов по большей части носили формальный характер и сводились в констатации факта выполнения всех предусмотренных законодательством мер по организации антитеррористической защищенности организаций топливно-энергетического комплекса.

Однако по мере накопления опыта предпринимаемые ими меры получили большую степень конкретизации. В частности, протоколами заседаний антитеррористических комиссий Московской, Ростовской, Свердловской областей и иных субъектов РФ зафиксированы многочисленные мероприятия по профилактике терроризма на объектах топливно-энергетического комплекса, включая направление поручений руководителям расположенных на территории субъекта РФ предприятий указанного комплекса по проведению анализа имеющихся и необходимых для полного обеспечения уровня антитеррористической защищенности объемов финансирования объектов топливно-энергетического комплекса, сроков завершения работ по инженерно-техническому оснащению системами безопасности с информированием о результатах специально уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в сфере топливно-энергетического комплекса; разработке и согласованию с Главным управлением Росгвардии по субъекту РФ плана мероприятий по приведению объектов данного комплекса в соот-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. I, ст. 4604; 2020. № 17, ст. 2717.

ветствие с предъявляемыми требованиями; проведению проверки по учетам МВД России лиц, привлекаемых к работам на объектах топливно-энергетического комплекса; планированию и проведению тактико-специальных учений (командно-штабных тренировок) по совместным действиям персонала объектов с участием представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на случай возникновения на объектах угроз совершения террористических актов, и др.

Деятельность антитеррористических комиссий различных субъектов РФ в данной сфере организована по-разному, и координация ими работы органов публичного управления и организаций топливно-энергетического комплекса имеет неодинаковое содержание и разную степень конкретизации. Этому способствует отсутствие в законодательстве положений, определяющих механизмы работы антитеррористических комиссий субъектов РФ и перечень вопросов, по которым может проводиться координация. Обобщение опыта антитеррористических комиссий может способствовать законодательной детализации их полномочий в Федеральном законе «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», что станет ориентиром для работы данных комиссий на всей территории государства и обеспечит повышение уровня защищенности объектов топливно-энергетического комплекса.

Соответственно, в указанном Законе может быть сформулировано положение о компетенции антитеррористических комиссий субъектов РФ по координации деятельности:

1) субъектов топливно-энергетического комплекса, расположенных на территории субъекта РФ, по вопросам разработки и согласования с территориальным органом Федеральной службы войск национальной гвардии плана мероприятий по приведению объектов топливно-энергетического комплекса в соответствие с установленными требованиями; проведения проверки по учетам Министерства внутренних дел РФ лиц, привлекаемых к работам на объектах топливно-энергетического комплекса; планирования и проведения командно-штабных учений персонала объектов топливно-энергетического комплекса на случай возникновения угроз совершения террористических актов;

2) территориальных органов Росгвардии по вопросам ежеквартального информирования уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в сфере топливно-энергетического комплекса о результатах плановых проверок обеспечения безопас-

ности объектов топливно-энергетического комплекса, представления в антитеррористическую комиссию субъекта РФ информации о нарушениях, выявленных в результате контрольных проверок;

3) территориальных органов МЧС России по организации и проведению учебно-методических занятий в сфере взаимодействия исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований и аварийно-спасательных формирований по нейтрализации последствий террористических актов на объектах топливно-энергетического комплекса;

4) органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере топливно-энергетического комплекса, уполномоченных в сфере топливно-энергетического комплекса, по актуализации Перечня объектов топливно-энергетического комплекса, расположенных на территории субъекта РФ, подлежащих категорированию; ежегодному составлению обобщенных справок о состоянии антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса субъекта РФ с предложениями по устранению имеющихся недостатков в коллегиальный орган по противодействию терроризму, сформированный в субъекте РФ;

5) глав муниципальных образований субъекта РФ, коллегиальных органов по противодействию терроризму, сформированных в муниципальных образованиях, по рассмотрению на их заседаниях вопроса о состоянии антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса низкой категории опасности с заслушиванием руководителей соответствующих объектов о принимаемых мерах по устранению недостатков и последующим информированием органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в сфере топливно-энергетического комплекса.

С точки зрения юридической техники, желательным является включение в рассматриваемый Закон статьи 4.1 «Субъекты обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», в которой следовало бы особое внимание уделить конкретизации полномочий антитеррористических комиссий субъектов РФ, организующих взаимодействие субъектов, которые обеспечивают безопасность объектов топлива и энергетики.

Н. А. Старынина
*магистрантка кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ В ЗАЩИТЕ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО

Защита прав несовершеннолетнего – это одна из первостепенных задач, стоящих перед государством. Его политика должна основываться на обеспечении условий защиты прав несовершеннолетнего, в число которых входит возложение на граждан и должностных лиц ответственности за нарушение прав и законных интересов ребенка и причинение ему вреда.

При этом, рассматривая непосредственно государственный механизм защиты прав несовершеннолетнего, авторы отмечают, что в данном случае речь идет о системе различных способов правовой и социальной охраны прав ребенка. Правовая защита – это юридические средства, обеспечивающие права и законные интересы, а социальная защита – это система организационных, правовых и экономических мер, гарантированных государством и обеспечивающих несовершеннолетним возможности для преодоления трудной жизненной ситуации¹.

Таким образом, защита прав ребенка – это ликвидация помех, возникающих при осуществлении прав ребенка, восстановление его нарушенного права, а также выработка условий, которые компенсируют утрату права. Данный механизм включает в себя:

1. Меры по защите прав несовершеннолетнего на охрану здоровья. В этих целях осуществляется оказание бесплатной медицинской помощи, диспансерного наблюдения и санаторно-курортное лечение.

2. Защита прав ребенка на отдых посредством сохранения и развития учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей (детские лагеря).

3. Обеспечение прав несовершеннолетнего при реализации деятельности в области его образования и воспитания. В этих целях создаются различные кружки, секции и т.д. Кроме того, осуществ-

¹ См.: *Абрамов В.И.* Права ребенка и их защита в России: общетеоретический анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2007. С. 28–29.

вляется деятельность по проверке качества образования, проводятся дисциплинарные расследования деятельности работников образовательных учреждений по фактам нарушения или ущемления прав учащихся.

4. Мероприятия по обеспечению профессиональной ориентации, профессиональной подготовки детей, достигших возраста 14 лет для обеспечения у прав и законных интересов ребенка в области профессиональной ориентации, подготовки и занятости.

5. Охрану ребенка от информации, причиняющей вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, а также пропаганды такой информации. Такая защита осуществляется путем ограничения рекламы табачных изделий и алкоголя, борьбы с распространением печатной, аудио- и видеопродукции, в которой пропагандируются жестокость и насилие, наркомания, токсикомания, антиобщественное поведение, а также борьба с распространением порнографии.

6. Мероприятия, направленные на обеспечение безопасности жизни и здоровья ребенка, охрану его нравственности. Для этого проводятся различного рода экспертизы (социальная, психологическая, педагогическая, санитарная) настольных и компьютерных игр, игрушек и игровых сооружений для детей.

7. Меры по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, реализуемые посредством социальной реабилитации, судебной защиты прав и внесудебных процедур с учетом обеспечения приоритета личного и социального благополучия ребенка, особенностей возраста и социального положения несовершеннолетнего.

Среди институтов государственной власти непосредственно занимающихся защитой прав несовершеннолетнего является особняком стоит Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ, учрежденный в 2009 году. В данном случае у Президента РФ прослеживается «общее руководство» в этом вопросе¹. При Правительстве РФ создана комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая является координационным органом для

¹ См. *Абакумов Д.В.* К вопросу о главе исполнительной власти в РФ // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: Сборник научных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции, Саратов, 4 декабря 2020 года / Отв. редактор Ю.В. Соболева. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2020. С. 62–64.

обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Также, права несовершеннолетнего представляют другие более узкоспециализированные институты, а именно:

1. Комиссия по делам несовершеннолетних – отстаивает интересы ребенка из неблагополучной семьи;

2. Органы опеки и попечительства – осуществляют контроль за благополучием сирот в приемных семьях или специализированных учреждениях.

Кроме того, в целях защиты прав ребенка осуществляется и различного рода финансирование. Так, В.В. Путин, в своем ежегодном послании Федеральному Собранию в 2021 году отметил основные направления политики в сфере обеспечения прав ребенка. Среди них можно выделить: направленность на обеспечение доступности детского отдыха в лагерях путем возвращения половины стоимости путевки. Так же было поручено подготовить программу поддержки семей с детьми, и были установлены новые выплаты на детей¹. Наряду с этим осуществляется строительство новых детских садов, спортивных центров, плавательных бассейнов, что позволяет обеспечить право каждого ребенка на образование и развитие.

Таким образом, механизм защиты прав ребенка на сегодняшний день является многоуровневой системой, каждый элемент которой осуществляет свое направление деятельности. При этом взаимодействие названных органов и сочетание их полномочий обеспечивает, защиту несовершеннолетнего, его прав и свобод.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С. В. Фомиченко
*аспирант кафедры административного
и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»*

К ВОПРОСУ О СПЕЦИФИКЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

При рассмотрении административно-правового статуса саморегулируемых организаций следует исходить из их двойственности в системе субъектов административных правоотношений. С одной стороны, будучи коллективным субъектом административного права, данные организации вступают в отношения подчинения с государственно-властными формированиями – органами исполнительной власти, выполняющими в отношении них различные функции государственного управления. В этом варианте возникает основной для административного права тип отношений – внешнеорганизационные, связанные с воздействием органов исполнительной власти и их должностных лиц на функционирование иерархически не связанных с ними субъектов¹.

С другой стороны, саморегулируемые организации, очевидно, относятся к одной из разновидностей юридических лиц публичного права. Последнее понятие является спорным для юридической науки, не будучи используемым российским законодателем. Тем не менее в научной литературе оно нашло широкое распространение. В наиболее масштабном исследовании данного феномена, предпринятым В.Е. Чиркиным, юридическое лицо публичного права рассматривается довольно пространно. Это некоммерческая организация независимо от организационно-правовой формы, признанная публичной властью, но необязательно наделенная публично-властными полномочиями. Она может иметь другие формы взаимодействия с ней – давление на публичную власть или сотрудничество².

Само по себе понятие юридического лица имеет цивилистическую природу, его формирование в законодательстве является результатом цивилистической мысли. Однако особенности ряда

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 33.

² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 94.

юридических лиц обуславливают необходимость их исследования не как участников гражданского оборота, а как субъектов, осуществляющих организующее воздействие на других коллективных и индивидуальных участников правоотношений. Такое воздействие легитимизируется законодателем, закрепляющим, помимо государственно-властного или обусловленного реализацией полномочий органов местного самоуправления, иной способ властно-организующего упорядочения социальных связей. Носителем власти при этом является юридическое лицо – но не как хозяйствующий или иной вовлеченный в отношения гражданского типа субъект, а как специфический участник публичных правоотношений. Речь здесь не идет о сотрудничестве или каком-либо давлении на публичную власть. Эти факторы, если позволить себе не согласиться с В.Е. Чиркиным, не могут определять сущность данных юридических лиц, поскольку данные обстоятельства способны охарактеризовать любых субъектов права. Ключевым признаком юридических лиц публичного права, включая саморегулируемые организации, является законодательно определенная возможность осуществлять функции публичного управления, что отличает их от юридических лиц частного права¹.

Правовая природа возникающих правоотношений в юридической науке еще достаточно четко не определена. Акцент в исследованиях ставится на выявлении их принципиального характера – публично-правового, а установление их отраслевой принадлежности – это уже задача второго порядка. В связи с этим одни ученые рассматривают статус юридических лиц публичного права в контексте финансовых правоотношений в той части, которая касается выполнения ими публично-властных функций в банковской или иных сферах финансово-правового регулирования². В литературе по административному праву также представлены некоторые наработки, позволяющие считать социальные связи с властвующим субъектом в лице общественной или иной государственной организации в качестве административных правоотношений, если государство и его органы передают им соответствующие полномочия. Так, Н.М. Конин рассматривает их как раз-

¹ См.: Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 110.

² См.: Загороднев Ю.А. Кредитные организации как субъекты финансово-правовой ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 30–31.

новидность внешнеуправленческих организационных правоотношений¹. Ю.Н. Стариловым же они включены в предмет административного права в виде отдельной группы социальных связей². Однако следует признать, что теория административного права в этой части недостаточно развита; не разработаны концептуальные основы осуществления юридическими лицами публичного права полномочий государственно-властного управленческого содержания; не классифицированы такие организации; не сопоставлены закрепляемые за ними законодателем публично-властные полномочия с введенными по обновленной в 2020 году Конституции РФ положениями о публичной власти, систему которой образуют только органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Саморегулируемые организации, будучи юридическим лицами публичного права, выполняют многочисленные полномочия в публично-правовой сфере, среди которых на основе текста Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) «О саморегулируемых организациях»³ можно выделить:

– формирование нормативно-правовой основы для деятельности физических и юридических лиц в соответствующей сфере (они разрабатывают и утверждают правила и стандарты профессиональной или предпринимательской деятельности, включающие в себя обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации требования к их осуществлению);

– установление и применение мер публично-правового принуждения в отношении членов саморегулируемых организаций (невыполнение ими принятых саморегулируемой организацией правил и стандартов влечет применение мер дисциплинарного воздействия, таких как вынесение предписания об устранении выявленных нарушений в определенный срок; вынесение предупреждения; наложение штрафа; рекомендация об исключении из членов саморегулируемой организации. Вместе с тем здесь очевиден нетрадиционный подход законодателя к содержанию дисциплинарного воздействия, поскольку в обычном понимании такие

¹ См.: Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 21.

² См.: Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 80.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6076; 2021. № 24, ч. I, ст. 4188.

меры применяются в трудовых, служебных и учебных отношениях к физическим лицам, находящимся в соответствующем подчинении. Представляется, что законодателем данные меры могли бы быть определены иначе, с учетом отсутствия организационно-иерархической связи между принуждающим и принуждаемым. В качестве варианта можно предложить «меры публично-правового воздействия», учитывая, что в данном случае их сущностные характеристики проявляются во внешнем воздействии уполномоченного субъекта на подвластного, не связанного прямым организационным подчинением властвующему);

– осуществление публично-правовых производств, принципиально схожих с теми, которые образуют содержание административного процесса (сертификация произведенных членами саморегулируемой организации товаров, услуг, работ, что составляет своего рода удостоверительное производство; ведение реестра членов саморегулируемой организации как разновидность регистрационного производства; осуществление контроля профессиональной или предпринимательской деятельности своих членов применительно к соблюдению ими условий членства в саморегулируемой организации и установленных ей правил и стандартов, близкого по своему содержанию к контрольно-надзорному производству. К тому же на нем отразились и последние тенденции законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности, включая риск-ориентированный подход).

Таким образом, очевиден дуализм административно-правового положения саморегулируемых организаций, которые находятся в положении и управляемых, и управляющих. Будучи управляемыми со стороны органов государственной исполнительной власти, они сами осуществляют публичное управление в своей собственной системе, обусловленное перераспределением полномочий между властью и бизнесом для уменьшения административных барьеров. Вместе с тем в литературе высказывается и скептическая точка зрения относительно возможности допуска негосударственных организаций к властвованию и формирования положения, когда они подменяют собой государственные органы и их должностных лиц¹. Данное мнение, безусловно, имеет право на существование, однако практика общественного разви-

¹ См.: Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: учебное пособие. М.: Книгодел, 2010. С. 22.

тия и Российского государства, и зарубежных стран показывает целесообразность расширения участия негосударственных организаций в управлении делами государства, что должно повышать эффективность публичного управления. В случае же негативных проявлений в функционировании саморегулируемых организаций, которые характеризуются противоправностью и антиобщественной вредоносностью, должна реализовываться их административная деликтоспособность как составная часть их административной правосубъектности.

СОДЕРЖАНИЕ

Соколов А. Ю., Колесников А. В. САРАТОВСКАЯ НАУЧНАЯ ШКОЛА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ИМЕНИ ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА	3
Виноградова Е. В. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ КАК ИНТЕГРАТИВНАЯ ОСНОВА ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	9
Россинский Б. В. СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	14
Старилов Ю. Н. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И РАЗВИТИЯ С УЧЕТОМ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА	21
Мартынов А. В. ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ НА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	32
Шайхуллин М. С. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ НАСЕЛЕНИЕМ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	57
Воронов А. М. ПРАВОВЫЕ КОНЦЕПТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ОСНОВНОГО ЗАКОНА	62
Гришковец А. А. ПРОБЛЕМА КАДРОВ СИЛОВЫХ СТРУКТУР СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)	67
Гук П. А. СУДЕБНЫЙ ПРЕЦЕДЕНТ, ПРАКТИКА, НОРМОТВОРЧЕСТВО И УСМОТРЕНИЕ: ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ВЗГЛЯДОВ НА ТРУДАХ САРАТОВСКИХ УЧЕНЫХ	77
Добробаба М. Б. ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ	80
Кобзарь-Фролова М. Н. ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО МЕСТО В ПРЕДМЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	85
Конин Н. М., Маторина Е. И., Мангушева Т. С. ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АСПЕКТЕ ИЗМЕНЕНИЙ, ВНЕСЕННЫХ В КОНСТИТУЦИЮ РФ	91

Майоров В. И. ИЗМЕНЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ	96
Миннигулова Д. Б., Мусина А. И. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ	101
Редкоус В. М. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ	105
Соболева Ю. В. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ОРГАНИЗАЦИЙ, НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ	110
Соколов А. Ю., Богатырева Н. В. ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ СОСУЩЕСТВОВАНИЯ ТРАДИЦИОННОГО, ОРГАНИЧЕСКОГО И БИОТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ	113
Соколов А. Ю., Кротов К. С. О НЕКОТОРЫХ ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	118
Стахов А. И. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ	123
Чаннов С. Е. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ – ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА – СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО	128
Абакумов Д. В. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	132
Абдулрида Д. Н. А. ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ИРАК	135
Алихаджиева А. С. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ	138
Аржанов В. В. ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ КАК ОДНО ИЗ СТРАТЕГИЧЕСКИХ НАПРАВЛЕНИЙ ПРИМЕНЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И РЕСУРСОВ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	142
Галицкая Н. В. К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ	145

Герасимова Т. А. НАРУШЕНИЕ НОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЯЗЫКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫЙ АСПЕКТ	149
Дехтярь И. Н. ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ КАК ОБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	152
Евдокимов А. С. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОЖАРНЫЙ НАДЗОР. ТИПОЛОГИЗАЦИЯ	155
Михайлов А. Е. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЛЕГИТИМНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	161
Зайкова С. Н. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	164
Зайкова С. Н., Архипова Е. С. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	169
Колесников А. В. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОТЗЫВА ДЕПУТАТА И ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	172
Комлев Е. Ю. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	175
Костылев В. В., Кожущенко Ю. С. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	180
Лакаев О. А. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ НА ТЕРРИТОРИЯХ С ОСОБЫМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМ РЕЖИМОМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ПЕРСПЕКТИВЫ	183
Мильшин Ю. Н. ПРЕДЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ	186
Ольшевская А. В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОГО МИНИСТЕРСТВА	189
Осипов Р. А. ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ОСНОВА ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	196
Рукавишников С. М. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	198

Рыбключева О. З. О ПРИНЦИПАХ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	201
Санникова С. С. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	205
Семенова А. В. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ	209
Синельникова Н. А. СИСТЕМА АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	212
Смагина Т. А., Васильева Ю. А. ЦИФРОВАЯ ГРАМОТНОСТЬ И ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	215
Смагина Т. А., Ерастова О. Ю. К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ПАЦИЕНТА	219
Тихонов К. А. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ	222
Шварц Л. В. СТРАТЕГИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ: ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ	225
Афоница Е. Г. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ, КАК ЭЛЕМЕНТ КОМПЕТЕНЦИИ ОВД В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ДЕТСКОГО ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ТРАВМАТИЗМА	228
Батова В. Н. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОКРЫТИЕ СВЕДЕНИЙ О ВНЕЗАПНОМ ПАДЕЖЕ ИЛИ ОБ ОДНОВРЕМЕННЫХ МАССОВЫХ ЗАБОЛЕВАНИЯХ ЖИВОТНЫХ	231
Батршин Р. Ю. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ РЕСТАВРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	237
Вичева А. А. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ ДОНОРСКОЙ КРОВИ И (ИЛИ) ЕЕ КОМПОНЕНТОВ	240
Воробьева Д. С. ОТДЕЛЬНЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19	244

Дегтярева А. А. ПОЛУЧЕНИЕ СРЕДСТВ ОТ ИНОСТРАННОГО ИСТОЧНИКА КАК ПРАВОВОЕ УСЛОВИЕ ПРИЗНАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ИНОСТРАННЫМ АГЕНТОМ	247
Кокорев В. Г. ЭКСТРЕМИЗМ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ	250
Мандрыкина В. Ю. К ВОПРОСУ О ХАРАКТЕРНЫХ ПРИЗНАКАХ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	254
Медведев Б. А. НОРМАТИВНОЕ ОСНОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	257
Рукавишников С. М. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 16 СЕНТЯБРЯ 2016 ГОДА № 925: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ РЕШЕНИЯ	260
Салманидина А. С. РОЛЬ ПРАВОВОГО ИНФОРМИРОВАНИЯ И ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	264
Спицына Т. А. РОЛЬ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ КОМИССИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА	268
Старынина Н. А. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ В ЗАЩИТЕ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО	271
Фомиченко С. В. К ВОПРОСУ О СПЕЦИФИКЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	274

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

*по материалам международной научно-практической
конференции памяти доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки РСФСР*

Василия Михайловича Манохина

(VII Саратовские административно-правовые чтения)

(8 июня 2021 г. Саратов)

Печатается в авторской редакции
Компьютерная верстка, дизайн – *М. А. Шульпин*

Тем. план 2021 г.

Подписано к печати 03.12.2021. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Cambria. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 16,5. Уч.-изд. л. 14,44. Тираж 500 экз.

Издательство
Саратовской государственной юридической академии.
410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
Саратовской государственной юридической академии.
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.