

# **РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЙ**

Сборник научных трудов  
по материалам международного  
научно-практического круглого стола  
памяти доктора юридических наук, профессора,  
заслуженного деятеля науки Российской Федерации  
Николая Михайловича Конины

Саратов, 7 октября 2022 г.



**КОНИН**  
**Николай Михайлович**  
(1935–2021)

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Саратовская государственная юридическая академия»

Саратовский филиал федерального государственного бюджетного учреждения науки  
«Институт государства и права Российской академии наук»

# РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЙ

*Сборник научных трудов по материалам международного  
научно-практического круглого стола  
памяти доктора юридических наук, профессора,  
заслуженного деятеля науки Российской Федерации  
Николая Михайловича Кони*

*(Саратов, 7 октября 2022 г.)*

Саратов  
2022

УДК 342  
ББК 67.400  
Р32

Председатель редакционной коллегии:  
*А.Ю. Соколов* – доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного и муниципального права СГЮА;  
директор Саратовского филиала ИГП РАН

Члены редакционной коллегии:  
*С.А. Белоусов* – доктор юридических наук, профессор,  
проректор по научной работе СГЮА; *А.В. Колесников* – канд. юрид. наук,  
доцент, и.о. заведующего кафедрой конституционного права имени  
профессора Исаака Ефимовича Фарбера СГЮА; *О.А. Лакаев* – канд. юрид.  
наук, старший научный сотрудник Саратовского филиала ИГП РАН;  
*Т.А. Смагина* – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры  
административного и муниципального права СГЮА;  
*Е.А. Астахова* – младший научный сотрудник  
Саратовского филиала ИГП РАН

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор, и.о. декана факультета экономики  
и управления Астраханского государственного университета *И.В. Максимов*;  
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой  
административного и финансового права Национального  
исследовательского Нижегородского государственного  
университета им. Н.И. Лобачевского *А.В. Мартынов*

**Р32 Регулирование публичной власти в условиях современных реалий** : сборник научных трудов по материалам международного научно-практического круглого стола памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Кони́на (Саратов, 7 октября 2022 г.) / [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., 2022. – 308 с.

ISBN 978-5-7924-1872-1

Сборник содержит материалы международного научно-практического круглого стола, памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Николая Михайловича Кони́на, проходившего в Саратовской государственной юридической академии 7 октября 2022 г., и представляет научный и практический опыт ученых, аспирантов и магистрантов различных вузов России и стран Ближнего и Дальнего Зарубежья.

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

УДК 342  
ББК 67,400

ISBN 978-5-7924-1872-1

© Саратовская государственная  
юридическая академия, 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Соколов А. Ю.</b> (Саратов, СФ ИГП РАН; СГЮА) Николай Михайлович Конин: жизненный путь и научные интересы . . . . .	8
<b>Стариков Ю. Н.</b> (Воронеж, ВГУ) Повезло! (краткий очерк о Николае Михайловиче Конине – учителе и друге). . . . .	13
<b>Виноградова Е. В.</b> (Москва, ИГП РАН) Интегративная основа публичной власти . . . . .	24
<b>Гришковец А. А.</b> (Москва, ИГП РАН) Система административного права: современная трактовка применительно к регулированию публичной власти . . . . .	32
<b>Добробаба М. Б.</b> (Москва, МГЮА; РТА) Значение цифровых технологий в противодействии дисциплинарным коррупционным правонарушениям в системе государственной службы . . . . .	48
<b>Ковалева Н. Н.</b> (Саратов, СГЮА) Публичная власть и искусственный интеллект: правовое регулирование . . . . .	54
<b>Комкова Г. Н.</b> (Саратов, СГУ) Взаимное доверие публичной власти и общества как основа ее эффективной деятельности в современной России . . . . .	60
<b>Липатов Э. Г.</b> (Саратов, ПИУ имени П. А. Столыпина (филиал РАНХиГС)) Административное законодательство как предел осуществления гражданских прав . . . . .	64
<b>Покачалова Е. В.</b> (Саратов, СГЮА) Казначейство России и иные специально уполномоченные финансовые органы публичной власти в сфере управления публичным государственным внутренним долгом РФ: современные аспекты модернизации полномочий . . . . .	69
<b>Пресняков М. В.</b> (Саратов, ПИУ имени П. А. Столыпина (филиал РАНХиГС)) «Партисипаторные» формы парламентского контроля за формированием правительства: некоторые перспективы развития . . . . .	79

<b>Садчиков М.Н.</b> (Саратов, СГЮА)	
Налогово-правовое регулирование в условиях современных реалий. . . . .	83
<b>Соболева Ю.В., Мангушева Т.С.</b> (Саратов, СГЮА)	
Совершенствование правового регулирования поддержки органами публичной власти некоммерческих организаций (на примере законодательства Саратовской области) . . . . .	89
<b>Чаннов С.Е.</b> (Саратов, ПИУ имени П.А. Столыпина (филиал РАНХиГС); СГЮА)	
Понятие публичной власти, ее соотношение с государственной и муниципальной. . . . .	94
<b>Шайхуллин М.С.</b> (Республика Башкортостан, УЮИ МВД России)	
Гарантии реализации принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти . . . . .	99
<b>Абакумов Д.В.</b> (Саратов, СГЮА)	
К вопросу о принципах применения метода стимулирования в государственном управлении . . . . .	104
<b>Абдуллина С.Р.</b> (Саратов, СГЮА)	
Некоторые вопросы административно-правового статуса иностранцев граждан и лиц без гражданства . . . . .	109
<b>Абдулрида Д.Н.А.</b> (Республика Ирак, Университет Кербелы)	
Правовые основы взаимодействия органов местной администрации с органами государственной власти в Республике Ирак . . . . .	116
<b>Аржанов В.В.</b> (Саратов, СГЮА)	
Задачи, стоящие перед системой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. . . . .	119
<b>Волкова Т.В.</b> (Саратов, Двенадцатый арбитражный апелляционный суд)	
Защита прав и публичных интересов участников управления земельными ресурсами . . . . .	125
<b>Галицкая Н.В.</b> (Москва, НЦПИ)	
Правовое регулирование продовольственной безопасности в Европейском Союзе . . . . .	130
<b>Герасимова Т.А.</b> (Саратов, СГЮА)	
Правовые аспекты осуществления просветительской деятельности. . . . .	138
<b>Дехтярь И.Н.</b> (Саратов, СГЮА)	
О некоторых проблемах организации территориального общественного самоуправления . . . . .	143

<b>Зайкова С.Н.</b> (Саратов, СГЮА)	
Вопросы обеспечения безопасности в трудах профессора Н.М. Конины (на примере авиационной безопасности) . . . . .	148
<b>Землянская Н.И.</b> (Саратов, СГЮА)	
Бюджет как финансовая основа функционирования публичной власти в современной России. . . . .	153
<b>Кадыров А.А.</b> (Кыргызская Республика, КНУ им. Ж. Баласагына)	
Государственное управление водными ресурсами Кыргызской Республики в условиях исключительной государственной собственности на воды . . . . .	158
<b>Колесников А.В.</b> (Саратов, СГЮА)	
Систематизация и структуризация органов публичной власти . . . . .	165
<b>Конины Е.Н.</b> (Саратов, СГЮА)	
Криминологическая экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов . . . . .	171
<b>Кротов К.С.</b> (Саратов, СГЮА)	
Производство по делам об административных правонарушениях как элемент административного процесса. . . . .	176
<b>Лакаев О.А.</b> (Саратов, СФ ИГП РАН)	
Особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности: актуальные вопросы правового регулирования . . . . .	183
<b>Михайлов А.Е.</b> (Республика Крым, Крымский филиал РГУП; Саратов, СГЮА)	
Регулирование государственной власти в условиях современных реалий (общетеоретический аспект) . . . . .	188
<b>Осипов Р.А.</b> (Саратов, СГЮА)	
Правовая природа конфликта интересов в деятельности органов публичной власти: теоретические подходы . . . . .	194
<b>Пашенько С.Б.</b> (Саратов, СГЮА)	
Недействительность административного акта в российском праве . . . . .	199
<b>Рукавишников С.М.</b> (Саратов, СГЮА)	
Особенности административных правоотношений в сфере подготовки научно-педагогических кадров . . . . .	204

<b>Санникова С. С.</b> (Саратов, СГЮА)	
Американские и европейские санкции как угроза продовольственной безопасности российской федерации: разбор генеральных лицензий и директив. . . . .	209
<b>Синельникова Н.А.</b> (Саратов, СГЮА)	
Вопросы ответственности водителей транспортных средств с подложными номерами. . . . .	214
<b>Смагина Т.А.</b> (Саратов, СГЮА)	
Цифровая культура как условие эффективного использования информационных систем субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. . . . .	218
<b>Тихонов К.А.</b> (Саратов, СГЮА)	
Государственно-частное партнерство в системе административного права. . . . .	224
<b>Воробьева Д.С.</b> (Саратов, СГЮА)	
Особенности правового регулирования передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления . . . . .	230
<b>Рукавишников С.М.</b> (Саратов, СГЮА)	
Меры государственной поддержки предпринимательства: мораторий на проведение проверок. . . . .	236
<b>Швецова И.В.</b> (Саратов, СГЮА)	
Инфраструктурные бюджетные кредиты. . . . .	241
<b>Афонина Е.Г.</b> (Орел, ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова; Саратов, СГЮА)	
Контрольно-предупредительные меры в области обеспечения детской дорожной безопасности . . . . .	246
<b>Мирошников И.А.</b> (Саратов, СГЮА)	
К вопросу об исковом характере административного судопроизводства. . . . .	250
<b>Батова В.Н.</b> (Саратов, СГЮА)	
Правовые основания привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере ветеринарии . . . . .	255
<b>Дегтярева А.А.</b> (Саратов, СГЮА)	
К вопросу о совершенствовании законодательства об иностранных агентах . . . . .	261



<b>Мандрыкина В.Ю.</b> (Саратов, СГЮА)	
Паллиативная медицинская помощь как основание поддержки органами публичной власти социально ориентированных некоммерческих организаций . . . . .	266
<b>Медведев Б.А.</b> (Саратов, СГЮА)	
Реализация принципа гласности при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти. . . . .	271
<b>Семикин А.Р.</b> (Саратов, СГЮА)	
О некоторых недостатках административно-правового регулирования процедуры аккредитации в области здравоохранения связанных с отменой аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения. . . . .	276
<b>Темуркаев М.И.</b> (Саратов, СГЮА)	
Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля (надзора) органами юстиции в отношении некоммерческих организаций . . . . .	282
<b>Терещук С.С.</b> (Саратов, СГЮА)	
К проблеме соотношения производства по делам о совершении государственными служащими нарушений коррупционного характера и дисциплинарного производства. . . . .	287
<b>Фомиченко С.В.</b> (Саратов, СГЮА)	
Административная ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций в ФРГ . . . . .	292
<b>Увайдов М.И.</b> (Саратов, СГЮА)	
Понятие и особенности государственного ветеринарного контроля (надзора) . . . . .	297
<b>Зайкова А.С.</b> (Саратов, СГЮА)	
Отрасль здравоохранения как объект публичного управления (по трудам д.ю.н., профессора Н.М. Конины) . . . . .	303

## Соколов Александр Юрьевич

*директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, заведующий кафедрой административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор  
E-mail: aysockolov@mail.ru*

## НИКОЛАЙ МИХАЙЛОВИЧ КОНИН: ЖИЗНЕННЫЙ ПУТЬ И НАУЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

**Аннотация:** *статья посвящена памяти видного ученого в области административного права, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Николая Михайловича Кони́на, рассматриваются границы научных исследований ученого.*

**Ключевые слова:** *профессор Н.М. Конин; Саратовская государственная юридическая академия; кафедра административного и муниципального права; заведующий кафедрой; научные труды Н.М. Кони́на; ученики; профессор Н.М. Конин – заслуженный деятель науки Российской Федерации.*

## Sokolov Alexander Yu.

*Director of the Saratov branch of the Institute of State and Law Russian Academy of Sciences, Head of the Department of Administrative and Municipal Law Saratov State Law Academy, Doctor of Law, Professor*

## NIKOLAI MIKHAILOVICH KONIN: LIFEWAY AND SCIENTIFIC INTERESTS

**Abstract:** *the article is dedicated to the memory of a prominent scientist in the field of administrative law, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation Nikolai Mikhailovich Konin, the boundaries of the scientist's scientific research are considered.*

**Keywords:** *professor N.M. Konin; Saratov State Law Academy; Department of Administrative and Municipal Law; head of department; scientific works of N.M. Konin; pupils; Professor N.M. Konin – Honored Scientist of the Russian Federation.*

**Н**иколай Михайлович – один из родоначальников саратовской школы административистов. Становление его как личности выпало на трудные военные годы, что отразилось в чертах его характера и определило дальнейший путь как человека и ученого. Чувство ответственности, справедливости, долга, равнодушие и участие, готовность помочь ближнему – все эти качества, наряду с глубокими знаниями – визитная карточка Николая Михайловича, человека, посвятившего жизнь науке и своим ученикам.



Николай Михайлович родился 2 марта 1935 г. в г. Ярославле. Постоянно семья проживала в Рыбинске. Детство будущего ученого было тяжелым. С началом Великой Отечественной войны семью эвакуировали в Уфу, спустя год умерла его мать. Отец, чтобы прокормить семью, вынужден был работать дни и ночи, а поскольку других родственников не было, мальчик оказался предоставлен самому себе и сполна познал горести голодной, беспризорной жизни. Несмотря на жизненные пере-

петии, Николай получил хорошее образование: окончил Тбилисское Нахимовское военно-морское училище, с отличием – Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского.

Научный путь Николая Михайловича начался в 1963 г., когда он поступил в аспирантуру Саратовского юридического института им. Д.И. Курского по специальности «Административное право». Уже через год молодой исследователь был зачислен ассистентом кафедры административного права СЮИ им. Д.И. Курского, а в 1966 г. под руководством основателя и руководителя Саратовской школы административистов В.М. Манохина Николай Михайлович защитил кандидатскую диссертацию на тему: «Организационно-правовое положение хозяйственных и иных объединений в аппарате государственного управления» и достойно продолжил дело своего учителя и наставника, прошел славный путь от ассистента кафедры до профессора.

Наряду с непрерывной учебно-педагогической работой на кафедре Николай Михайлович немало сил и способностей вложил в организационно-административную работу, став основателем в 1977 г. факультета правовой службы в народном хозяйстве (ныне Институт юстиции). В должности декана этого факультета Николай Михайлович проработал одиннадцать лет, после чего в течение двенадцати лет был проректором по научной работе.

В 1979 г. в специализированном совете Ленинградского государственного университета защитил докторскую диссертацию на тему «Организационно-правовые основы государственного управления

социалистическим общественным производством». В 1980 г. Высшей Аттестационной Комиссией при Совете Министров СССР ему присвоена ученая степень доктора юридических наук, а в 1982 г. – ученое звание профессора по кафедре административного права.

Николай Михайлович является основателем такого направления исследований, как организация управления народным хозяйством в условиях существования СССР и в последующее время. Его волновали проблемы правовой организации управления производством, и прежде всего проблема административно-правового регулирования режима использования имущества как объекта государственного управления в масштабах предприятия, объединения, на отраслевом и межотраслевом общегосударственном уровнях. Им опубликованы монографии: «Хозяйственные и иные объединения в отраслях государственного управления» (1968), «Основы правовой организации и управления производством» (1976); главы в коллективных монографиях: «Право и качество продукции» (М., 1972); «Правовая организация территориального управления» (1984) и др. Кроме того Н.М. Конин был членом авторского коллектива и автором нескольких глав учебника «Советское административное право» с грифом Минвуза СССР и шеститомного курса «Советское административное право», изданного в Москве центральным издательством «Юридическая литература» в конце 70 – начале 80-х гг.

Многие идеи, сформулированные ученым в докторской диссертации и монографиях, по сей день обсуждаются в науке административного права. В качестве примера можно упомянуть позицию ученого относительно понятия государственного управления, под которым он понимал государственную организацию, то есть деятельность государства по налаживанию (организации) всех общественных связей и отношений коллективных и индивидуальных участников общественного производства с использованием как правовых, так и неправовых (организационных, технических, экономических, психологических и др.) средств организующего воздействия. Не утратили своей актуальности положения, касающиеся разработки организационно-правовых основ управления общественным производством, то есть единого, комплексного, системного рассмотрения всех основных элементов государственной организации отношений участников и управления производством с позиций науки управления и административного права.

Интересна позиция Николая Михайловича относительно специфики административно-правовой материи настоящего времени.

В своих работах ученый приходит к выводам о наличии незыблемой связи исполнительной власти, государственного управления и административного права и отмечает, что связь эта носит природный, сущностный характер. По мнению Н.М. Конины, данная триада является ядром механизма административно-правового регулирования и служит базисом для многочисленных институтов административного права. И сегодня его вывод о том, что «одной из основных форм реализации исполнительной ветви государственной власти, специализирующейся на практическом проведении в жизнь решений представительной, судебной власти является государственное управление» практически не встречает несогласных.

Важен подход Николая Михайловича относительно предмета административного права, под которым он предлагал понимать четыре единых по своей родовой сущности, но различных по видовой характеристике, «разновидности организационных отношений:

- 1) организационные управленческие отношения в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления);
- 2) внутриорганизационные отношения во всех звеньях системы публичного управления и сферах государственной деятельности;
- 3) общегосударственные контрольно-организационные отношения;
- 4) административно-юстиционные организационно-охранительные отношения». Здесь прослеживается ориентированность на управленческую природу и социальную однородность отношений, нуждающихся в административно-правовом регулировании, что особо значимо в современных условиях.

С 1999 г. Николай Михайлович Конин единогласно избран ученым советом Саратовской государственной академии права на должность заведующего кафедрой административного и муниципального права.

Возглавляя кафедру, Николай Михайлович активно занимался подготовкой молодых ученых, его лекции всегда отличались особой подачей материала, а студенты старались их не пропускать. Неудивительно, что ученый уделял большое внимание подготовке учебной и учебно-методической литературы для студентов и преподавателей. Благодаря высокому теоретическому уровню, доступности изложения, компактности материала данные издания не теряют своей актуальности и сегодня. В каждом учебнике Николая Михайловича прослеживается позиция автора, направленная на формирование отпавного понимания предмета и структуры современного

административного права. Особой популярностью среди студентов пользуется учебно-методический комплекс «Административная ответственность», изданный под редакцией Н.М. Конины, состоящий из трех разделов «Методические редакции по изучению и преподаванию курса», «Учебник: краткий курс», «Приложения», где органично нашли отражение методологии, теоретические проблемы, материалы практики.

Николай Михайлович – автор более 100 научных публикаций, его интересовал широкий круг научных вопросов: организация управления народным хозяйством, предмет и система административного права, особенности становления и проблемы реализации исполнительной власти, определение правового статуса Президента РФ, способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации деятельности исполнительной власти, вопросы и др.

Своими идеями он щедро делился с учениками, многие из них сейчас продолжают дело своего учителя и преподают на кафедре, а значит, научная школа Н.М. Конины продолжает развиваться, демонстрируя высокий уровень научных результатов и преемственность. И если в памяти коллег Николай Михайлович остался профессионалом своего дела, избравшим для себя смыслом и содержанием жизни административное право, то для своих учеников он больше, чем руководитель и ученый: он – старший товарищ, прекрасный друг и наставник, человек, к которому всегда можно было обратиться за поддержкой, помощью и просто добрым советом.

## Старилов Юрий Николаевич

*декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации*  
E-mail: juristar@vmail.ru

### ПОВЕЗЛО!

(краткий очерк о Николае Михайловиче Конине –  
учителе и друге)

**Аннотация:** *настоящий очерк содержит воспоминания о Николае Михайловиче Конине – докторе юридических наук, профессоре Саратовской государственной академии права, заведующем кафедрой административного и муниципального права. Рассматривается вклад Н.М. Конины в развитие юридического образования и в науку административного права. Отмечаются выдающиеся качества личности и характера Н.М. Конины.*

**Ключевые слова:** *профессор Н.М. Конин как ученый, педагог, человек; Саратовская государственная юридическая академия; диссертационный совет; научные труды Н.М. Конины; профессор Н.М. Конин – заслуженный деятель науки Российской Федерации.*

## Starilov Yuri N.,

*Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law*

### LUCKY!

(a short essay about Nikolai Mikhailovich Konin –  
teacher and friend)

**Abstract:** *this essay contains memories of Nikolai Mikhailovich Konin – Doctor of Law, Professor of the Saratov State Academy of Law, Head of the Department of Administrative and Municipal Law. The contribution of N.M. Konin to the development of legal education and to the science of administrative law is considered. The outstanding qualities of the personality and character of N.M. Konin are noted.*

**Keywords:** *professor N.M. Konin as a scientist, teacher, person; Saratov State Law Academy; dissertation Council; scientific works of N.M. Konin; Professor N.M. Konin – Honored Scientist of the Russian Federation.*

**П**ервоначально большая часть настоящей статьи была подготовлена к 75-летнему юбилею заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой административного и муниципального права

Николая Михайловича Кони́на. И она была опубликована в 2010 г.<sup>1</sup> В те годы, как, впрочем, и всегда, учитывая юбилейные мероприятия 2 марта 2010 г., мне хотелось особенно высказать ему свою признательность за сложившуюся между нами крепкую дружбу, за его надежность, доброту и порядочность. Несомненно, за прошедшее десятилетие (даже более) после опубликования статьи мое восприятие и оценка Николая Михайловича Кони́на как ученого, педагога, человека, вообще всей его жизни и судьбы, усилилось новым содержанием и еще более выдающимися оценками, ибо за все эти годы произошло множество встреч, дискуссий, совместно проведенных мероприятий, из которых я постоянно выносил для себя новые грани его характера. Николай Михайлович ставил перед собой и своими коллегами новые творческие задачи, способствовал дальнейшему развитию саратовской научной школы административного права. Тогда, отмечая его 75-й день рождения, мы желали ему здоровья, энергии, сил на все дела и реализацию планов, новых заслуженных признаний и, разумеется, *везения!*

Николай Михайлович Кони́н – незабываемый человек, ибо все, кто его знал и работал с ним, в один голос говорят о его выдающихся качествах, личности, способной весьма позитивно воздействовать на окружающий мир, его доброте, стремлении улучшить будущее. Каждый раз, завершая нашу встречу уже после всех, как говорят, официальных дел, мы еще какое-то время общались, оценивали то или иное мероприятие, строили планы на будущее. И всегда, прощаясь, желали друг другу счастливой жизни, оставаясь в полной уверенности, что судьба нам подарит еще множество новых встреч. Так и было! До сентября 2021 г.

Если вспомнить название статьи, то, конечно, знакомство и дружба с Николаем Михайловичем было заметным везением в моей жизни. У каждого человека – всегда свои воспоминания о коллегах и друзьях. Мои воспоминания также отражают личные взаимодействия с Николаем Михайловичем, переживания, эмоции и чувства. И, конечно, я не могу, говоря о Николае Михайловиче, не вспомнить и всю Саратовскую государственную юридическую академию, многих ее профессоров, которые оказали мощнейшее влияние на мое становление и развитие как ученого. Как известно,

---

<sup>1</sup> См.: *Стариков Ю.Н.* Повезло! (к 75-летию юбилею профессора Н.М. Кони́на) // Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 136–143.



говоря о друге и коллеге, невольно рассуждаешь и о себе, своих фактах из биографии. Это и понятно, ибо описываемые события происходили в твоей жизни. Поэтому я прошу читателей строго не судить автора этих строк, который, говоря о Николае Михайловиче Конине (это главное!), дает информацию и о своей истории.

Словами «повезло», «везение», «везёт» начинается данный очерк, в котором вспоминаются некоторые моменты из прошлого. Начну с воспоминаний об организации и проведении моей защиты докторской диссертации в Саратовской государственной академии права в 1996 г. Конечно, я не раз в этой связи говорил сердечное спасибо и выражал искреннюю благодарность не только *Николаю Михайловичу Конину*, но и *Василию Михайловичу Манохину*<sup>1</sup>, который в то время был заведующим кафедрой административного и муниципального права. Они оба бескорыстно и последовательно помогали мне в достижении поставленной в науке цели. С 1999 г. заведующим кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной академии права стал Николай Михайлович.

«*Везёт же людям!*» – так часто в разных ситуациях и по различным поводам то серьезно, то с иронией, то с восхищением, а иногда и с искренним сочувствием говорил *Николай Михайлович Конин*. Каждому человеку в жизни сопутствует *везение* (иногда его маскируют под удачу), и каждый об этом знает. *Везёт* всем: кому больше, кому меньше; кто-то замечает везение и считает его таковым по содержанию и назначению, а кто-то уверенно полагает, что это его заслуга. Конечно, в некоторых *везениях* существует и закономерность. Ведь говорят же: «Везёт тому, кто везёт!».

Мне тоже *повезло* в жизни – в 1994 г. я познакомился с профессором кафедры административного права, тогда ещё Саратовского юридического института, *Николаем Михайловичем Кониным*. Профессор Н.М. Конин стал для меня человеком, который вместе с другими саратовскими учеными в силу сложившихся условий открыл для меня дверь в новую научную жизнь. Конечно, на этом месте я должен сказать, что главным человеком, который «запустил» процедуру организации и проведения защиты моей докторской диссер-

---

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Развитие российского административного права: сохранение традиций и поиск новых доктрин (к 80-летию юбилею профессора В.М. Манохина) // Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сб. изб. науч. тр. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 72–92.

тации в СГАП был *Василий Михайлович Манохин* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР, почетный работник высшей школы Российской Федерации, участник Великой Отечественной войны, основатель кафедры административного права Саратовского юридического института, которой он заведовал с момента создания в 1960 г. и до конца 90-х гг. прошлого столетия. Мне *масштабно повезло* и тогда, когда в январе 1996 г. профессор В.М. Манохин согласился прочитать мою докторскую диссертацию, одобрил её и рекомендовал диссертационному совету принять к защите. Получается, что именно он сделал для меня реальным выход в так называемую «большую» науку. *Именно повезло*, ведь мне было тогда 32 года! Главным образом по этой причине (напомню, что это было в середине 1990-х гг.) В.М. Манохин мог бы мне порекомендовать еще немного поработать над докторской диссертацией, четче сформулировать теоретическую концепцию диссертации и структуру научного труда, «уточнить» новизну выносимых на защиту положений, «усилить» методологическую основу исследования и, конечно, получше разобраться с эмпирической базой работы. Этого с большим достатком хватило бы для того, чтобы я еще продолжительное время улучшал бы свою докторскую диссертацию. Однако В.М. Манохин после прочтения диссертации пригласил меня к себе домой и в неофициальной обстановке тепло, по-отечески сказал, что работа заслуживает поддержки, что он готов выступить официальным оппонентом. При этом профессор, конечно, сделал конкретные замечания, которые я с благодарностью принял и постарался в соответствии с ними исправить текст диссертации. После беседы (этого, конечно, я и не мог себе представить) Василий Михайлович предложил шампанского и пожелал мне удачи.

Созданные профессором В.М. Манохиным традиции в управлении кафедрой и её жизнедеятельности наследовал и преумножил профессор Н.М. Кони́н. За период его работы в должности заведующего кафедрой её преподавателями защищены докторские и кандидатские диссертации, издано множество научных трудов, учебников и учебных пособий, разработку которых инициировал Николай Михайлович, являясь автором некоторых из них. Мне *повезло* также и в том, что мы совместно подготовили и издали в 2006 г. учебник по административному праву<sup>1</sup> в издательстве Саратовской государственной академии права. Кстати говоря, в начале 90-х гг. XX в. на-

---

<sup>1</sup> См.: Административное право России: учеб. / под ред. Н.М. Кони́на, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. 596 с.

ступило сложное время проведения в России преобразований в социально-политической и государственно-правовой сферах; многие институты административного права изменялись в соответствии с реформаторским подходом; в исследовании проблем развития административного права наблюдались «нерешительность», «растерянность», противоречивость суждений и неясность путей его развития. Именно в этих условиях в 1993 г. была опубликована статья, в которой профессора В.М. Манохин и Н.М. Конин предлагали концепцию развития административного права и устанавливали определенный стандарт его преподавания в высших учебных заведениях страны<sup>1</sup>. Эта работа была замечена научным сообществом и получила полнейшее одобрение.

Как известно, каждый, кто защитил докторскую диссертацию, непременно вспомнит множество интересных событий и фактов, сопутствовавших долгой процедуре организации и проведения защиты. Многое из того периода жизни запоминается как-то по-особому и очень дорого для исследователей. У меня также есть, что вспомнить. Именно поэтому, как станет скоро ясно, я могу утверждать, что с защитой докторской диссертации как в организационном, так и в содержательно-творческом аспекте мне, несомненно, повезло. Это *везение* я хотел бы связать в каких-то моментах с именем Николая Михайловича Конины, который был тогда в Саратовской государственной академии права проректором по научной работе. Многие организационные вопросы мне приходилось обсуждать и решать именно с ним. И Николай Михайлович *по-крупному* помог мне дважды.

*Во-первых*, в феврале 1996 г. руководством Саратовской государственной академии и диссертационного совета при этой академии было принято решение о принятии моей диссертации к защите. Была назначена и дата защиты – 25 апреля 1996 г. В это время в стране проходило очередное переутверждение составов диссертационных советов в связи с изменением номенклатуры научных специальностей в разделе «Юридические науки». И вот, когда фактически все было готово к проведению защиты, я узнаю от профессора Н.М. Конины, что, к сожалению, провести защиту в диссертационном совете они не имеют права, так как фактически диссертационный совет в академии отсутствует. Я, конечно, задумался: как же так? Только что приняли к защите мою диссертацию, а теперь

---

<sup>1</sup> См.: Манохин В.М., Конин Н.М. Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5. С. 52–68.

говорят, что защиты не будет. Я пошел искать Н.М. Конины. Закурив свой «Беломор», и с очевидным человеческим сожалением, Николай Михайлович сказал, что ничего не поделаешь, защита пока отменяется, приедешь когда-нибудь потом. Это известие меня огорчило, но что можно сделать? Оставалось лишь подчиниться режиму сложившихся обстоятельств. Я вспомнил также одно из часто произносимых Николаем Михайловичем изречений: «Мы – люди вольные: что прикажут, то и захотим». Но я всё же попытался побороться за «свое дело», поскольку в мае 1996 г. должен был уехать на целый год в ФРГ, так как получил стипендию Фонда им. Александра фон Гумбольдта на проведение исследований в немецкой Высшей школе административных наук (г. Шпайер). Следовательно, защита моей диссертации могла откладываться на год или даже на более длительный срок. Видимо, мое разочарование было очень заметным. И тогда профессор Н.М. Конин сказал: «Давай напишем письмо в ВАК с просьбой, чтобы нам разрешили провести защиту в диссертационном совете с прежним составом его членов». Я, конечно, обрадовался. Николай Михайлович надиктовал текст предполагаемого письма-ходатайства в Высшую аттестационную комиссию России. Ходатайство подписал председатель диссертационного совета доктор юридических наук, профессор В.В. Борисов<sup>1</sup>, который просил разрешить принять к защите мою докторскую диссертацию в возглавляемом им диссертационном совете, несмотря на то, что новый состав этого совета еще не утвержден.

Всё это происходило уже в середине марта 1996 г. С указанным ходатайством я выехал поездом из Саратова в Москву с подготовленным письмом в ВАК России. Однако уже в поезде у меня все крепче стала укрепляться в сознании мысль, что выданное мне письмо для ВАКа – это попытка «послать» меня неизвестно куда за получением заранее известного (конечно, отрицательного) ответа. Задумавшись над этим, я даже предположил, что и сам Николай Михайлович уверовал в то, что увидит меня реально с моим новым заявлением о принятии диссертации к защите уже в отдаленной перспективе.

---

<sup>1</sup> Конечно, и здесь мне крупно повезло, ибо председателем диссертационного совета был в то время известный российский ученый и прекрасный человек профессор Виталий Васильевич Борисов, который внес большой вклад в юридическую науку, создав фундаментальную теорию правопорядка. См.: *Синюков В.Н.* Теория правопорядка В.В. Борисова в современном российском контексте: значение и перспективы // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 17–32.

ВАК России в 1996 г. находился в центре Москвы близ улицы Тверская. Не без труда я проник в здание Министерства образования и стал искать человека, которому я мог бы вручить привезенное из Саратовской государственной академии права послание. Того, кому было адресовано ходатайство, в тот день на месте не оказалось. После продолжительных и безуспешных мытарств по кабинетам чиновников мне все же *повезло*. Один из сотрудников Министерства образования, которому я попытался задать свои вопросы, выслушал меня и сказал, чтобы я обо всем этом написал в своем заявлении на имя председателя ВАК России – члена-корреспондента РАН профессора *Николая Васильевича Карлова*. Как известно, у председателя ВАК России кроме предметно «ваковских» дел много и других разных забот и обязанностей (например, в РАН, в вузе, в министерстве), поэтому он не всегда находился в здании ВАК. Однако мне опять *повезло*: в этот день Н.В. Карлов присутствовал на рабочем месте в ВАКе. Я быстро написал заявление, изложил в нем самые главные причины, по которым мне нужно защититься не позднее мая 1996 г., т.е. в уже назначенный день защиты – 25 апреля 1996 г. Помню, что с первой попытки заявление «не написалось»; только со второго раза сочинил, как мне показалось, разумный документ. Мой «помощник» отвез меня к секретарю председателя ВАК России, которая, взяв мое заявление, ходатайство председателя диссертационного совета, удостоверение о получении мною в ФРГ стипендии Фонда им. Александра фон Гумбольдта, вошла в кабинет председателя ВАК и через пять минут вынесла мне ходатайство председателя диссертационного совета, на котором стояла резолюция председателя ВАК России профессора Н.В. Карлова «Разрешаю». Кто скажет, что это не *везение*!?

Радостный и счастливый, я вылетел из ВАКа, помчался на вокзал и сел в поезд «Москва – Саратов». Утром следующего дня я был уже в академии. Встретившись с проректором по науке Н.М. Кониным, сообщил ему о «московском решении» и продемонстрировал оригинал выданного мне документа. Слегка задумавшись, с минимально подозрительной, но доброй улыбкой, Николай Михайлович произнес: «*Везет же людям!*».

*Во второй раз* неоценимой была поддержка Николая Михайловича в день защиты диссертации. Большинство членов диссертационного совета собрались вовремя, однако некоторые опаздывали, поэтому защита не могла начаться: не было кворума. Меня все подбадривали. Прибывший на защиту официальный оппонент доктор

юридических наук, профессор *Демьян Николаевич Бахрах* также попытался как-то отвлечь от тягостных раздумий: ведь кворум мог и не собраться! Но в очередной раз мне *повезло*, ибо Николай Михайлович стал лично собирать и поторапливать опаздывающих. Откуда он их доставал, я уже и не помню. Наконец, все собрались, началась защита и через два с половиной часа диссертационная процедура закончилась для меня успешно. Я помню тот день в деталях, а также всех саратовских ученых, для которых я стал теперь коллегой, которые искренне радовались моему успеху. И еще одно *везение*: какие выдающие ученые-юристы участвовали в работе диссертационного совета по моей докторской диссертации! Это – Михаил Иосифович Байтин, Демьян Николаевич Бахрах, Иван Иванович Веремеенко, Маргарита Андреевна Викут, Игорь Михайлович Зайцев, Николай Михайлович Конин, Василий Михайлович Манохин, Владимир Ионович Новосёлов, Виктор Алексеевич Тархов, Нина Ивановна Химичева.

Защита мною докторской диссертации в СГАП, два десятилетия совместной работы в диссертационном совете при Саратовской государственной академии права (Саратовской государственной юридической академии), реализация совместных научных проектов, а также иные научные и личные отношения со многими учеными академии сделали меня в Саратовской государственной юридической академии *«своим»*. В изданной к 75-летию Саратовской государственной академии права книге<sup>1</sup> о *саратовской научной школе административного права* содержится информация и обо мне как о члене этой научной школы. И здесь мне тоже *повезло*, ибо могу уверенно предположить, что такое решение было принято «с подачи» Николая Михайловича Конины. Я весьма благодарен СГЮА за такое решение и, конечно, горжусь данным фактом, более того, дорожу сложившимися дружественными отношениями с очень известными и авторитетными в стране учеными данного вуза. С Саратовской государственной юридической академией меня связывают долгие годы работы в созданных при этом учебном заведении диссертационных советах. Например, с 1997 г. по 2000 г. я работал в составе диссертационного совета по научной специальности «финансовое право». Затем с января 2001 г. и по август 2022 г. был членом диссертационного совета при Саратовской государственной академии права по трем научным специальностям: 12.00.01 – теория и история права и государства, история правовых учений;

<sup>1</sup> См.: Саратовская научная школа административного права / под ред. Н.М. Конины. Саратов, 2006. 92 с.

специальность 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право; специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право. В настоящее время (с августа 2022 г.) – член диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», по научным специальностям 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки), 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки). По многим диссертационным работам выступал в этом совете официальным оппонентом.

Профессор Н.М. Конин – автор двух монографий: «Хозяйственные и иные объединения в отраслях государственного управления» и «Основы правовой организации и управления экономикой». Осведомленный в содержании этих вопросов исследователь наверняка отметит сложность данной тематики. По данной проблеме была подготовлена его докторская диссертация на тему «Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим общественным производством (административно-правовое исследование)», которую он успешно защитил в 1979 г. в специализированном диссертационном совете при Ленинградском государственном университете. В моей библиотеке много книг с дарственной надписью от Н.М. Конины. Все книги полезные, написанные ученым-профессионалом. В них имеются и особенности, заметные даже на первый взгляд. Например, в содержащемся в одном из учебников Н.М. Конины посвящении можно прочитать, ради кого написана данная работа: «Истинным господам моим – добросовестным и старательным студентам и аспирантам – посвящаю»<sup>1</sup>. В авторском предисловии к другому учебнику Н.М. Конин написал, что «полноправными соавторами этой книги стали основатель саратовской школы ученых-административистов профессор В.М. Манохин, коллеги, рецензенты, студенты и аспиранты с их многочисленными вопросами, от недоуменных до каверзных, и, наконец, работники издательства»<sup>2</sup>. Николай Михайлович – участник многих авторских коллективов, инициатор и автор множества научных и учебных проектов. Главными из них стали учебники, учебные пособия и практикумы, опубликованные в Российской Федерации в течение последних 9 лет:

---

<sup>1</sup> См.: Конин Н.М. Административное право России: учеб. М., 2006. С. 3.

<sup>2</sup> Конин Н.М. Административное право России: Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 13.

*Конин Н.М.* Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов: СГАП, 2001.

Российское административное право (часть особенная): учебник / под ред. Н.М. Конины, В.А. Юсупова. Волгоград: Изд-во Волгоград. ин-та экономики, социологии и права, 2002.

*Конин Н.М.* Административное право России: Общая и Особенная части: курс лекций. М.: Юристъ, 2004.

*Конин Н.М.* Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004.

*Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П.* Административное право Российской Федерации / под ред. Н.М. Конины. М.: Норма, 2005.

Российское административное право: сборник нормативных актов. Кн. 2. Часть Особенная / сост.: Н.М. Конин, В.В. Журик, Е.И. Маторина / под ред. Н.М. Конины. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004.

Российское административное право: сборник нормативных актов. Часть Общая / сост.: Н.М. Конин, В.В. Журик, Е.И. Маторина / под ред. Н.М. Конины. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004.

Административное право России: учеб. / под ред. Н.М. Конины, Ю.Н. Старилова. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2006.

*Конин Н.М.* Административное право России: учеб. М.: ТК Велби; Проспект, 2006.

Административное право России: практикум / под ред. Конины Н.М., Соболевой Ю.В. Саратов: АйПиЭр Медиа; М.: СПС ГАРАНТ, 2009.

Некоторые из этих книг – с грифами Министерства образования и науки РФ или рекомендациями учебно-методического совета по юридическому образованию УМО по классическому университетскому образованию.

Радостным событием для всех друзей и коллег Николая Михайловича Конины стал Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 2006 г. № 1043 о присвоении ему почетного звания «Заслуженный деятель науки Российской Федерации». Это, главным образом, высокая оценка заслуг профессора Николая Михайловича Конины, и, конечно, немного *везения*, так как он часто рассказывал о трудном пути (в плане организации ходатайства о присвоении данного почетного звания в министерство и относительно продолжительном периоде его рассмотрении).

Николай Михайлович был человеком неторопливым, спокойным, основательным и результативным в достижении поставлен-



ных им целей. Как известно автору этих строк, у профессора Н.М. Конины фактически до последних дней были новые планы и идеи подготовки научной и учебной литературы по административному праву. Его устремления – всегда добрые, направленные на прибавление нового и правильного итога, разнообразных приятных эмоций. Именно таким человеком он и запомнится всем коллегам, друзьям, тысячам студентов.

Прошел год с момента ухода Николая Михайловича, но я ловлю себя на мысли, что чуть ли не каждый день по тому или иному поводу вспоминаю его и, конечно, печалюсь: ведь новых встреч не будет. Уже не повезёт...

## Виноградова Елена Валерьевна

*главный научный сотрудник Института государства и права  
Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор  
E-mail: evigpran@igpran.ru*

### ИНТЕГРАТИВНАЯ ОСНОВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация:** *в статье приводится анализ поправок в Конституцию РФ, определяющих порядок организации и функционирования публичной власти. Делается вывод о необходимости актуализации фундаментальных исследований организации и деятельности органов власти, административной деятельности государства, что позволит создать модели эффективной публичной власти в стране.*

**Ключевые слова:** *правовая политика, поправки в Конституцию РФ, публичная власть, институт публичной власти, местное самоуправление.*

## Vinogradova Elena V.

*Chief Researcher Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,  
Doctor of Law, Professor*

### INTEGRATIVE BASIS OF PUBLIC AUTHORITY

**Abstract:** *the article provides an analysis of the amendments to the Constitution of the Russian Federation, which determine the order of organization and functioning of public authority. It is concluded that it is necessary to update fundamental research on the organization and activities of government bodies, the administrative activities of the state, which will create models of effective public authority in the country.*

**Keywords:** *legal policy, amendments to the Constitution of the Russian Federation, public authorities, institution of public authorities, local self-government.*

**В** целях создания условий для повышения качества и уровня жизни российских граждан поправками в Конституцию был внесен ряд изменений в порядок организации и функционирования публичной власти. Алгоритм изменения в функционировании органов, осуществляющих в Российской Федерации властные полномочия, был заложен предложенными конституционными поправками в главы Конституции о федеративном устройстве и государственной власти. Конституционные поправки в положения глав 3–8 Конституции Российской Федерации, в соответствии с конституционными положениями, устанавливающими порядок внесения поправок в Конституцию, не изменили положения главы 1, устанавливающей основы конституционного строя России, главы 2, определяющей права и свободы человека и гражданина, и главы 9, предус-

матривающей возможность внесения поправок и пересмотр российской Конституции. Целесообразность объединения всех изменений в одном тексте была обусловлена необходимостью комплексного подхода при решении вопроса повышения качества и уровня жизни, для чего необходимо было создать механизмы усиления подотчетности основных государственных институтов обществу, эффективности государственного управления, открытости и прозрачности при назначении на ключевые государственные должности.

После принятия в 2020 г. поправок в конституционно-правовом пространстве современной России появился институт публичной власти. Легитимацию этого института в российском правовом поле 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 самоуправление [10, с. 18–29]. В государственно-правовом терминологическом словаре, по мнению С.А. Авакьяна, публичная власть «...исходя из того, что она осуществляется в обществе и адресована широким массам членов общества (т.е. Публично)» [11, с. 18]. Вместе с тем ни на уровне конституционных предписаний, ни в российском законодательстве понятия публичной власти не содержалось.

Становление институтов публичной власти в современной России обуславливает необходимость изучения истории становления и развития конституционных и административных правовых основ, влияющих на формирование органов, наделенных властными полномочиями, в реалиях современного российского правового пространства, именуемых публичными органами власти. Здесь необходимо учитывать ценный опыт, накопленный наукой русского государственного права. Как отмечают исследователи, весьма интересным периодом, оставившим яркие образцы научной юридической мысли, были фундаментальные работы Н.И. Лазаревского, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа, Б.Н. Чичерина, А.С. Алексеева, Б.Э. Нольде, В.В. Ивановского. Предметом их исследований были теоретические концепции функционирования системы государственной власти и взаимодействия ее элементов. Сложный период отечественной истории: с 1905 г. – до октября 1917 г., в который произошли события двух буржуазно-демократических революций, были приня-

ты Основные государственные законы, преобразованы структура, организация и деятельность органов государственной власти России. Все эти преобразования были основаны на исследованиях существовавших взглядов на институты публичной власти [1, с. 107; 2, с. 21.].

Интегративная функция публичной власти как института, объединяющего общей целью все отдельные элементы – функции разных органов, осуществляющих властные полномочия, закладывалась в теоретических моделях отечественных ученых в начале XX в. Отмечая своеобразие, определяющее идентичность любой страны, профессор Б.Э. Нольде утверждал, что точно определить ту область государственных полномочий, в которой помещается деятельность Совета министров, значило бы указать, где начинаются и кончаются полномочия русской административной власти. Он приходил к выводу, что компетенция Совета Министров, как части сложной правительственной машины России, не самостоятельна, поскольку производна от самостоятельных компетенций других органов, равных ему и стоящих выше его в административной иерархии. Особо подчеркивалось, что «власть управления» объемлет собою все то, что в пределах основных и обыкновенных законов может делать правительство, и эта деятельность не сводится к простому исполнению законов [5, с. 23–26, 66–67, 120, 193, 180–182].

Как полагал И.Е. Андриевский, от различной степени связи между правительством и обществом, различных способов использования средств зависит и различие тех форм, в которых проявляется администрация и, следовательно, успех, которого она достигает: администрация может развиваться по пути союза с общественными силами, что способствует гармоничной связи системы управления с местными интересами и развитию начал местного самоуправления или, опираясь на свои расчеты, будет строить централизованную систему, олицетворяющую наличие государственного единства [9, с. 191–197].

Эта идея глубоко созвучна происходящей трансформации органов государственной власти и местного самоуправления. В ходе обсуждения поправок к Конституции было неоднократно отмечено в качестве проблемы отсутствие единства между государственной властью, элементами которой для современной России являются федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации и власть муниципальная, которая так не названа в Российской Конституции, но по всем формальным признакам может таковой счи-

таться. 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. Это в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup> предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. Появление в конституционно-правовом пространстве современной России нового института публичной власти вписывается в процесс поиска эффективной модели взаимодействия элементов внутри единой системы власти.

Достижение баланса между необходимостью отражения в тексте Основного закона страны реальных перемен и сохранения неизменного объема конституционных гарантий можно считать весьма непростой задачей, требующей юридических конструкций высокой степени точности, созвучных основам конституционной идентичности. Принятие конституционных изменений – событие значимое для каждой страны, в большинстве случаев сопряжено с задачами развития общества и государства. Даже когда действующие положения Конституции не нуждаются в коренном пересмотре, зачастую для эффективного функционирования органов публичной власти необходимо учитывать конкретные социально-исторические условия. Очевидно, что Основной закон должен соответствовать уровню развития общества, отвечать его запросам, поэтому целью поправок, вносимых в конституционные нормы, является коррекция правового регулирования, определяющего стратегию дальнейшего развития того или иного государства.

Для современной российской системы управления, основанной на конституционных предписаниях, считалось, что существуют два отдельных уровня власти – государственная власть (объединяющая

---

<sup>1</sup> См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 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».

федеральную власть и власть субъектов Российской Федерации) и органы местного самоуправления. 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. Анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации обуславливал позицию, не допускающую смешивание местного самоуправления и государственного управления.

Между тем в соответствии с конституционными предписаниями в России должно обеспечиваться равенство прав и обязанностей для всех граждан страны. Однако органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не всегда гарантируют равенство их реализации в разных регионах. По мнению Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина: «статья 12 Конституции Российской Федерации дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органами государственной власти, в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти Российской Федерации» [12]. Конституционный Суд, определяя правовую природу местного самоуправления, указал,<sup>1</sup> что оно признается как развивающаяся на принципах самоорганизации населения по месту жительства форма осуществления народом своей власти в рамках единого конституционного механизма управления публичными делами в федеративном государстве. Местное самоуправление определяется как один из уровней публичной власти, призванный в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека<sup>2</sup>. Как следует из еще одной правовой позиции Конституционного Суда, местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти – с другой.

<sup>1</sup> Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

<sup>2</sup> Постановление КС РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П.

Этот подход обуславливает одно из важных изменений российской политической жизни – инкорпорирование в конституционный текст института публичной власти [13, с. 14–21]. Принятый Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации устанавливает особую роль публичной власти в новом прочтении положений конституции.

Говоря о введении в конституционно-правовое пространство современной России категории «публичная власть», следует отметить, что предложение объединить в единую систему государственную власть и органы местного самоуправления должно осуществляться без ущемления интересов и прав муниципалитетов, на чем настаивал предложивший эти изменения Президент Российской Федерации. В статьях, устанавливающих конституционно-правовые основы местного самоуправления главы 8 российской Конституции, кроме определения в двух статьях (131 и 132) особенностей осуществления публичной власти, в статье 133 законодатель установил публичные функции, которые ранее не встречались в Конституции. Статья 131 дополнена частью 3 следующего содержания: «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом». Статья 132 Конституции Российской Федерации также была дополнена частью 3, устанавливающей, что: «...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». Статья 133 Конституции Российской Федерации теперь определяет, что «местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти».

Таким образом, конституционными поправками закрепляется единство системы публичной власти в Российской Федерации в целях обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующих территориях, объединяющей органы государственной власти и органы местного самоуправления, что предо-

пределяет интегративную функцию института публичной власти. В этом же ключе следует рассматривать положения, основанные на том, что местное самоуправление, самостоятельно в пределах своих полномочий, но является одним из элементов публичной власти.

В заключении следует сказать, что необходимо актуализировать фундаментальность исследований организации и деятельности органов власти, административной деятельности государства. Высокий теоретический уровень позволит создать модели эффективной публичной власти в стране, сформировать интегративные подходы, обладающие большим потенциалом.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Шульженко Ю.Л.* Отечественная наука государственного права периодов конституционной монархии, буржуазной республики в России. М.: Институт государства и права РАН, 2012. 508 с.

2. *Данилевская И.Л.* Правительственная, административная власть в науке русского государственного права (1905 г. – октябрь 1917 г.) // *Юридическая наука: история и современность.* 2022. № 6.

3. *Корф С.А.* Русское государственное право. М.: Печатный дом Левендон, 1915. Ч. 1. 315 с.

4. *Нольде Б.Э.* Очерки русского государственного права. СПб.: Правда, 1911. 554 с.

5. *Данилевская И.Л.* Учебник по русскому государственному праву Б.Э. Нольде в контексте актуальных вопросов современного конституционного права // *Социально-экономическое развитие и качество природной среды: VIII Московский юридический форум: в 5 ч. Ч. 2.* М.: ИЦ Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. 344 с.

6. *Ивановский В.В.* Учебник государственного права. Изд. 4-е. Казань: Типография Императорского Университета, 1913. 500 с.

7. *Данилевская И.Л.* Из истории отечественного конституционализма: учебник по русскому государственному праву В.В. Ивановского // *Образование и право.* 2021. № 4. С. 478–484.

8. *Нигматуллин А.Р.* Политико-правовые взгляды и социологическая концепция В.В. Ивановского: дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2006. 157 с.

9. *Андреевский И.Е.* Русское государственное право. Т. 1, ч. 1: О правительстве. СПб. М.: Типография М.О.Вольфа, 1866. 496 с.

10. *Савенков А.Н., Чиркин В.Е.* Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публич-



ной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции Российской Федерации 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12.

11. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015.

12. *Зорькин В.Д.* Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. № 226 (7689). URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (дата обращения: 01.10.2022).

13. *Виноградова Е.В.* Грани современного российского конституционализма. М.: Ритм, 2021. 240 с.

## **Гришковец Алексей Алексеевич**

*ведущий научный сотрудник сектора административного права  
и административного процесса Института государства и права  
Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор  
E-mail: grishkovecz65@mail.ru*

### **СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: СОВРЕМЕННАЯ ТРАКТОВКА ПРИМЕНИТЕЛЬНО К РЕГУЛИРОВАНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

**Аннотация:** *в статье рассматривается теоретическая проблема разработки оптимальной системы административного права. Возможны различные системы административного права. В настоящее время в зависимости от критерия, положенного в основу ее построения, известны институциональная, отраслевая, процессуальная, функциональная системы. Дана их краткая характеристика. Сделан вывод о том, что оптимальной является функциональная система административного права. Критерий ее построения – предмет правового регулирования. Функциональная система состоит из трех подотраслей: управленческое право, полицейское право, право административной юстиции.*

**Ключевые слова:** *система административного права, критерий, элементы системы административного права, институциональная система административного права, отраслевая система административного права, процессуальная система административного права, функциональная система, управленческое право, полицейское право, право административной юстиции.*

## **Grishkovets Aleksey A.**

*Institute of State and Law of Russian Academy of Science Leader Researcher  
of the Sector of Administrative Law and Administrative Process  
Doctor of law, Professor*

### **SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW: MORDEN INTERPRETATION WITH REGARD TO REGULATION OF PUBLIC AUTHORITY**

**Abstract:** *the article is devoted to theoretical problem of optimal system of administrative law. It is possible different system of administrative law. In depend on base criterion there are institutional, branch, procedural, functional systems of administrative law. The author gave brief description of them. It is concluded that functional system of administrative law is optimal. Criterion of its building is subject of law regulation. Functional system of administrative law consists of management law, police law, law of administrative justice.*

**Keywords:** *system of administrative law, criterion, elements of system of administrative law, institutional system of administrative law, branch system*

**П**остановка проблемы и степень ее научной разработанности. Поиск оптимальной системы административного права имеет большое теоретическое значение и не менее важное – значение практическое. В начале третьего тысячелетия, во многом провидчески высказался в свое время Д.Н. Бахрах, можно ожидать бурного развития административно-правовой теории [6, с. 33]. Ученый оказался прав.

Одной из фундаментальных проблем теории, которая не без основания привлекла и продолжает привлекать внимание российских административистов, стала проблема системы административного права. Достаточно вспомнить локальные научные дискуссии последних лет о так называемом «служебном праве» и о так называемом «административно-деликтном праве», которые напрямую связаны с научным осмыслением и построением на его основе современной системы административного права.

Проблема системы административного права как проблема общетеоретическая в разное время и с различной степенью глубины специально исследовалась или просто затрагивалась в работах ряда отечественных административистов. Достаточно назвать таких авторов, как Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.В. Воронков, А.Н. Жеребцов, А.В. Кирич, Г.И. Петров, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров.

**Что следует понимать под системой административного права?** Как известно, система [*гр. systema* (целое), составленное из частей; соединение] есть множество закономерно связанных друг с другом элементов, представляющее собой определенное целостное образование, единство [23, с. 562]. Думается, следует безоговорочно согласиться с К.С. Бельским, который понимает под системой административного права распределение юридических норм по правовым институтам и подотраслям, а затем их построение в единое нормативное образование. Продолжая свою мысль, ученый приходит к фундаментальному выводу: «такого рода дифференциации и построения возможны на основе **различных классификационных критериев**. А так как таких критериев может быть несколько, то правильнее говорить не о системе, а о системах административного права» [9, с. 6]. Напомним, понятие «критерий» [*гр. kriterion*] имеет греческое происхождение и означает признак,

на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо, мерило оценки [23, с. 320]. Таким образом, построение той или иной системы административного права зависит от критерия, который берется за основу. С помощью различных классификационных критериев, опирающихся на объективные правовые реальности, можно построить различные системы отрасли. Особенностью системы науки административного права является то, что она интегрирует материал обо всех известных в настоящее время системах административного права: институциональной, отраслевой, процессуальной и функциональной – в единую систему знаний об административном праве.

Следует сказать, что построение системы административного права не только результат работы свободной юридической мысли. То или иное построение системы административного права должно быть обусловлено таким классификационным критерием, который опирается на объективные административно-правовые реальности и в соответствии с ним подразделяет нормы административного права. Главное – найти такие критерии в правовой действительности. Тогда можно построить систему административного права, отвечающую следующим требованиям: а) эта система исходит из административно-правовых реальностей и дифференцирует нормы административного права в соответствии с ними; б) дает наиболее полное и объективное представление об административном праве; в) создает удобную основу для систематизации административного законодательства, для его кодификации [9, с. 6].

Вряд ли можно вести сколько-нибудь серьезную и продуктивную научную дискуссию о системе административного права, не опираясь на положения теории государства и права. Приходится с глубоким сожалением констатировать, что далеко не все отечественные административисты следуют этому, казалось бы, совершенно очевидному тезису. В результате появляются весьма спорные, если не сказать больше крайне сомнительные в плане их научной состоятельности теории о выделении в предлагаемой ими системе права современной России новых правовых институтов, подотраслей, иной раз даже целых отраслей права. Их авторы нередко ошибочно отождествляют систему права и систему законодательства.

Из теории права известно, что система права – внутреннее строение элементов права, их организация, иерархия и различные связи. Структурными элементами системы права являются: норма

права, субинститут, правовой институт, подотрасль права и, наконец, отрасль права. Отрасли права, как наиболее крупные и значимые структурные элементы системы права в отечественной юриспруденции, традиционно классифицируются по предмету и методу правового регулирования. Отсюда традиционной считалась система административного права, состоящая из общей и особенной частей.

В начале 2000-х годов все громче стали раздаваться голоса о неприемлемости сохранения традиционной и прочно устоявшейся системы административного права, основанной на его разделении на общую и особенную части. По мнению Ю.А. Тихомирова, целесообразно отказаться при определении системы административного права от его традиционного деления на общую и особенную части ввиду их слабой нормативной структурированности. Отрасль административного права ученый предложил разделить на подотрасли: а) нормативно-структурная (предмет административного права, сферы регулирования, принципы, нормы); б) органы исполнительной власти; в) государственная служба; г) административно-правовые режимы; д) административный процесс, законность в управлении; е) организация государственного управления в сферах и отраслях [26, с. 53].

По поводу данной системы вполне верно, но в присущей ему сдержанной манере, т.е. не слишком категорично высказался Ю.Н. Стариков. Соглашаясь в принципе с тезисом Ю.Н. Тихомирова о необходимости разделения административного права на подотрасли, следует отметить, что увидеть критерии подобного разделения довольно сложно [24, с. 313]. Думается, здесь уместно высказаться более категорично. Критерии эти не просто «увидеть довольно сложно», эти критерии увидеть невозможно вообще, потому, что их в системе разделения административного права на подотрасли, предложенной Ю.Н. Тихомировым, просто нет.

Еще в конце 90-х годов «новая система административного права» была предложена самим Ю.Н. Стариковым. Однако так ли уж она нова в действительности? В основу разделения Общей и Особенной частей административного права следует положить **предмет регулирования**, полагает указанный автор [24, с. 320]. Общая часть административного права объединяет те правила (нормы), принципы, понятия и правовые институты, которые применимы ко всем областям административного права; иными словами она регулирует типичное, сравнимое, общее в системе государственного управления [24, с. 320]. Что касается особенной части, то, по мне-

нию Ю.Н. Старилова, в нее целесообразно объединить правовые нормы, регламентирующие **конкретные сферы управленческой деятельности**. Такому критерию, полагает ученый, соответствуют, например, строительное право, дорожное право, предпринимательское право (его административно-правовая часть, т.е. административно-хозяйственное право), социальное право, школьное (образовательное) право, полицейское право, служебное право и т.д. [24, с. 322]. Конечно, резюмирует далее Ю.Н. Старилов, окончательно формированию нового Особенного административного права, т.е. выделения практически самостоятельных правовых отраслей (подотраслей административного права) должна предшествовать интенсивная и тщательная практическая деятельность, как законодателей, так и ученых [24, с. 322–323]. Ю.Н. Старилов писал это в 1998 г. Очевидно, что в данном случае произошло недопустимое отождествление «системы административного права» и «системы административного законодательства». Позднее, уже в 2010 г., Ю.Н. Старилов, рассуждая о системе административного права, специально отметил, что необходимо различать систему административного права, т.е. совокупность подотраслей, институтов и норм административного права, и систему административного законодательства, состоящую из действующих законодательных и иных нормативных актов, взаимосвязанных и регламентирующих соответствующие отношения в сфере публичного управления [3, с. 91]. Однако такого различия в конце 90-х годов Ю.Н. Старилов не делал. Подотраслями административного законодательства, уже в настоящее время, полагает ученый, являются: 1) законодательство в области организации и функционирования управления (публичного управления, исполнительной власти); 2) законодательство о государственной службе (служебное право); 3) законодательство в области управленческого процесса (процессуальное управленческое право и управленческие процедуры); 4) законодательство об административных правонарушениях и производстве по делам о них (административно-юрисдикционный процесс); 5) законодательство в области защиты прав и свобод гражданина и человека, законных интересов юридических лиц, а также возмещения гражданам ущерба, причиненного незаконными действиями (бездействием) административных органов (административный процесс, понимаемый в смысле судебного разбирательства споров физических и юридических лиц с органами управления); 6) законодательство о милиции (полицейское или милицеейское право); 7) законодательство

в области образования (образовательное право); 8) законодательство, устанавливающее режим деятельности исполнительных органов местного самоуправления (муниципальное право). Теперь, как видно, Ю.Н. Стариков четко различает систему административного права и систему административного законодательства. К примеру, законодательство в области образования (образовательное право) уже рассматривается им как отрасль административного законодательства, а не как подотрасль или институт административного права.

Процесс создания на базе административного права новых отраслей законодательства, отмечает в свою очередь Б.В. Россинский, требует переосмысления системы административного права, в частности, отказа от его деления на общую и особенную части в их традиционном понимании. Такое деление, которое сохраняется во многих учебных программах курса и учебниках, на взгляд указанного автора, не соответствует тенденциям времени [20, с. 44]. Как видно, Б.В. Россинский не ставит под сомнение традиционное деление административного права на общую и особенную части, но предлагает отказаться от их «традиционного понимания». Связывает он это с появлением новых отраслей законодательства.

В связи предложением о появлении новых отраслей определенный интерес представляет система административного права, предложенная известным отечественным «деликтологом» А.В. Кириным, который также выступает против сохранения традиционного деления административного права на общую и особенную части. По его мнению, должна сохраниться **общетеоретическая часть**, объединяющая важнейшие отраслевые понятия, категории и институты, методически значимые для всей сферы исполнительно-распорядительной деятельности. При этом, по мнению А.В. Кирина, не имеет принципиального значения, сохранит эта общетеоретическая часть старое традиционное наименование (общая часть – авт.) или нет. Представляется необходимым, полагает указанный автор, исключить из содержания современного административного права устаревшую особенную часть. Причем исключить именно как устаревшую, объективно ставшую избыточной и чрезмерно перегружающей содержание отрасли детальными подробностями правового регулирования лишь одной из разновидностей субъектов административного права в виде конкретных органов исполнительной власти. Наконец, с нескрываемым воодушевлением А.В. Кирин заявляет, что давно ожидаемой и актуальной заменой ру-

диментарной особенной части может стать включение в структуру административного права (с сохранением или нет) перечня, по его мнению, реально сложившихся в теории и законодательной практике современных административно-правовых отраслей и институтов: административно-деликтного права, служебного права, таможенного права, миграционного права, информационного права, лицензионного и регистрационного (или разрешительного) права, особых административно-правовых режимов и т.д. Тем более, резюмирует цитируемый автор, что опыт такого подхода к структурированию содержания отрасли уже имеется [14, с. 51–52]. Думается, что А.В. Кирин выдает желаемое за действительное, и выделение предложенных им «современных административно-правовых отраслей и институтов» далеко не бесспорно. Подтверждением тому служат дискуссии последних лет о так называемом «служебном праве» и так называемом «административно-деликтном праве». К сожалению, А.В. Кирин не считал нужным принять участие в той же дискуссии о так называемом «административно-деликтном праве», за выделение которого он особенно активно ратует в своих работах.

В учебнике «Административное право Российской Федерации» 2003 г., принадлежащем перу В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина, выделяются общая, особенная и специальная части. Указанные авторы разделяют нормы, объединяемые административным правом, по признаку возможных **масштабов применения**. Нормы, действующие в масштабе, пределах всей сферы отношений, регулируемых административным правом, т.е. в масштабе всего предмета административного права. Эти нормы составляют **Общую часть** административного права. Нормы, масштабы применения которых не выходят за пределы отрасли управления или нескольких отраслей. Эти нормы составляют **Особенную часть** административного права. В системе норм административного права выделяют **Специальную часть**, включая в нее нормы об охране порядка и безопасности [18, с. 33]. В монографическом учебнике административного права В.М. Манохина подтвержден именно такой подход. Правда, ученый сделал интересную оговорку, заметив, что в приведенной систематизации возможны варианты: например, обойтись без специальной части или именовать ее полицейским правом [17, с. 26].

Как отмечалось выше, в зависимости от тех критериев, которые положены за основу построения системы административного права и их понимания, выделяются его институциональная, отраслевая, процессуальная и функциональная системы. Понимание в данном



случае особенно важно. В зависимости от понимания критерия тем или иным автором построенные на нем системы административного права могут существенно различаться.

**Институциональная система** представляет собой перенос схемы (субъекты, объекты, действия) из институций римского гражданского права императора Юстиниана, в область административного права, на что обратил внимание К.С. Бельский. Институциональная система: 1) разграничила все нормы административного права на большие институции: субъекты административного права; объекты административно-правовых отношений; формы административной деятельности, 2) в пределах каждой институции распределяла нормы на группы, образующие правовые институты.

Преимуществом институциональной системы является то, то она наглядно концентрировала значительную часть норм административного права, как точно подметил К.С. Бельский, вокруг главных фигур, которыми являются органы государственного управления, государственные служащие, общественные объединения и граждане. Существенный недостаток: институциональная система разводит формы административной деятельности и субъектов ее осуществления в разные стороны [9, с. 6].

**Отраслевая система** представляет собой классификацию норм административного права по отраслевому признаку. Подобный подход позволяет разграничить все административно-правовые нормы на три крупные подотрасли, регулирующие административно-политическую, социально-культурную и экономическую деятельность государства. В каждую из названных подотраслей входят правовые нормы, сгруппированные в правовые институты. В первую подотрасль, к примеру, входят такие институты, как «управление в сфере безопасности», «управление в сфере иностранных дел».

Достоинство отраслевой системы – достаточно выпуклое и компактное размещение нормативного материала по ведомствам, которые выстраиваются словно по ранжиру. Недостаток – группировка правовых норм по отраслевым институтам и вследствие этого одностороннее представление об административном праве, в том числе о полицейском, которое низводится до обычного правового института.

В советской науке административного права и во многом в современной российской система административного права объединяла общую (институциональную) и особенную (отраслевую) части в одно целое [9, с. 7].

**Процессуальная система административного права.** Основана на группировке правовых норм **по характеру разрешения индивидуально-конкретных дел** в сфере государственного управления и полицейской деятельности. На основании этого критерия различаются нормы материального и процессуального административного права. Административное материальное право включает подавляющую часть норм данной правовой отрасли, а его регулятивная энергия реализуется путем установления прав и обязанностей субъектов на совершение определенных действий [15, с. 72].

Административно-процессуальные нормы объединяются в самостоятельную подотрасль административного права. В нее входят такие правовые институты, как производство по делам об административных правонарушениях, рассмотрение административных дел по нормам Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации, принятие нормативных и индивидуальных правовых актов управления, процедура рассмотрения жалоб граждан во внесудебном порядке, другие управленческие процедуры. Элементы процессуальной системы в части административных процедур получили некоторое отражение в литературе. К примеру, А.Б. Агапов выделяет наряду с традиционными общей и особенной частями также раздел «Публичные процедуры», в котором рассматривает «Публичные регистрационные процедуры» (например, государственная регистрация субъектов предпринимательства) или «Публичная регламентация» (например, лицензирование) [1, с. 500–625].

Точка зрения указанного автора не представляется достаточно убедительной. Он ограничивается в рамках публичных процедур лишь сравнительно узким слоем отношений позитивно-процедурной управленческой деятельности, реализуемой уполномоченными на то органами исполнительной власти в рамках предоставленной им компетенции. Поэтому выделять «Публичные процедуры» в качестве самостоятельного раздела наряду с общей и особенной частями вряд ли уместно. Кстати сказать, А.Б. Агапов в своем весьма объемном учебнике обходит вниманием вопрос о системе административного права. Правда, все же обмолвился, что его учебный курс административного права включает Общую и Особенную части, которые, цитируем, «и являются в данном случае элементами единой административно-правовой системы» [1, с. 54]. Поэтому остается решительно непонятно, зачем было выделять отдельный раздел «Публичные процедуры».

**Функциональная система административного права.** Наиболее последовательно и глубоко, с учетом современных реалий подошел к научному осмыслению системы административного права в целом и функциональной системы в частности профессор К.С. Бельский. Ученый во многом опирался и творчески развивал идеи известного русского дореволюционного полицейста и административиста Ивана Трофимовича Тарасова, которого он назвал не иначе как «провозвестник и первый разработчик функциональной системы административного права». Заслуга Тарасова, отмечает К.С. Бельский, заключается в том, что он подготовил административно-правовое мышление к обоснованию функциональной системы административного права [7, с. 100]. Функциональная система административного права разграничивает нормы административного права на три основополагающие подотрасли: управленческое право, полицейское право, право административной юстиции. В качестве критерия разграничения норм административного права К.С. Бельский берет **критерий предмета правового регулирования**. Заметим, что данный критерий в свое время использовали Г.И. Петров и С.С. Студеникин. Вот только интерпретировали они его сообразно той непростой исторической эпохе, в которой им пришлось жить и работать. При этом, к примеру, Г.И. Петров, что особенно важно, подчеркивал, что основным, исходным для определения предмета и системы советского социалистического административного права моментом является **дифференциация основных форм деятельности социалистического государства**. Осуществление функций каждого государства с необходимостью вызывает ту или иную дифференциацию форм государственной деятельности, – единая по своей сущности государственная власть осуществляется в различных формах деятельности государства. Понимание той же системы административного права через функции государства представляется чрезвычайно важным. Таким образом, есть основания полагать, что Г.И. Петров, по сути, концептуально был приверженцем функциональной системы административного права, однако скованный марксистско-ленинско-сталинской идеологией сказать об этом прямо и открыто по понятным причинам он не мог.

**Управленческое право.** Представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих государственно-управленческие отношения. Управленческое право – подотрасль, состоящая из компактной системы взаимосвязанных, распределенных по институтам норм, регулирующих отношения в сфере государственного

управления. Эти отношения связаны с деятельностью аппарата государственного управления, действует ли он в границах исполнительной власти, образуя ее основу, или обслуживает две другие ветви государственной власти: законодательную и судебную. Добавим, что аппарат управления обслуживает также местные органы власти. Правовые нормы, образующие и превращающие управленческое право в компактное целое, делают это не непосредственно, а через административно-правовые институты. В управленческом праве, отмечает К.С. Бельский, имеет место пирамида подобных институтов. Наверху – это небольшая группа правовых институтов, включающая правовые нормы, которые распространяются на все или какую-то часть отраслей государственного управления. К данной группе относятся институты органов исполнительной власти, государственной службы, актов управления и некоторые другие. Ниже – это достаточно обширная группа отраслевых институтов, включающая правовые нормы, которые регулируют отношения в различных отраслях управления (управление экономикой, сельским хозяйством, связью, транспортом, культурой, обороной, государственной безопасностью и т.д.) [7, с. 8].

**Полицейское право.** Представляет собой организованную совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Нормы полицейского права охватывают своим воздействием более широкую область социальной действительности и регулируют отношения в таких сферах безопасности, как государственная, экологическая, санитарно-эпидемиологическая и т.д. Такие отношения называются полицейскими отношениями, а сфера, где они имеют место, называется более коротко и традиционно – сфера полицейской деятельности.

Полицейское право как подотрасль административного права показывает отрасль в полном объеме, как имеющую две основные подсистемы – регулятивную и охранительную.

Правовые нормы образуют полицейское право через правовые институты: административного принуждения и субинститут административной ответственности, общественного порядка и общественной безопасности, лицензионно-разрешительной системы, специальных административно-правовых режимов и т.д. Правовой институт в полицейском праве – это законодательно обособленный комплекс правовых норм, сообщающий свои черты всей подотрасли.

Своеобразие полицейского права как подотрасли выражается в том, что присущий ему в основном ограничительно-запретительный способ правового регулирования определяется спецификой воздействия на человеческое поведение – наблюдение (надзор) и возможность применять к отдельным лицам административное принуждение. Поэтому внутри подотрасли имеет место сочетание регулятивных и правоохранных норм, которые призваны обеспечить целостное регулирование отношений в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности [9, с. 10].

**Право административной юстиции.** Нормы права административной юстиции – преимущественно административно-процессуальные нормы. Они регулируют конфликтогенные управленческие и полицейские отношения, которые по масштабам равны гражданско-процессуальным, сходны с ними по характеру и которые в силу специфики выделились в самостоятельную группу общественных отношений. Право административной юстиции как подотрасль административного права складывается из ряда правовых институтов. Сюда, по мнению К.С. Бельского, относятся институты жалобы и административного иска, производства по административной жалобе и по административному иску [9, с. 11].

Автор настоящей статьи – убежденный сторонник функциональной системы административного права, предложенной К.С. Бельским. Пожалуй, единственным расхождением во взглядах с ученым является понимание права административной юстиции. Кстати сказать, здесь позиция К.С. Бельского со временем корректировалась. Изначально, опираясь на позицию Н.М. Коркунова, он рассматривал административную юстицию как «административно-исковое право», совокупность административно-процессуальных норм, регулирующих порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами (либо организацией), с одной стороны, и органов государственной власти – с другой [9, с. 10]. Если «исковое», то, очевидно, это только судебный порядок, но нет. Рассматривая право административной юстиции как подотрасль административного права, К.С. Бельский включает в число тех правовых институтов, из которых она складывается, институты жалобы и административного иска, производства по административно-правовому иску и по жалобе [9, с. 11]. Таким образом, К.С. Бельский относит к административной юстиции рассмотрение так называемых общих, т.е. непроцессуальных жалоб граждан во внесудебном порядке, который в общем виде установлен в Федеральном законе

от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В данном случае гражданин, подавая жалобу, реализует таким образом свое конституционное право на обращение, гарантированное статьей 33 российской Конституции. Фактически выступает в качестве просителя, а не равноправной стороны, как это имеет место в суде. Дополнительным аргументом в пользу того, что административная юстиция в современных условиях сводится исключительно к рассмотрению административного иска судом, является принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Кроме того, в отличие от административного иска, право общей жалобы реализуется не в строго определенной в законе процессуальной форме. Процедура рассмотрения таких жалоб в меньшей степени унифицирована и регламентируется как на уровне закона, так и разнообразными подзаконными нормативными правовыми актами управления.

По мнению К.С. Бельского, вместе с другими видами государственного контроля – контролем как системой государственных органов, «жалобой по начальству» – образуется единая в государстве система контроля, входящая в состав исполнительной власти как ее завершающая часть [7, с. 100]. Бельский всерьез говорит ни много ни мало, а о **контрольном праве**, регулирующем контрольные отношения [8, с. 24]. Такое понимание представляется излишне широким, не имеющим под собой должной правовой основы. Основная правозащитная черта административной юстиции заключается в том, что она представляет собой правосудие, судебную защиту, а не исполнительную власть, хотя является отдельной административной ветвью правосудия. Вот почему основное содержание института административной юстиции составляет судебный контроль за законностью действий органа (должностного лица) публичной власти [21, с. 31].

Резюмируя изложенное, думается, вполне прав К.С. Бельский, когда говорит, что именно функциональная система административного права создает перспективу построения наиболее целостной науки (системы преподавания) административного права, обеспечивающей и знание, и, что особенно важно, понимание одной из самых фундаментальных отраслей права [9, 11].

**Общий вывод.** Возможны различные системы административного права. Все зависит от того, какой критерий положен в основу

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060.

выделения ее основополагающих элементов (подотраслей, правовых институтов, субинститутов). У каждой системы имеются свои достоинства и недостатки. Задача российского сообщества административистов видится в том, чтобы, не умоляя ничьей научной позиции, определиться с той системой административного права, которая представляется наиболее оптимальной в плане расположения нормативного материала и проведения его научного анализа, удобной для систематизации административного законодательства, наглядной и доходчивой для изучения студентами в рамках учебного процесса. Автор настоящей статьи хотел бы это специально подчеркнуть, что функциональная система административного права в интерпретации профессора К.С. Бельского, в плане соотношения ее достоинств и недостатков представляется оптимальной. Думается, пришло время заменить фактически безраздельно господствующую долгое время смешанную институционно-отраслевую систему административного права на более универсальную функциональную систему.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Аганов А.Б.* Административное право: учебник для бакалавров. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012.
2. Административное право России: учеб. / Б.Н. Габричидзе [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби, 2006.
3. Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конины и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма, ИНФРА-М, 2010.
4. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. 2-е изд. перераб и доп. М.: Юристъ, 2005.
5. Административное право России: учебник для бакалавров / В.В. Альхименко, А.А. Выручаев, А.А. Гришковец [и др.]; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Проспект, 2013.
6. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. М., 2010.
7. *Бельский К.С.* Профессор И.Т. Тарасов – провозвестник и первый разработчик функциональной системы административного права (к 170-летию со дня рождения) // Государство и право. 2019. № 2.
8. *Бельский К.С.* О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10.

9. *Бельский К.С.* О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3.
10. *Беляевский Н.Н.* Полицейское право (административное право). Издание третье дополненное. Петроград: Тип. Т-ва «Екатерингофское Печатное Дело», 1915.
11. *Воронков А.В.* Развитие системы административного права в России (международно- и сравнительно-правовые аспекты). СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2002.
12. *Габричизе Б.Н., Черняевский А.Г.* Административное право Российской Федерации: учебник для вузов. М.: Дело и Сервис, 2001.
13. *Жеребцов А.Н.* Система административного права России: монография. Краснодар: Краснодар. Ун-т МВД России, 2014.
14. *Кирич А.В.* О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. № 3.
15. *Копытов Ю.А., Копытова Н.Ю., Файзулин Ф.Ф.* Административное право России. Сущность и основные институты: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. Гос. эконом. ун-та, 2003.
16. *Курашвили Б.П.* Проблемы теории государственного управления в условиях развитого социализма: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М.: Институт государства и права, 1985.
17. *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010.
18. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003.
19. *Петров Г.И.* Предмет советского административного права // Советское государство и право. 1940. № 7.
20. *Россинский Б.В.* О предмете и системе административного права. Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.). М., 2002.
21. *Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М.: Институт государства и права РАН, 2001.
22. Советское административное право: учебник. М.: Юрид. лит., 1985.
23. Современный словарь иностранных слов: ок. 20 000 слов. М.: Рус. яз., 1992.



24. *Старилов Ю.Н.* Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998.

25. *Студеникин С.С.* О предмете и системе административного права // Советское государство и право. 1939. № 3.

26. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.

27. *Тихомиров Ю.А.* Наука административного права: преемственность и новые повороты // Административное право и процесс. 2021. № 7.

## **Добробаба Марина Борисовна**

*профессор кафедры информационного права и цифровых технологий  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент;  
профессор кафедры административного и финансового права  
Российской таможенной академии  
E-mail: dobrobaba\_mb@mail.ru*

### **ЗНАЧЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ДИСЦИПЛИНАРНЫМ КОРРУПЦИОННЫМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ<sup>1</sup>**

**Аннотация:** *в статье показана недостаточная эффективность традиционных механизмов противодействия коррупции в системе государственной службы, что требует поиска новых возможностей. Обосновано, что одним из способов противодействия дисциплинарным коррупционным правонарушениям должно стать применение цифровых технологий, в связи с чем анализируется значение и проблемы применения реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, ГИС «Посейдон», создание цифрового профиля гражданского служащего.*

**Ключевые слова:** *противодействие коррупции, государственная служба, дисциплинарные коррупционные правонарушения, цифровые технологии, государственная информационная система, реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, цифровой профиль.*

## **Dobrobaba Marina B.**

*Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies,  
Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (MSLA), Doctor of Law,  
Associate Professor Professor of the Department of Administrative  
and Financial Law of the Russian Customs Academy*

### **THE SIGNIFICANCE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN COUNTERING DISCIPLINARY CORRUPTION OFFENSES IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM**

**Abstract:** *the article shows the lack of effectiveness of traditional mechanisms for combating corruption in the civil service, which requires the search for new opportunities. It is substantiated that one of the ways to counteract disciplinary*

---

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

*corruption offenses should be the use of digital technologies, in connection with which the significance and problems of using the register of persons dismissed due to loss of confidence, the Poseidon state information system, and the creation of a digital profile of a civil servant are analyzed.*

**Keywords:** *anti-corruption, civil service, disciplinary corruption offenses, digital technologies, state information system, register of persons dismissed due to loss of confidence, digital profile.*

Коррупция является проблемой, характерной не только для России, но и для большинства стран мира, для борьбы с которой в нашей стране разработана соответствующая нормативная база, активизирована деятельность правоохранительных органов, применяются соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции. Однако, несмотря на проводимые меры, результаты, получаемые от антикоррупционных мероприятий, снижаются, что можно объяснить определённой адаптацией субъектов коррупционных правонарушений к действующим методам противодействия коррупции и усложнением коррупционных связей. Не прибавляет оптимизма введение западных санкций, действие которых также создаёт угрозу роста уровня коррупции в России.

Полагаем, в сложившихся условиях традиционные механизмы противодействия коррупции уже не могут эффективно решать данную задачу, что требует поиска новых путей и возможностей. Способом решения данной проблемы является внедрение в рамках цифровой трансформации государственного управления новых механизмов противодействия коррупции, в основе которых должна лежать цифровая трансформация применяемых в государственном управлении антикоррупционных методов.

В международной практике широкие перспективы использования цифровых технологий в сфере противодействия коррупции обозначены в докладе об использовании новых технологий в борьбе с коррупцией [1], подготовленном в рамках Программы развития ООН (United Nations Development Programme – UNDP). При этом авторы доклада условно выделяют два вектора области их применения:

- 1) для предупреждения и противодействия коррупционным практикам за счет выявления, анализа, расследования, прогнозирования и мониторинга коррупционных нарушений;
- 2) для косвенного влияния на коррупцию посредством продвижения принципов эффективности, подотчетности и прозрачности в деятельности государственных институтов.

Определяющим является первое направление применения цифровых технологий в сфере противодействия коррупции. Применительно ко второму направлению, в России уже давно используются информационные технологии, обеспечивающие прозрачность деятельности органов публичной власти, что позволяет осуществлять контроль за законностью действий и решений должностных лиц. К таким технологиям относится Государственная информационная система «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» [3] (далее – ГИС), созданная на базе Федерального портала государственной службы и управленческих кадров.

Серьёзным антикоррупционным потенциалом обладает реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия (ст. 15 ФЗ о противодействии коррупции [8]), размещаемый в ГИС в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В данный реестр вносятся сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Однако, как отмечают М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов, преимущественно информирующее действие Реестра явно недостаточно для обеспечения его предупредительной функции, поскольку включение в Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, не влечёт правовых последствий [4, с. 175]. Для эффективности данного механизма внесение в такой реестр лица должно сопровождаться лишением лица права занимать должности государственной и муниципальной службы в течение определенного срока [4, с. 180].

Вместе с тем обозначенные технологии, выполняя преимущественно информационную функцию, оказывают лишь косвенное воздействие на уменьшение коррупционных проявлений в системе государственного управления. На современном этапе применение цифровых технологий должно быть преимущественно направлено на предупреждение и противодействие коррупционным практикам за счет выявления, анализа, расследования, прогнозирования и мониторинга коррупционных нарушений. Как отмечают А.В. Минбалеев и К.С. Евсиков, со временем раскрытие информации органами власти, как метод борьбы с коррупционными правонарушениями, теряет свою эффективность, что актуализирует применение технологий анализа данных как метода обеспечения эффективности противодействия коррупционным правонарушениям, таких как

обработка больших данных и систем искусственного интеллекта [2, с. 1677].

Одним из инновационных элементов механизма противодействия совершению коррупционных правонарушений стала государственная информационная система «Посейдон» (далее – ГИС «Посейдон»), создание которой связано с подписанием Президентом РФ Указа от 25 апреля 2022 г. № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» [6].

К числу особенностей ГИС «Посейдон», определяемых исходя из выполняемых ею задач (п. 5), прежде всего, относится обеспечение использования информационно-коммуникационных технологий для ввода, учёта, хранения и анализа сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также для проведения проверочных и иных мероприятий в области противодействия коррупции на предмет соблюдения ограничений, запретов и требований, лицами, на которых они распространены.

Другой особенностью данной ГИС «Посейдон» является объединение в единую сеть участников антикоррупционной деятельности, а также автоматизация большинства выполняемых ими функций. При этом предусмотрена синхронизация ГИС «Посейдон» с другими информационными системами, сведения из которых могут быть использованы в целях противодействия коррупции. До настоящего времени данные о государственных служащих хранятся в базах разных ведомств, их разрозненность создаёт определённые сложности для сбора сведений по конкретному человеку. Информационное взаимодействие ГИС «Посейдон» с другими государственными информационными системами (ФНС России, Росфинмониторинга, Росимущества и др.) позволит создать мощный механизм противодействия совершению коррупционных правонарушений.

Важной составляющей противодействия совершению коррупционных правонарушений, которой будет способствовать использование ГИС «Посейдон», является создание цифрового профиля государственного служащего, формирование которого в единой информационной системе осуществляется в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 24 июля 2019 г. № 1646-р [5].

В научной литературе справедливо указывается на необходимость синхронизации работы по формированию цифровых профилей гражданского служащего и должности гражданской службы

с деятельностью по формированию цифрового профиля гражданина [9, с. 140].

Полагаем, цифровое профилирование гражданских служащих может быть использовано для их социального рейтингования (скоринга), что позволит осуществить их ранжирование по ряду показателей. В итоге данные полученного рейтинга, наряду с другими данными, содержащимися в ГИС «Посейдон», могут оказывать влияние на продвижение по службе или привести к расторжению контракта с гражданским служащим в соответствии с показателями служебной дисциплины. Следует иметь в виду, что данное основание должно найти отражение в ч. 1.1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7], которое следует дополнить положением, предусмотрев возможность расторжения контракта с гражданским служащим в связи с низким рейтингом показателей служебной дисциплины.

Одновременно, учитывая риски нарушения прав гражданских служащих в результате решений искусственного интеллекта, лежащего в основе применения цифровых технологий в механизме противодействия дисциплинарным коррупционным правонарушениям в системе государственной службы, необходимо разработать меры защиты прав гражданских служащих, предусмотрев возможность перепроверки сведений в ручном режиме по инициативе государственных служащих.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. New Technologies for Sustainable Development: Perspectives on Integrity, Trust and Anti-Corruption. URL: <https://www.undp.org/publications/new-technologies-sustainable-development-perspectives-integrity-trust-and-anti> (дата обращения: 10.09.2022).

2. *Минбалеев А.В., Евсиков К.С.* Информационные технологии противодействия коррупции // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. 2021. Т. 14. № 11. С. 1674–1689.

3. Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 256 «О федеральной государственной информационной системе “Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации”» (в ред. от 16 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2017. № 11, ст. 1573; 2021. № 17, ст. 2975.

4. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Реестр лиц, уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 168–183.

5. Распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2019 г. № 1646-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» // СЗ РФ. 2019. № 31, ст. 4669.

6. Указ Президента РФ от 25 апреля 2022 г. № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции “Посейдон” и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 18, ст. 3053.

7. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

8. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

9. *Цирин А.М., Севальнев В.В.* Институциональные механизмы противодействия коррупции на государственной службе // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 133–142.

## Ковалева Наталия Николаевна

*заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
доктор юридических наук, профессор  
E-mail: kovaleva.natalia@mail.ru*

### ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

**Аннотация:** *в статье рассматриваются проблемы формирования правового регулирования искусственного интеллекта и метавселенных в условиях цифровой трансформации общественных отношений. В частности, делается вывод о необходимости разработки государственной Стратегии развития метавселенных, создания системы стандартизации и контроля качества формирования среды, создания Технического комитета под условным названием Метавселенные в структуре Росстандарт в целях обеспечения экономического прогресса.*

**Ключевые слова:** *искусственный интеллект, метавселенные, публичная власть, государственное управление, стандартизация.*

## Kovaleva Natalia N.

*Head of the Department of Information Law and Digital Technologies  
of the Saratov State Law Academy, Doctor of Legal Sciences,  
Professor*

### PUBLIC POWER AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE: LEGAL REGULATION

**Abstract:** *the article discusses the problems of formation of legal regulation of artificial intelligence and metaverses in the conditions of digital transformation of public relations. In particular, the conclusion is made about the need to develop a state strategy for the development of metaverses, the creation of a system of standardization and quality control of the formation of the environment, the creation of a Technical Committee under the conditional name Metaverses in the structure of Rosstandart in order to ensure economic progress.*

**Keywords:** *artificial intelligence, metaverses, public power, public administration, standardization.*

Современный этап цифровой трансформации общественных отношений характеризуется внедрением в жизнь широкого круга пользователей технологий нового порядка, меняющих многие привычные направления социального развития. Такие как стриминг, блокчейн, цифровые финансовые активы, искусственный интеллект, метавселенные и др. Метавселенные охватывают



все стороны жизни пользователей и предлагают новые варианты использования виртуальной реальности.

Метажизнь рядового пользователя включает в себя потребление, медицинское обслуживание, путешествия, работу, знакомства и общение.

«Освоение метапотребления осуществляется на сегодняшний день крупными модными и автомобильными брендами. В 2020–2021 гг. производители Maserati, Aston Martin и Tesla запустили виртуальные модели в игре Tencent Game for Peace китайской мобильной версии PlayerUnknown's Battlegrounds. Rolls-Royce представила свой первый виртуальный автомобиль для мобильной игры Tencent QQ Speed. В августе 2021 г. Ralph Lauren выпустил коллекцию цифровой одежды из 50 предметов, которую можно купить в приложении социальной сети Zepeto» [1, 2].

Отсюда следует, что метавселенная – это следующий шаг в развитии интернета, когда люди переносят значительную часть активности в виртуальное пространство, а границы между отдельными формами такой активности стираются, тогда как сейчас они распределены между конкретными сайтами и приложениями.

Понятие метавселенной в настоящее время законодательно не определено и это значительно осложняет правовое воздействие на общественные отношения, возникающие в метавселенных.

Предлагаем следующее определение метавселенной – цифровое пространство, основанное на принципах технологий NFT и Blockchain и иных прорывных технологиях, включающее в себя цифровую диффузию: позволяющую совместить все элементы глобальной цифровой среды и возможность бесшовного взаимодействия пользователя на различных участках всемирного веб-пространства, базирующееся на экономически обоснованных способах построения бизнес-моделей и инструментов для производства и взаимообмена благами [3].

Хотелось бы подчеркнуть, что использование технологий метавселенных позволяет им стать драйвером для развития экономики РФ – формирование внутри метавселенной промышленного кластера, а именно создание и реализация концепции виртуального производства в метавселенной.

Российская версия индустриальной метавселенной, включающая в себя различные участки, а именно кадры и их подготовка для всего народно-хозяйственного комплекса системы распределения задач внутри оцифрованных производственных процессов уни-

фицированных на программном уровне, распределение ресурсов в соответствии с определением наиболее важных участков, создание стандартных оцифрованных проектов различных процессов с возможностью применения и бесшовного взаимодействия на всех участках системы, систему рейтинга и ответственности, предполагающее формулу типа: вред системе – вред самому себе, а также более глубокое построение и взаимосвязь реальных компонентов отрасли физического мира.

Данный продукт позволит взаимодействовать внутри отрасли на более качественном уровне, позволяя приносить экономическую выгоду как человеку, так и государству, минимизируя потери на некачественные соединения и узлы, которые в свою очередь будут смоделированы в физическом мире, описанные кодом и преобразованные в виртуальной среде для полного погружения и контроля различных компонентов системы.

Возможность осуществления замкнутого цикла и применения технологий для соединения и стандартизации различных параллельных систем при правильном ее использовании и соединении приведет к консолидации возможностей и послойному формированию среды, где ошибки будут вычленены заблаговременно и обоснование каждого слоя будет выверено и запрограммировано, каждый участник будет находиться в точке, соединяющей эффективность, качество и экономию ресурсов.

Внутренние принципы системы должны быть сформированы при помощи ресурсов государства и встроены в код данной среды. Маршруты входа, опыт взаимодействия, опыт участника, существующие болевые точки станут слоями формирования пирамиды с возможностью проникновения на глубокий уровень взаимодействия и вычленения элементов как для участников процесса, так и для формирования новых процессов. Ошибки, которые допускаются сегодня, ввиду отсутствия общей системы, приводят к нарушению экономических процессов, что в свою очередь препятствует развитию государства в целом. Каждый участник получит цифровое генетическое внедрение в систему и свой вес в системе, позволяющий развиваться за счет развития других участников системы и развивать систему за счет личного развития.

Таким образом, публичная власть получает принципиально новые проявления в виде воздействия на виртуальную среду, используя технологии искусственного интеллекта (далее – ИИ) и метавселенных, которые тесно связаны между собой.

Для развития данной информационной системы более качественного уровня просто необходимо участие государства и применение его ресурсов на первоначальном этапе, для создания государственной метавселенной, с использованием механизма публичного управления.

Фактически метавселенная – это новый этап развития мировой экономики.

Человек не может одновременно ехать в 20 автомобилях, даже в двух, соответственно, покупая за полную стоимость автомобиль в метавселенной, вы покупаете право им пользоваться в любой момент времени, аналогично каршерингу, но при этом количество реальных автомобилей производится меньше, соответственно меньше вреда экологии, и амбиции людей полностью удовлетворены, так как производимая избыточная стоимость требует своей реализации, то метавселенная для этого логичный выход.

В метавселенных формируется виртуальная экосистема, включающая права интеллектуальной собственности, перехода прав на цифровые финансовые активы, формирование таковых и другие юридически регулируемые отношения. В виртуальном мире границ не существует, хотя уже идут процессы привязки метавселенных к физическим землям, появляется проблема что это: право собственности на землю или это только право пользования? Метавселенные не закрепляют юрисдикции конкретных государств на текущий момент, но технические возможности метавселенных таковы, что это вполне возможно, также как и возможно субъектам в метавселенных придавать динамическую юрисдикцию по аналогии с динамическим IP-адресом. Несовпадение границ метавселенных с юрисдикциями реальных государств оставляет открытым вопрос правового регулирования этих сфер.

В настоящее время в России существуют лишь нормативные акты, которые можно применять для регуляции общественных отношений, возникающих при взаимодействии в метавселенных только опосредованно, например, Концепция развития регулирования в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г. (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 2129-р) [4]. Но и этот документ подчеркивает, что существующий правовой режим не обеспечивает правовую охрану результатам деятельности систем ИИ, если не имелось творческого вклада человека. Потенциальная «неохраноспособность» результатов деятельности, полученных с использо-

ванием систем ИИ, может дестимулировать разработку и внедрение таких систем.

Необходимо выработать подходы к наиболее спорным вопросам. В частности, необходимо определить, целесообразно ли расширить толкование понятия творческого вклада и (или) иначе предоставить правовую охрану таким результатам, как объектам интеллектуальной собственности.

Если целесообразно – кто должен быть субъектом интеллектуальных прав, в каком режиме и с какими возможными изъятиями должна быть предоставлена правовая охрана.

Другим аспектом проблемы является необходимость совершенствования административного порядка фиксации прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные с использованием технологий ИИ, для целей наиболее быстрого и эффективного использования механизмов регистрации прав.

Использование технологий ИИ в государственном (муниципальном) управлении потенциально позволит сократить количество рутинных операций у государственных (муниципальных) служащих, снизить издержки и повысить скорость принятия решений.

Внедрение технологий ИИ целесообразно осуществлять поэтапно, начиная со сфер применения, которые не предполагают принятия критически значимых решений.

Ключевые проблемы существующего регулирования использования систем ИИ в государственном (муниципальном) управлении заключаются в отсутствии нормативных возможностей для использования систем ИИ при принятии каких-либо юридически значимых решений.

Для решения этих проблем требуется:

- создание нормативных возможностей применения систем ИИ для принятия определенных решений в сфере государственного управления системами ИИ;
- создание механизма пересмотра решений, принятых с помощью систем ИИ;
- утверждение прозрачных правил оценки соответствия систем ИИ требованиям безопасности, выработка механизма оценки эффекта от их применения с точки зрения защиты основополагающих прав человека и гражданина (защита от дискриминации и избирательного правоприменения, сокращение рисков разглашения чувствительной информации и т.д.).

Принятие юридически значимых решений ИИ позволит снизить влияние человеческого фактора при принятии решений, соответственно и коррупционную составляющую.

Кроме того, для решения поставленных вопросов потребуется:

1. Международное универсальное соглашение для правоотношений, действующих на стыке реального мира и виртуального пространства.

2. Разработка государственной Стратегии развития метавселенных в целях обеспечения экономического прогресса.

3. Формирование законодательной базы для определения терминологии понятий, участвующих в формировании облика системы и их унификации, а также создания условий для развития отрасли, по типу «регуляторных песочниц» как для ИИ, и льгот, аналогичных как для ИТ-компаний.

4. Создание системы стандартизации и контроля качества формирования среды, создание Технического комитета под условным названием «Метавселенные» в структуре Росстандарта.

При таком подходе фактически правовым становится регулирование при помощи программной реализации и технологий искусственного интеллекта, формирующей метавселенную, то есть технические средства фактически становятся нормой права, что в перспективе выводит на новый уровень развития публичную власть вообще и государственное управление в частности.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Ершов О.* Добро пожаловать в «Матрицу»: юристы рассказали про право метавселенных. URL: <https://pravo.ru/story/238960/> (дата обращения: 02.10.2022).

2. *Каспарьянц Д.* Метавселенная: возможности и риски новой реальности. URL: <https://rdc.grfc.ru/2022/02/metaverse/> (дата обращения: 02.10.2022).

3. *Плево Н.А.* Понятие метавселенной. URL: <https://dzen.ru/a/YwolauRSbyDvJnVW?&> (дата обращения: 02.10.2022).

4. Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 г.» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.10.2022).

## Комкова Галина Николаевна

декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного  
и муниципального права Саратовского национального исследовательского  
государственного университета им. Н.Г. Чернышевского,  
доктор юридических наук, профессор  
E-mail: komkova\_galina@mail.ru

### ВЗАИМНОЕ ДОВЕРИЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА КАК ОСНОВА ЕЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Аннотация:** анализируются данные опросов общественного мнения относительно доверия различным органам публичной власти России. Делается вывод о том, что взаимное доверие публичной власти и общества выступает как основа эффективной деятельности страны не только на текущий период, но и на перспективу.

**Ключевые слова:** доверие, публичная власть, взаимное доверие государства и общества.

## Комkova Galina N.

Dean of the Faculty of Law, Head of the Department of Constitutional  
and Municipal Law of the Saratov National Research State University  
N.G. Chernyshevsky, Doctor of Law, Professor

### MUTUAL TRUST OF PUBLIC AUTHORITY AND SOCIETY AS THE BASIS OF ITS EFFECTIVE ACTIVITY IN MODERN RUSSIA

**Abstract:** the data of public opinion polls regarding trust in various public authorities in Russia are analyzed. It is concluded that the mutual trust of public authorities and society acts as the basis for the effective operation of the country not only for the current period, but also for the future.

**Keywords:** trust, public authority, mutual trust of the state and society.

**В** одной из своих статей Николай Михайлович Конин писал: «В качестве ключевой задачи сегодня в системе федеральной исполнительной власти следует рассматривать создание эффективной системы управления от принятия правового акта до мониторинга его применения, экономической и социальной эффективности принятого акта как на федеральном, так и региональном уровне, а также дальнейшее совершенствование системы органов исполнительной власти и обеспечение стабильности правового

регулирования» [1, 36]. Построение эффективной системы управления любого государства невозможно без доверия между государством и обществом, между органами публичной власти и гражданами, институтами гражданского общества. Ведь именно доверие является неотъемлемым атрибутом человеческих отношений, обеспечивает их стабильность и продолжительность, психологический комфорт индивида в обществе. На площадке дискуссионного клуба «Валдай» в ноябре 2020 г. Президент РФ В.В. Путин сказал, что сила государства заключается не в тотальном контроле, не в ущемлении гражданской активности, а в доверии граждан [2].

Доверие к органам публичной власти обеспечивает не только стабильность уже существующего порядка, но и поддержку перспектив развития государства, предлагаемых действующей властью. Как отмечает А.Н. Демьяненко: «Доверие как гражданская добродетель делает человека лояльным к правовым нормам, к государственным установлениям, заставляет его принимать принципы, конституирующие правовое государство» [3, 5].

После внесения поправок к Конституции в 2020 г. появилась статья 75-1, где прямо указывается, что «В Российской Федерации создаются условия для взаимного доверия государства и общества...». Благодаря этому данный феномен выступает не только как морально-этическая категория, но и становится одним из конституционных приоритетов. Основными компонентами доверия населения органам государственной власти, по мнению Ю.Н. Копыловой, являются: 1) уверенность в надежности, компетентности, добросовестности данных органов, 2) уверенность в их способности обеспечить нормальные условия жизни и социальной защищенности граждан и 3) уверенность в их способности эффективно выполнять функции с максимальной пользой для общества [4, 6].

Доверие к власти – это основа ее легитимности, поскольку, выбирая своих представителей, народ доверяет им управление государством, но такое доверие должно быть взаимным – то есть власть тоже должна доверять своим гражданам. Если посмотреть, каким институтам власти россияне доверяют больше всего, то следует обратиться к опросам общественного мнения, которые регулярно измеряют уровень доверия российских граждан к различным институтам публичной власти.

По данным ВЦИОМ на 18 сентября 2022 г., действия российской армии одобряли 82 % россиян, Президенту В.В. Путину доверяют 80 % опрошенных россиян, председателю Правительства М.В. Ми-

шустину – 63 %. На этот рейтинг повлияли последние события, так поддерживают решение провести специальную военную операцию России на Украине 70 % граждан, не поддерживают – 18 %. Затруднились ответить – 10 % [5].

Если говорить о правоохранительной системе, то полиции доверяют в 2022 г. 51,5 % граждан, однако доверие к другим важнейшим органам правоохранительной системы – судам намного ниже 37 % [5]. В причинах такого дисбаланса следует серьезно разобраться, поскольку неверие в справедливость принимаемыми судами решений может серьезно подорвать веру в правосудие вообще.

Относительно доверия институтам гражданского общества картина неоднородная. Например, достаточно противоречиво отношение жителей России к СМИ – уважительно к их деятельности сейчас относится 45 % опрошенных, а неуважительно – немного меньше, а именно 35 % [5].

Общественной палате РФ гораздо больше доверяют, чем не доверяют – 38 % против 17 % соответственно. К профсоюзам неодобрительно относится примерно столько же опрошенных, сколько и одобрительно (33 % против 26 %) [5].

В любом государстве существуют группы людей, недовольных проводимой органами публичной власти политикой. В России в 2022 г. одобряют деятельность оппозиции всего 25 %, тогда как не одобряют 38 % [5]. При этом следует помнить, что те люди, которые подрывают доверие к власти, чаще всего не задумываются о будущем государства, живут своими сиюминутными интересами, которые зачастую продиктованы не стремлением к общему благу, а собственными карьерными устремлениями.

Ведь дискредитация институтов власти может привести к тому, что они перестанут работать, выполнять свои непосредственные обязанности, что приведет к хаосу и нарушениям прав всех граждан.

Так, в США, крайне негативное отношение к полиции, которое сформировалось в американском обществе на фоне акций протеста против жестокости со стороны силовиков, привело к резкому ухудшению ситуации с кадровой обеспеченностью правоохранительных органов в США, где пятая часть от общего количества полицейских подала в отставку. При этом в 2020 г. 40 миллионов обычных американцев купили себе огнестрельное оружие, поскольку в США в 2020 г. в крупных американских городах число убийств выросло на 30 %, а число нападений с применением оружия – на 8 % [6].



В Германии недовольство проводимой политикой противостояния с Россией, спровоцировавшей энергетический и экономический ущерб, по результатам опроса, проведенного осенью 2022 г., оказалось, что работу правительства позитивно оценило лишь 35 % людей, тогда как негативно – 55 % [7].

В России деятельность оппозиции, призывающей не доверять существующей власти, не увенчалась успехом, хотя проведение специальной военной операции усилило поляризацию общества. В конце августа 2022 г. ВЦИОМ опубликовал данные, согласно которым социальный оптимизм российских граждан, несмотря ни на что, вырос: если 10 лет назад в способность правительства добиться улучшений в стране верили лишь 32 %, то сейчас – 54 %. В основном, внутренняя политика, проводимая органами публичной власти России, в настоящее время устраивает 73 % россиян, тогда как не устраивает 22 % [5]. Все это позволяет надеяться на то, что уровень доверия общества к органам публичной власти будет повышаться.

Таким образом, взаимное доверие публичной власти и общества выступает как основа эффективной деятельности страны не только на текущий период, но и на будущее, является основой для достижения приоритетных целей развития Российского государства.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 33–37.

2. URL: <https://ria.ru/20201022/gosudarstvo-1581049151.html> (дата обращения: 01.10.2022).

3. *Демьяненко А.Н.* Доверие как мотив правового поведения // Мировой судья. 2010. № 3. С. 5–9.

4. *Копьлова Ю.Н.* Доверие населения как фактор повышения социального статуса органов государственной власти: автореф. дис. ... канд. психолог. наук. М., 2003. 25 с.

5. URL: <https://wciom.ru/tematicheskii-katalog/politics> (дата обращения: 01.10.2022).

6. URL: <https://regnum.ru/news/3320073.html> (дата обращения: 03.10.2022).

7. URL: <https://rtvi.com/news/rejting-kantslera-germanii-rekord-no-upal-na-fone-konflikta-na-ukraine/> (дата обращения: 02.10.2022).

## Липатов Эдуард Георгиевич

заведующий кафедрой административного и уголовного права Поволжского  
института управления имени П.А. Столыпина (филиал РАНХиГС),

доктор юридических наук, профессор

E-mail: eduard.lipatov2010@yandex.ru

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ПРЕДЕЛ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

**Аннотация:** при правовом регулировании обеспечения баланса частных и публичных интересов особую роль занимает соотношение таких фундаментальных отраслей права, как административное и гражданское. Используя противоположные методы правового регулирования и различный арсенал правовых принципов, данные отрасли в ряде случаев тесно связаны и равно направлены на обеспечение защиты прав и свобод физических и юридических лиц. Наглядной иллюстрацией данному тезису служит антимонопольное законодательство, представляющее собой комплексную отрасль законодательства, содержащую нормы административного, гражданского и даже уголовного права. В данной статье рассмотрена защита конкуренции с точки зрения положений Гражданского кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** пределы осуществления гражданских прав, гражданское законодательство, административное законодательство, антимонопольное регулирование, ограничение конкуренции, злоупотребление доминирующим положением на рынке.

## Lipatov Eduard G.

Head of the Department of Administrative and Criminal Law Volga Institute  
of Management named after P.A. Stolypin (branch of RANEP),

Doctor of Law, Professor

# ADMINISTRATIVE LEGISLATION AS A LIMIT FOR THE EXERCISE OF CIVIL RIGHTS

**Abstract:** in the legal regulation of the providing of the balance between private and public interests, the correlation of such fundamental branches of law as administrative and civil plays a special role. Using opposite methods of legal regulation and a different arsenal of legal principles, these branches are in some cases closely related and equally aimed at ensuring of the protection of the rights and freedoms of individuals and legal entities. A clear illustration of this thesis is the antimonopoly legislation, which is a complex branch of legislation containing the norms of administrative, civil and even criminal law. This article considers the protection of competition from the point of view of the provisions of the Civil Code of the Russian Federation and the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses.

**Keywords:** *limits of the exercising of civil rights, civil law, administrative law, antimonopoly regulation, restriction of competition, abuse of dominant market position.*

Часть 1 статьи 10 ГК РФ «*Пределы осуществления гражданских прав*» устанавливает, что не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в других формах. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребления доминирующим положением на рынке.

Анализ данного положения показывает, что гражданское законодательство четко определяет возможность ограничения осуществления гражданских прав только в одном случае – когда имеется *ограничение конкуренции и злоупотребление доминирующим положением на рынке*. Эта возможность была реализована посредством создания антимонопольного законодательства, принятия ФЗ «О защите конкуренции» и иных федеральных законов, регулирующих данные отношения. Однако, ст. 10 ГК не исключает и иных случаев причинения вреда другому лицу и злоупотребления правом в иных формах. Перечень этих злоупотреблений является открытым. В этом случае возможны два механизма установления пределов осуществления гражданских прав. В одном случае действует механизм гражданско-правовой защиты от злоупотребления правом. В другом – набор административно-правовых средств воздействия. Если институт гражданско-правовой защиты начинает действовать в результате причинения вреда другому лицу и злоупотребления правом, то административный механизм представляет собой набор мер предупредительного принуждения, содержащих определенные ограничения для участия в гражданском обороте. Очень часто эти нормы находятся в тесной связи с нормами антимонопольного законодательства и необходимы ясные критерии их разграничения.

В качестве примера хотелось бы рассмотреть соотношение ст. 9.21, 14.31 КоАП. Ст. 9.21 устанавливает правонарушение за нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения). В ст. 14.31 предусмотрено правонарушение за злоупотребление доминирующим положением. В данной статье также указано, что её положения не распространяются на случаи, предусмотренные ст. 9.21. Правильное применение этих статей требует ясности в по-

нимании их роли в механизме ограничения осуществления гражданских прав.

Во-первых, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в данных статьях представлены только санкции, а диспозиции тех норм, которые гарантируют данные санкции, находятся в других нормативных актах. И указанные санкции образуют системное единство с разными диспозициями (нормами права). Статья 14.31 является частью нормы права, которая содержится в ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции» – «Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением». В свою очередь, ст. 9.21 составляет единство с рядом правил, в которых содержится диспозиция для этой санкции: Правила обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2011 г. № 218; Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861 и др.

Различный характер рассматриваемых норм прав подтверждается и тем фактом, что ст. 9.21 и ст. 14.31 находятся в разных главах КоАП. Ст. 9.21 – в главе «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике», а ст. 14.31 – в главе «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций».

Во-вторых, нормы, содержащиеся в статьях 9.21 и 14.31, имеют разную форму выражения предписаний, что говорит о различии их природы. По форме выражения предписаний нормы права делятся на управомочивающие, обязывающие и запрещающие. Нам представляется, что статья 9.21 КоАП содержит обязывающие нормы. «Обязывающие нормы закрепляют обязанность совершения определенных положительных действий. Позитивное обязывание является одним из решающих рычагов целенаправленного воздействия на социальные процессы» [1, с. 170]. Эта статья образует системное единство с актами управления, которые содержат обязанности для хозяйствующих субъектов. Так, субъект естествен-

ных монополий несет ответственность за нарушение правил недискриминационного доступа или установленного порядка подключения (технологического присоединения), собственники или иные законные владельцы объекта электросетевого хозяйства – правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, собственники или иные законные владельцы водопроводных и (или) канализационных сетей несут ответственность за препятствие транспортировке воды и сточных вод по их сетям. При этом запрет на препятствие по транспортировке воды и сточных вод следует рассматривать как обязанность собственников и иных законных владельцев водопроводных и канализационных сетей.

В свою очередь, статья 14.31 КоАП предусматривает запрет, то есть требование о необходимости воздержаться от определенных действий. Речь идет о запрете действий, которые признаются злоупотреблением доминирующим положением. Сущность запрета получает наиболее яркое выражение в диспозиции правовой нормы. «Это – ведущий элемент в структуре запрещающей нормы, где в негативном виде обозначается идеальная модель вытесняемого общественного отношения, указывается обязанность не вступать в это отношение. Причем в негативном виде изображается чаще всего запрещаемое поведение. Это одна из особенностей запрещающих норм» [2, с. 29].

Если в первом случае речь идет об исполнении актов управления, об исполнении прямо установленной обязанности, то во втором – о необходимости отказа от определенных действий. «Любая юридическая норма, непосредственно регулирующая отношение между людьми, в той или иной степени содержит запрет. Но в управомочивающих и обязывающих нормах он обнаруживается лишь путем анализа закрепленного в норме положительного поведения как его антипод, а в запрещающих запрет сформулирован – прямо и непосредственно» [1, с. 172].

В-третьих, нормы антимонопольного законодательства и иные административные нормы, ограничивающие осуществление гражданских прав, различаются по характеру юридических фактов, обуславливающих их действие. Условием применения ст. 14.31 является не просто несоблюдение установленных запретов, но и наличие последствий несоблюдения данного запрета. В качестве последствий в части 1 данной статьи выступает ущемление интересов других лиц или возможность такого ущемления. Во 2 части послед-

ствием является или может являться недопущение, ограничение или устранение конкуренции.

Если мы посмотрим на объективную сторону состава правонарушения, предусмотренного ст. 9.21, то увидим, что для признания деяния правонарушением достаточно одного факта неисполнения обязанностей. Наступление вредных последствий не является условием применения данной нормы.

Мы видим, что краткий анализ норм административного права, направленных на установление пределов осуществления гражданских прав, показывает различную правовую природу норм антимонопольного законодательства и иных средств административного воздействия. Такое понимание направлено на повышение эффективности применения административного законодательства.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Нормы советского права / под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. 248 с.
2. Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1989. 112 с.

**Покачалова Елена Вячеславовна**

*заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права  
имени профессора Нины Ивановны Химичевой  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
доктор юридических наук, профессор  
E-mail: pokinarod@mail.ru*

**КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ И ИНЫЕ СПЕЦИАЛЬНО  
УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНЫ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ  
ПУБЛИЧНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ВНУТРЕННИМ  
ДОЛГОМ РФ: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ  
МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ**

**Аннотация:** задачи экономической структурной трансформации в России, связанные как с возрастающей санкционной политикой со стороны международного сообщества, так и с масштабной цифровизацией экономических процессов внутри страны, обуславливают необходимость использовать органами власти для управления экономикой, наряду с налогами, публичные долги. Последние важны для решения вопросов мобилизации средств частных и институциональных инвесторов. В статье рассматривается система органов управления публичным долгом, особое внимание уделяется при этом анализу полномочий Казначейства России и Счетной палате РФ, раскрывается модернизация их прав и обязанностей и предлагаются пути оптимизации их полномочий в сфере управления публичным государственным внутренним долгом в условиях современных реалий.

**Ключевые слова:** Казначейство России, Счетная палата РФ, публичный долг, управление, обязательства.

**Pokachalova Elena V.**

*Head of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after  
Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy),  
Doctor of Law, Professor*

**THE FEDERAL TREASURY AND OTHER SPECIALLY  
AUTHORIZED FINANCIAL PUBLIC AUTHORITIES  
IN THE FIELD OF MANAGING THE PUBLIC STATE  
INTERNAL DEBT OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
CURRENT ASPECTS OF THE MODERNIZATION OF POWERS**

**Abstract:** the tasks of economic structural transformation in Russia, associated with both the increasing sanctions policy of the international community, and

*the large-scale digitalization of economic processes within the country, make it necessary for the authorities to use public debts to manage the economy, alongside the taxes. The latter are important for solving the issues of mobilizing the funds from private and institutional investors. The article discusses the system of public debt management bodies, paying special attention to the analysis of the powers of The Federal Treasury and the Accounts Chamber of the Russian Federation. It reveals the modernization of their rights and obligations and suggests the ways to optimization of their powers in the field of managing public state internal debt in modern realities.*

**Keywords:** *The Federal Treasury, Accounts Chamber of the Russian Federation, public debt, management, obligations.*

Управление публичным государственным долгом в последнее время становится крайне актуальной темой для решения задач поддержания экономики России в сложных условиях санкционной политики. Специалисты в области финансового права, характеризуя финансовую деятельность государства, особо отмечают, что ее следует рассматривать как «двойственную категорию». Так, профессор К.С. Бельский прямо указывает, что финансовая деятельность – это, во-первых, особый вид экономической деятельности, а во-вторых, разновидность государственного управления, что обусловлено «двойственностью денег, которые, с одной стороны, являются продуктом экономических законов (закона стоимости), с другой стороны, представляют собой один из механизмов государственной власти [1, с. 29].

Публичный государственный внутренний долг РФ, представляющий долг на федеральном и региональном уровнях, используется государством для самых разных целей. Основные – это достижение сбалансированности бюджета, а также денежно-кредитное регулирование и влияние на различные социально-экономические процессы в обществе. В современных условиях санкционной политики в отношении России огромное значение для пополнения бюджетов бюджетной системы РФ играет стратегически разработанная специально уполномоченными органами система более широкого и продуманного применения внутренних долговых обязательств, в т.ч. и посредством использования цифровых технологий. Особое внимание при этом, согласно позиции Правительства РФ, должно быть уделено проблемам управления публичным (государственным и муниципальным) долгом. И это тесным образом связано с самим понятием «государственного управления». Государственное управление обоснованно рассматривается профессором Н.М. Кони-



ным как «форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления» [2, с. 11].

Не случайно еще в 2014 г. Правительством РФ была утверждена Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», где в качестве одного из приоритетных направлений политики в сфере ее реализации прямо названо «эффективное управление государственным долгом РФ и государственными финансовыми активами РФ, направленное на сохранение достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости...». Одновременно с этим другим приоритетом названо «развитие информационных технологий в сфере управления государственными (муниципальными) финансами с учетом новых требований к качеству финансовой деятельности публично-правовых образований, а также формирование инструментов, позволяющих обеспечить открытость финансовой информации» [3].

В соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» под управлением государственным (муниципальным) долгом понимается «деятельность уполномоченных органов государственной власти (органов местного самоуправления), направленная на обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных (муниципальных) долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств, исключаяющих их неисполнение» [4].

Существующая система органов управления публичным (государственным и муниципальным) долгом представляет в настоящее время достаточно сложную структуру, включающую как представительные, так и исполнительные органы публичной власти. Прежде всего, это – Федеральное Собрание РФ, которое в рамках своей компетенции в законе о федеральном бюджете и программах заимствований определяет легальную стратегию управления публичным долгом. Оперативное управление в данной высокорискованной сфере экономики возложено на Правительство РФ, по поручению

которого непосредственно управляет публичным государственным долгом Министерство финансов РФ. Именно на него возложены полномочия по планированию, прогнозированию, учету и непосредственному осуществлению финансово-долговых операций.

Наряду с управлением в названной сфере, отдельные специализированные кредитные органы и организации наделены полномочиями по *обслуживанию* публичного государственного долга. Обслуживание публичного внутреннего государственного долга РФ осуществляют Центральный банк РФ, а также уполномоченные Минфином России кредитные организации или специализированные финансовые организации.

Учитывая, что особая роль в сфере управления названным долгом принадлежит Счетной палате РФ, а также Федеральному казначейству, выполняющими контрольные функции за деятельностью уполномоченных органов, остановимся на характеристике их полномочий более подробно [5, с. 183–208].

В условиях современных реалий, в том числе, связанных как с цифровизацией экономики, так и усугублением военно-политической обстановки, правосубъектность перечисленных органов существенно трансформируется.

Казначейство России в настоящее время обладает достаточно огромным потенциалом. Права и обязанности данного органа управления в рамках осуществления финансового контроля и мониторинга как за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ, так и контроля в такой высокорискованной сфере, как сфере публичного долга, претерпели серьезные изменения. Прежде чем перейти к рассмотрению современного содержания правосубъектности Казначейства России, касающейся осуществления финансового контроля и мониторинга в бюджетной сфере и в сфере публичного долга, необходимо напомнить, что данная федеральная служба Министерства финансов РФ была учреждена в 1992 г. на основании Указа Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе». Основные задачи, стоящие перед Казначейством России были определены как: укрепление бюджетной дисциплины, усиление контроля целевого использования государственных средств, эффективное управление доходами и расходами бюджета, повышение оперативности финансирования государственных программ [6]. Таким образом, Казначейство России с момента своего создания сразу было включено в процесс управления рисками в сфере бюджетных правоотношений. В настоящее время Феде-

ральное казначейство, также наделено статусом подведомственной Минфину России федеральной службы [7].

В свою очередь, на само Министерство финансов РФ как федеральный орган исполнительной власти, входящий в группу органов управления рисками в сфере финансовой безопасности, возложены широкие полномочия в сфере управления государственным долгом. Указанные полномочия включают разработку программ и непосредственное осуществление государственных внутренних и внешних заимствований РФ; осуществление функций эмитента государственных ценных бумаг; сотрудничество с международными финансовыми организациями; выдачу от имени Российской Федерации государственных гарантий; предоставление бюджетных кредитов в соответствии с законом о бюджете; ведение Государственной долговой книги Российской Федерации и др. Названные полномочия по управлению государственным долгом реализуются Минфином России в процессе осуществления ряда функций, направленных на достижение эффективности долговой политики, в том числе планирования и прогнозирования объема и структуры государственного долга с учетом программ заимствований; мониторинга динамики долговых обязательств в целях достижения оптимального процентного соотношения объема государственного долга и ВВП; регулирования стабильности и устойчивости банковской и кредитной систем посредством взаимодействия с Банком России.

В соответствии с пунктом 5.3.23 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329, на него возложено и полномочие по сбору, обработке и анализу информации о состоянии государственных и муниципальных финансов [8]. Это позволяет характеризовать Минфин России как риск-менеджера в финансово-бюджетной сфере, специализирующего в сфере работы с актуальной и достоверной информацией о текущем положении дел в сфере финансов.

Казначейство России, в свою очередь, осуществляет риск-менеджмент в рамках кассового обслуживания и исполнения бюджетов, предварительного и текущего контроля операций со средствами федерального бюджета, проводимых субъектами бюджетного процесса. Помимо санкционирования финансовых операций (т.е. совершения разрешительных надписей) Казначейство России управляет рисками также посредством контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. Названные контрольно-надзорные полномочия

перешли к Федеральному казначейству в ходе последней реформы государственного финансового контроля, по итогам которой была упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора [9].

Особо следует отметить, что такие новые правовые инструменты, используемые Федеральным казначейством, как казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг, направленные на предотвращение и минимизацию последствий рисков при расходовании бюджетных средств, используются в настоящее время и в сфере управления публичным долгом. Являясь субъектом управления рисками в сфере бюджетных правоотношений, Федеральное казначейство уделяет повышенное внимание предотвращению финансовых рисков в сфере рынка внутренних государственных ценных бумаг.

Обращаясь к вопросу о компетенции Казначейства России в сфере управления государственным долгом, следует иметь в виду, что Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Именно на этот орган управления в рамках его правосубъектности возложена обязанность по регистрации операций, связанных с поступлением из источников финансирования дефицита бюджета, даче санкций и финансированию расходов федерального бюджета по обслуживанию долга. При этом Казначейство контролирует полноту и своевременность исполнения со стороны Банка России и других уполномоченных финансовых организаций публичных долговых обязательств. Кроме того, наряду со своей основной деятельностью по кассовому обслуживанию бюджета, в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ в ст. 93.6 Бюджетного кодекса РФ «Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета», Федеральное казначейство осуществляет в настоящее время деятельность по выдаче названных кредитов. Это одно из важнейших направлений расширения прав Казначейства России в сфере внутренних долговых обязательств и управления внутренним долгом, ведь, как известно, наиболее важными инструментами в системе управления государственным долгом являются: кредиты кредитных организаций; выпуск государственных ценных бумаг; государственные гарантии; а также бюджетные кредиты из федерального бюджета.

Наряду с Федеральным Казначейством, особую роль в сфере управления публичным внутренним долгом выполняет Счетная па-

лата РФ. Именно на нее возложены полномочия по осуществлению контроля и аудита за деятельностью всех государственных, в т.ч. финансовых органов в области управления государственным долгом.

Так, на основании ст. 21 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» на нее возложены обязанности по проведению внешнего государственного аудита (контроля) состояния государственного внутреннего и внешнего долга как самой Российской Федерации, так и долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета» [10]. К числу полномочий Счетной палаты в обозначенной сфере отнесен государственный аудит (контроль): объемов и структуры государственного внутреннего и внешнего долга РФ, государственных внутренних и внешних заимствований; погашения государственного внутреннего и внешнего долга РФ и расходов на его обслуживание; эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка использования государственных займов и кредитов от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц. Отдельное направление работы Счетной палаты посвящено контролю за эффективностью и соответствием нормативным правовым актам РФ порядка предоставления и реализации государственных гарантий; порядка размещения средств федерального бюджета в банках и иных кредитных организациях; порядка предоставления средств федерального бюджета иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам; а также порядка предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета и др.

Важно заметить, что особые полномочия принадлежит Счетной палате РФ по осуществлению государственного аудита (контроля) за деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации, что прямо закреплено в п. 2 ст. 23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации».

Говоря о необходимости расширения применения цифровых технологий в сфере государственного управления, важно учитывать, что они должны быть положены в основу правосубъектности всех без исключения органов, отвечающих за государственное управление, в т.ч. и управление публичным долгом. В докладе Центра стратегических разработок справедливо отмечается, что «вы-

годы цифровизации госуправления будут реализованы только при соблюдении требования, что цифровыми станут все стадии процесса госуправления, уровни и функции управления» [11]. Этот вывод полностью относится и к сфере управления публичным внутренним долгом. Причем это касается не только всех этапов управления государственным долгом, но и деятельности абсолютно всех субъектов публичных долговых отношений. Управление государственным (муниципальным) внутренним долгом, полагаем, должно осуществляться на единой цифровой информационной платформе, основанной и использующей единый массив данных внутренних публичных долговых обязательств, с постоянным мониторингом их доли в доходах (расходах) бюджетов бюджетной системы РФ различных территориальных уровней, а также соблюдении различных нормативов и индикаторов, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ, региональном бюджетном законодательстве, а также муниципальных нормативных актах, регламентирующих порядок выпуска в обращение и функционирования различных видов публичных долговых внутренних обязательств.

Для учета и контроля за выпуском, обращением, погашением государственных долговых обязательств, в т.ч. государственных ценных бумаг, с успехом, думается, может использоваться технологии блокчейн, когда абсолютно все принимаемые управленческие решения по обслуживанию и управлению государственным (муниципальным) внутренним долгом становятся прозрачными.

В рамках применения цифровых технологий для развития рынка государственных долговых обязательств видится важным использовать и возможности (намеченного до 2024 г.) создания Правительством РФ технологий «по принципу цифровой облачной платформы, используя массивы больших данных». Применение подобных сквозных технологий, предусмотренных национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», с успехом используется в других сферах управления, и зарекомендовала себя с позитивной стороны, позволяя управлять различными сложными системами и обеспечивая обработку огромного количества данных. Полагаем, что очень позитивным в этом направлении является начатая этими органами работа по созданию рабочих групп по разработке направлений совместной работы [12]. В этих целях Казначейством России и Счетной палатой РФ проводятся совместные заседания по вопросам государственного финансового контроля, на которых обсуждаются актуальные вопросы,

направленные на сближение подходов при проведении контроля и аудита в финансово-бюджетной сфере в целях взаимного признания результатов контрольной деятельности и снижения нагрузки на подконтрольную среду при повышении эффективности расходования бюджетных средств, встречи, освещаются проблемные аспекты цифровой трансформации в сфере осуществления государственного финансового аудита (контроля) и контроля в финансово-бюджетной сфере, продолжения взаимодействия по всем обозначенным направлениям деятельности. Работа таких рабочих групп может позитивно себя зарекомендовать и в условиях санкционной политики и необходимости принятия оперативных решений по определению приоритетных направлений расходования бюджетных средств и выбора инструментов управления публичным государственным долгом.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Бельский К.С.* Слово об Общей части науки финансового права: очерк. Пенза: Социосфера, 2020. 149 с.
2. Информация официального сайта Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1499958/> и сайта Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/checks/9603> (дата обращения: 02.10.2022).
3. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Правовые основы управленческой деятельности: учебное пособие для среднего профессионального образования. М.: Юрайт, 2022. 139 с.
4. *Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А.* Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики: доклад Центра стратегических разработок. М., 2018. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccef0db1eecd56071b98f5f.pdf> (дата обращения: 02.10.2022).
5. *Покачалова Е.В.* Трансформация финансово-бюджетной правосубъектности участников правоотношений в сфере управления публичным внутренним долгом в условиях цифровизации российской экономики // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (Саратов, 23 июня 2020 г.): в II ч. / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020. Ч. 1. С. 183–208.

6. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (в ред. от 22 сентября 2022 г. № 1673) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3258; 2022. № 39, ст. 6643.

7. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (в ред. от 14 июля 2022 г. № 1253) // СЗ РФ. 2004. № 49, ст. 4908; 2022. № 29, ч. 3, ст. 5505.

8. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» (в ред. от 25 сентября 2021 г. № 1613) // СЗ РФ. 2014. № 18, ч. 3, ст. 2166; 2021. № 40, ст. 6837.

9. Указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» (утратил силу с 1 января 2005 г. – Указ Президента Российской Федерации от 23 января 2005 г. № 202) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 24, ст. 2101.

10. Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» (в ред. от 15 мая 2018 г. № 215) // СЗ РФ. 2016. № 6, ст. 831; 2018. № 21, ст. 2981.

11. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2021. № 18, ст. 3060.

12. Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.10.2022).



## Пресняков Михаил Вячеславович

*профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина, доктор юридических наук, доцент  
E-mail: presnykov1972@yandex.ru*

### «ПАРТИСИПАТОРНЫЕ» ФОРМЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ФОРМИРОВАНИЕМ ПРАВИТЕЛЬСТВА: НЕКОТОРЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

**Аннотация:** *в статье рассматриваются вопросы совершенствования парламентского контроля за формированием Правительства Российской Федерации. Отмечая, что традиционные формы такого контроля при существующей форме правления в России невозможны, автор предлагает сосредоточиться на «мягких» формах такого контроля, которые он характеризует как «партиципаторные». В статье анализируются такие полномочия парламента Российской Федерации в отношении процедуры формирования Правительства Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** *парламентский контроль, партиципаторный контроль, формирование правительства, утверждение кандидатур, освобождение от должности.*

## Presnyakov Mikhail V.

*Doctor of Law, Professor of the Department of Service and Labor Law  
of the P.A. Stolypin*

### “PARTICIPATORY” FORMS OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER GOVERNMENT FORMATION: SOME DEVELOPMENT PROSPECTS

**Abstract:** *the article considers issues of improving parliamentary control over the formation of the Government of the Russian Federation. Noting that traditional forms of such control under the existing form of government in Russia are impossible, the author proposes to focus on “soft” forms of such control, which he characterizes as “participatory.” The article analyzes such powers of the Parliament of the Russian Federation in relation to the procedure for forming the Government of the Russian Federation.*

**Keywords:** *parliamentary control, participatory control, formation of the government, approval of candidates, dismissal from office.*

**В** научной литературе наиболее распространенным является мнение, что основным фактором эффективности парламентского контроля является определенная форма правления. Отмечается, что с позиции действенности контрольных полномочий пар-

ламенту наиболее перспективной является парламентская (парламентская) республика, при которой правительство формируется парламентом и несет ответственность перед ним. Однако та система организации публичной власти, которая предусмотрена Конституцией Российской Федерации, опирается в основном на сильную президентскую власть.

В существующих политико-правовых условиях использование традиционных жестких форм парламентского контроля за действиями Правительства РФ практически невозможно и нет никаких оснований считать, что эта ситуация изменится в ближайшие годы. Поэтому, как нам представляется, необходимо сосредоточиться на «мягких» формах такого контроля, которые можно назвать «партиципаторными» (лат. *participatio* – участие, англ. *participation* – причастность). Здесь мы хотели бы поговорить о возможном использовании таких форм парламентского контроля при реализации кадровых полномочий.

Согласно обновленной в ходе конституционной реформы 2020 г. статье 103 Основного закона, к ведению Государственной Думы Федерального Собрания РФ, помимо прочего, относится утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации и утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением, т.н. «силовых» министерств).

Очевидно, что эти кадровые компетенции реализуются Государственной Думой во взаимодействии с Президентом Российской Федерации. Наиболее простой вариант такого взаимодействия заключается в том, что глава государства выдвигает кандидатуру на замещение соответствующей должности, а Государственная Дума утверждает ее или нет.

Такой порядок имеет свои недостатки, поскольку парламент фактически лишен возможности участвовать непосредственно в выборе кандидата на замещение государственной должности и вынужден выбирать «из чего дают». Это, в конечном счете, может приводить к коллапсу кадровых процессов: Президент РФ будет раз за разом предлагать «неподходящую» кандидатуру, а Дума – отказываться ее назначать или утверждать.

Поэтому в отношении должностей Председателя Правительства РФ и федеральных министров Конституция Российской Феде-

рации предусматривает политические, «силовые» механизмы выхода из такой ситуации. В случае если нижняя палата парламента трижды откажется утвердить предложенную кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ, то это сделает непосредственно Президент РФ, да еще и получит возможность распустить Государственную Думу. В отношении кандидатур его заместителей или федеральных министров предусмотрен более «мягкий» вариант – кандидатура все равно будет назначена Президентом, однако он сможет распустить Думу, только если будет отклонено более одной трети кандидатур.

В этом смысле нам представляется недопустимой норма статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», позволяющая «продавливать» кандидатуры не только Председателя Правительства РФ, но и его заместителей, а также федеральных министров: если Государственная Дума отклоняет представленную Председателем Правительства Российской Федерации кандидатуру последний вправе представить Государственной Думе новую кандидатуру или повторно ту кандидатуру, которая была отклонена Государственной Думой. В Конституции Российской Федерации такой нормы нет! Да, существует толкование Конституционным Судом РФ статьи 111 Основного закона, где он на основе «буквы» Конституции (но не «духа» или смысла!) пришел к выводу, что Президент может трижды представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру (Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»). Однако, следует отметить, что в данном случае речь идет о руководителе высшего органа исполнительной власти, который несет персональную ответственность за его работу. Нельзя этот подход распространять на всех членов Правительства РФ, кандидатуры которых должны согласовываться с парламентом.

Кроме того, предлагаемый процедурный механизм назначения Председателя Правительства РФ и его членов носит ультимативный характер «либо-либо». Понятно, что в условиях жесткой властной вертикали и роли Президента в системе разделения властей жесткие формы воздействия парламента на правительство мало возможны в нашей стране, однако расширение контрольных полномочий Федерального Собрания возможно путем использования «мягких» форм парламентского контроля – различного рода согла-

сительных процедур, консультаций и т.п. Применительно к рассмотренной выше ситуации, возможно следовало бы после отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ не представлять в течение недели новую кандидатуру, а провести согласительные процедуры с представительным органом с целью поиска взаимоприемлемого решения. Кроме того, и само выдвижение кандидатуры может осуществляться на основе консультаций с нижней палатой парламента.

Еще один проблемный момент в реализации кадровых форм парламентского контроля связан с освобождением от должности назначенных Государственной Думой лиц. Нужно сказать, что регламентные нормы осуществления этих кадровых полномочий Государственной Думы РФ в основном сосредоточены на процедуре назначения на должность (утверждение) и практически не регулируют вопросы освобождения от замещаемых должностей. Между тем, очевидно, что именно вопрос о прекращении полномочий по результатам проведенных контрольных процедур больше всего соответствует смыслу парламентского контроля. Равным образом недопустимо произвольное «увольнение» лица, замещающего соответствующую должность и отсутствие возможности освободить его от должности в случае признания его работы неудовлетворительной. Между тем, именно эти две крайности характерны для существующей системы кадрового парламентского контроля.

Например, член Правительства может быть «без объяснения причин» освобожден от замещаемой должности Президентом Российской Федерации, причем без всякого участия Государственной Думы, которая утвердила его кандидатуру для назначения на должность.

Это положение дел в условиях существующей системы организации власти в России изменить не представляется возможным, однако можно предусмотреть инициативное выдвижение Думой предложения (представления) об освобождении федерального министра от должности по результатам парламентского контроля. Разумеется, это не будет обязывать Президента Российской Федерации принять соответствующее решение, однако такой «партиципаторный» кадровый контроль в отношении членов Правительства РФ так же мог бы оказаться полезным.

## Садчиков Михаил Николаевич

*профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права  
имени профессора Нины Ивановны Химичевой  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
доктор юридических наук, доцент  
E-mail: taxprofy@mail.ru*

### НАЛОГОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЙ

**Аннотация:** в статье рассматриваются возможные направления налогово-правового регулирования в условиях современных реалий. Автор выделяет три актуальных направления налогово-правового регулирования: предоставление налоговых льгот лицам, выполняющим боевые задачи по защите Российской Федерации, особенности налогового стимулирования социального предпринимательства в Донецкой и Луганской народных республиках, Харьковской и Запорожских областях, возвращение в налоговое законодательство института необлагаемого минимума.

**Ключевые слова:** налог, регулирование, необлагаемый минимум, льготы.

#### Sadchikov Mikhail N.

*Doctor of Law Professor of the Department of Finance Banking and Customs Law  
named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva, Saratov State Law Academy*

### TAX REGULATION IN RUSSIA DURING EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES OF NOW DAYS

**Abstract:** the article concerns the possible directions of the tax regulations during extraordinary circumstances of now days. The author highlights three actual directions of tax regulations such as: the tax benefits for military men, special economic zones for Donetsk and Lugansk people's republic, Kherson and Zaporozhye regions and non-taxable minimum for individual taxpayers.

**Keywords:** tax, regulation, non-taxable minimum, tax benefits.

В теории налогового права выделяют несколько функций налогов. Помимо основной, фискальной функции, ученые выделяют регуливающую, контрольную, стимулирующую и некоторые другие функции налогов [1, с. 372–378]. В чрезвычайных условиях развития экономических отношений роль факультативных функций налогообложения возрастает. В проекте Основных направлений денежно-кредитной политики на 2023 г. и период 2024 и 2025 г. (проект от 27 сентября 2022 г.) Центральный Банк ставит задачу – создать условия для успешной трансформации экономи-

ки [2]. Определяя несколько сценариев развития экономических отношений, регулятор отмечает, что важным фактором, который будет влиять на экономику в любом из сценариев в предстоящие годы, является бюджетная политика. Бюджетное стимулирование, тем не менее, требует дополнительных налоговых доходов, а налоговые льготы преимущественно должны быть направлены на поддержку наименее социально-обеспеченных слоев населения.

Н.М. Конин отводил значительную роль в межотраслевом государственном регулировании финансовых потоков системе налоговых органов [3, с. 203]. Думается, что актуальными вопросами налогово-правового регулирования в условиях современных реалий являются следующие.

### **Система налоговых льгот для лиц, выполняющих боевые задачи по защите Российской Федерации.**

Представляется, что наиболее существенной налоговой льготой для лиц, выполняющих боевые задачи по защите Российской Федерации, может быть освобождение выплат в их пользу от обложения налогом на доходы физических лиц. Действующая редакция статьи 217 Налогового кодекса РФ предусматривает такое освобождение только в отношении компенсационных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации, решениями представительных органов местного самоуправления (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации), связанных с гибелью военнослужащих или государственных служащих при исполнении ими своих служебных обязанностей. В настоящее время денежное довольствие военнослужащих подлежит налогообложению в общем порядке [4].

В период перевода экономики СССР на экономику военного времени Указом Президиума Верховного Совета СССР был введен военный налог, от уплаты которого освобождались военнослужащие и некоторые категории граждан [5]. Освобождение от налогообложения выплат в пользу лиц, выполняющих боевые задачи по защите Родины, имеет не только экономическое, но и социальное значение, объединяющее народ Российской Федерации независимо от сферы занятости для достижения единой цели.

### **Установление необлагаемого налогового минимума для налогоплательщика.**

Институт необлагаемого налогового минимума выступает одним из наиболее дискуссионных вопросов науки налогового

права. С момента становления современного налогового законодательства он был включен в правила налогообложения доходов физических лиц. Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 3 Закона РФ от 7 декабря 1991 г. № 1998-1 «О подоходном налоге с физических лиц» совокупный доход, полученный в налогооблагаемом периоде, ежемесячно подлежал уменьшению на сумму, кратную размеру установленного законом минимального размера оплаты труда в зависимости от суммы полученного дохода за налоговый период [6].

Пункт 1 статьи 218 Налогового кодекса РФ до 1 января 2012 г. также содержал подпункт 3, в соответствии с которым налоговая база по налогу на доходы физических лиц подлежала уменьшению на 400 рублей за каждый месяц до достижения дохода 40 000 рублей. Данный налоговый вычет был исключен с принятием Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 330-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, статью 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [7]. В финансово-экономическом обосновании к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 218 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» указано, что отмена стандартного налогового вычета 400 рублей необходима для компенсации выпадающих налоговых доходов в связи с увеличением размера налоговых вычетов, предоставляемых налогоплательщикам, имеющим несовершеннолетних детей. Т.е. отмена данного вычета была обусловлена перераспределением налоговых расходов в пользу другого налогового вычета.

Роль необлагаемого налогового минимума заключается в предоставлении гарантий «сохранения за налогоплательщиком денежных средств, которые минимально необходимы ему для обеспечения жизнедеятельности и поддержания здоровья» [8, с. 3–8], вычет рассматривается как инструмент социализации налоговой системы [9, с. 36–40].

Думается, что в условиях современных реалий вопрос о введении института необлагаемого налогового вычета по налогу на доходы физических лиц получает дополнительную аргументацию за введение данного вычета.

### **Создание на территориях Луганской и Донецкой народных республик, Херсонской и Запорожской областей территорий с особым экономическим режимом.**

Российская Федерация уже имеет опыт интеграции восстановленных территорий. Одним из инструментов такой интеграции является установление особого режима налогообложения и обложения страховыми взносами (подпункт 2 пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», далее – Федеральный закон о развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя) [10]. Налоговый кодекс РФ предусматривает льготы в отношении:

- внутренних воздушных перевозок пассажиров и багажа с пунктом отправления (назначения) на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя (нулевая ставка по налогу на добавленную стоимость предусмотрена подпунктом 4.1. пункта 1 статьи 164 НК РФ);
- прибыли, полученной от реализации инвестиционного проекта в свободной экономической зоне (пониженные налоговые ставки по налогу на прибыль организаций предусмотрены подпунктом 1.7, пункта 1 статьи 284 НК РФ);
- страховых взносов для организаций и индивидуальных предпринимателей, получивших статус участника свободной экономической зоны в соответствии с Федеральным законом о развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя др.

Отличительной чертой налоговых льгот, предоставляемых участникам свободной экономической зоны в соответствии с Федеральным законом о развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополь, является реализация ими инвестиционного проекта. В соответствии с пунктом 1 статьи 12.1 Федерального закона о развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополь под инвестиционным проектом понимается ограниченный по времени осуществления и затрачиваемым ресурсам комплекс мероприятий, направленных на создание и последующую эксплуатацию новых либо модернизацию существующих объектов основных средств, который реализуется участником свободной экономической зоны в целях производства новых товаров, выполнения работ, оказания услуг либо поддержания и (или) увеличения



объема производимых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг путем осуществления капитальных вложений.

То есть налоговые льготы носят более экономический характер и направлены на стимулирование предпринимательской активности в пределах свободной экономической зоны. Думается, что с учетом разрушенной инфраструктуры, социальных объектов, жилых домов и других объектов, необходимых для нормальной жизнедеятельности на территориях Луганской и Донецкой народных республик, Херсонской и Запорожской областей, налоговые льготы должны носить не только экономический, но и социальный характер, т.е. стимулировать социальное предпринимательство.

Таким образом, налогообложение является одним из действенных направлений государственного регулирования в условиях современных реалий.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 800 с.
2. Проект Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 г. и период 2024 и 2025 гг. // Официальный сайт Центрального Банка. URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/139691/on\\_project\\_2023\(2024-2025\).pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/139691/on_project_2023(2024-2025).pdf) (дата обращения: 04.10.2022).
3. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 431 с.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3340; 2022. № 29, ч. 3, ст. 5290.
5. Указы о военном налоге 1941–1945 гг. Электронный ресурс. Музей истории российских реформ имени П.А. Столыпина. URL: [xpe1aaejmeposqx.xp--p1ai](http://xpe1aaejmeposqx.xp--p1ai) (дата обращения: 04.10.2022).
6. Закон РФ от 7 декабря 1991 г. № 1998-1 «О подоходном налоге с физических лиц» (в ред. от 2 января 2000 г., утратил силу № 118-ФЗ от 5 августа 2000 г.) // Российская газета. 1992. № 59; СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3341.
7. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 330-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, статью 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и признании утратившими силу отдель-

ных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6731.

8. *Громов В.В.* Необлагаемый минимум в дизайне НДС: опыт и перспективы // *Налоги*. 2021. № 2. С. 3–8.

9. *Тихонова А.В.* Необлагаемый минимум по НДС как инструмент социализации налоговой системы России // *Налоги*. 2018. № 4. С. 36–40.

10. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 48, ст. 6658.

### **Соболева Юлия Викторовна**

*профессор кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
доктор юридических наук, доцент  
E-mail: j.soboleva@mail.ru*

### **Мангушева Тамара Сергеевна**

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат социологических наук  
E-mail: tamaras-m@mail.ru*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОДДЕРЖКИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**(на примере законодательства Саратовской области)**

**Аннотация:** *основной целью проведенного исследования является анализ законодательства Саратовской области по вопросам правового регулирования государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Сделан вывод о том, что оно не отражает специфики Саратовского региона. По результатам анализа вносятся предложения по совершенствованию отдельных правовых норм Закона Саратовской области «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Саратовской области».*

**Ключевые слова:** *некоммерческие организации, органы публичной власти, формы поддержки, проблемы граждан по месту жительства.*

### **Soboleva Julia V.**

*Professor of the Department of Administrative and Municipal Law at the Saratov State Law Academy, Doctor of Law, associate Professor*

### **Mangusheva Tamara S.**

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law at the Saratov State Law Academy, Candidate of social Sciences*

## **IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF PUBLIC AUTHORITIES' SUPPORT OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS (on the example of the legislation of the saratov region)**

**Abstract:** *the main purpose of the study is to analyze the legislation of the Saratov region on the legal regulation of state support for socially oriented non-profit organizations. It is concluded that it does not reflect the specifics of the Saratov region. Based on the results of the analysis, proposals are made to*

*improve certain legal norms of the Law of the Saratov region "On state support of socially oriented non-profit organizations in the Saratov region".*

**Keywords:** *non-profit organizations, public authorities, support forms, problems of citizens at the place of residence.*

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Николай Михайлович Конин в своих трудах всегда особое внимание уделял субъектам административного права, вопросам их правоспособности, выделяя в том числе и общественные объединения, некоммерческие организации [2].

В статье, посвященной 85-летию ученого, отмечалось: «Круг вопросов, который интересует профессора, весьма обширен. К сфере его научных интересов относится проблематика современного административного права: вопросы административно-правового статуса гражданина, особенности исполнительной власти, определение правового статуса Президента Российской Федерации и места администрации в управленческой государственной системе, способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации деятельности исполнительной власти, вопросы, связанные с управлением в административно-политической сфере, в частности, организация государственного управления в сфере внутренних дел РФ, организация государственного управления на отдельных территориях» [1]. На сегодняшний день изучение всех этих аспектов также крайне востребовано.

Актуальными являются и вопросы взаимодействия органов публичной власти, как государственных, так и муниципальных, и некоммерческих организаций. Так, в Саратовской области действуют при активном сотрудничестве с Саратовской государственной юридической академией такие организации, как: Саратовское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Саратовское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Межрегиональная общественная организация «Ассоциация выпускников СЮИ-СГАП-СГЮА» и др. Развитие деятельности последних не возможно без поддержки государства и органов местного самоуправления, которая может выражаться в различных формах: информационная, финансовая, имущественная и т.д. Вместе с тем, изучив статистические данные, можно прийти к выводу о том, что на территории Саратовской области прослеживается тенденция снижения числа социально ориентированных некоммерческих ор-

ганизаций (далее – СОНКО). Если в 2019 г. их действовало 2 115, то в 2020 – только 1 690, а в 2021 г. – 1 667 [3]. Деятельность СОНКО, на региональном уровне в том числе, необходима для решения социальных проблем и развития гражданского общества.

Один из примеров такой востребованности связан с процессом укрупнения муниципальных образований, который приводит к тому, что решение проблем, возникающих по месту жительства значительной части населения, затруднено вследствие удаления от административного центра. Деятельность соответствующих СОНКО могла бы решить данные проблемы граждан, особенно, если бы на них выделялось финансирование в рамках поддержки со стороны муниципальных органов г. Саратова, Правительства области, что в свою очередь улучшило бы региональные показатели по развитию СОНКО.

В соответствии с п. 5 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [8] социально ориентированные некоммерческие организации, оказывающие общественно полезные услуги надлежащего качества, могут быть признаны исполнителями общественно полезных услуг, что дает им право на приоритетное получение мер господдержки. Перечень видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций также урегулирован в этой статье. Но он, в свою очередь, может быть расширен региональным законодателем.

Закон Саратовской области от 26 апреля 2011 г. № 45-ЗСО «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Саратовской области» в ст. 3 предусматривает дополнительные к установленным федеральным законодательством виды деятельности для признания СОНКО, связанные с развитием и поддержкой детского и молодежного общественного движения; укреплением межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений, содействием профилактике экстремизма и ксенофобии; проведением социологических исследований и мониторинга состояния гражданского общества; а также с деятельностью в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию [4]. При этом данный перечень не содержит таких видов деятельности, которые бы отражали именно специфику Саратовского региона.

В результате принятия Закона Саратовской области от 25 ноября 2021 г. № 133-ЗСО «О преобразовании Соколовского, Михайловского, Краснооктябрьского, Вольновского, Дубковского, Расковско-

го, Усть-Курдюмского, Александровского муниципальных образований Саратовского муниципального района Саратовской области, муниципального образования «Город Саратов» и внесении изменений в некоторые законодательные акты Саратовской области» [5] и Постановления Саратовской областной Думы от 23 декабря 2021 г. № 78-1548 «О преобразовании Саратовского района Саратовской области в административный район» [6] г. Саратов стал занимать по размеру территории второе место после Москвы [7]. Но при этом вопросы и проблемы, возникающие по месту жительства населения, территориально удаленного от г. Саратова, все равно будут требовать своего решения. Этому могла бы способствовать деятельность соответствующих СОНКО.

В связи с этим предлагается дополнить ст. 3 Закона Саратовской области от 26 апреля 2011 г. № 45-ЗСО «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Саратовской области» пунктом 6, предусматривающим в качестве вида деятельности для признания СОНКО такой вид как деятельность по решению проблем, возникающих по месту жительства граждан Саратовской области.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. К юбилею ученого и педагога (профессору Николаю Михайловичу Конину 85 лет) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 1 (132). С. 273–275.

2. *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2007. 447 с.

3. Основные сведения о деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций Саратовской области. URL: <https://srtv.gks.ru/> (дата обращения: 10.10.2022).

4. Закон Саратовской области от 26 апреля 2011 г. № 45-ЗСО «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Саратовской области» (в ред. 26 июля 2021 г.) // Собрание законодательства Саратовской области. 2011. № 12.

5. Закон Саратовской области от 25 ноября 2021 г. № 133-ЗСО «О преобразовании Соколовского, Михайловского, Краснооктябрьского, Вольновского, Дубковского, Расковского, Усть-Курдюмского, Александровского муниципальных образований Саратовского муниципального района Саратовской области, муниципального образования «Город Саратов» и внесении изменений в некоторые за-

конодательные акты Саратовской области». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6400202112010009> (дата обращения: 09.10.2022).

6. Постановление Саратовской областной Думы от 23 декабря 2021 г. № 78-1548 «О преобразовании Саратовского района Саратовской области в административный район». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6400202112280003> (дата обращения: 09.10.2022).

7. Саратов станет больше Санкт-Петербурга. URL: <https://rg.ru/2021/12/29/reg-pfo/saratov-stanet-bolshe-sankt-peterburga.html> (дата обращения: 09.10.2022).

8. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5179.

## Чаннов Сергей Евгеньевич

*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  
E-mail: sergeychannov@yandex.ru*

## ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ, ЕЕ СООТНОШЕНИЕ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ<sup>1</sup>

**Аннотация:** рассматривается понятие публичной власти в контексте конституционных поправок 2020 г., а также принятых в их исполнение законодательных актов. Автор приходит к выводу, что в действующем законодательстве имеют место противоречащие друг другу подходы к определению сущности данной важнейшей конституционно-правовой категории. При этом создание органов публичной власти, не входящих в систему государственной либо муниципальной власти, вступает в противоречие и с Конституцией Российской Федерации.

**Ключевые слова:** публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, местное самоуправление, органы публичной власти, федеральные территории.

### Channov Sergey E.

*Head of the Department of Service and Labour Law at P.A. Stolypin Volga Institute of Management – branch of RANEPА; Professor of the Department of Administrative and Municipal Law at Saratov State Law Academy, Doctor of Laws, Professor*

## THE CONCEPT OF PUBLIC AUTHORITY, ITS CORRELATION WITH STATE AND MUNICIPAL ONES

**Abstract:** public authority concept in the context of constitutional amendments of 2020, and also the legislative acts accepted in their execution are considered. The author comes to a conclusion that in the current legislation there are contradicting approaches to definition of essence of the given most important constitutional-legal category. Thus, creation of the public authorities which are not entering into system of the state or municipal authority contradicts to the Constitution of the Russian Federation.

**Keywords:** public power, state power, municipal power, local self-government, public authorities, federal territories.

---

<sup>1</sup> Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».



Одним из базовых требований законотворческой техники является ясность и точность используемых в нормативных актах определений, единообразие их применения в различных документах. Разумеется, это достижимо только при наличии определённого объёма доктринальных наработок, да и в целом внимательного отношения к используемому категориальному аппарату.

Надо сказать, что именно такой подход использовался в отечественном законодательстве советского периода и в определённой степени российского конца девяностых годов XX века – начала нулевых века XXI-го: появлению нового закона, как правило, предшествовала долгая, кропотливая работа над проектом, к участию в которой привлекались видные учёные – специалисты в соответствующей отрасли знаний, и, в частности, представители саратовской школы административного права Н.М. Конин, В.М. Манохин и другие.

К сожалению, законотворческая практика Российской Федерации последнего десятилетия демонстрирует в этом плане скорее обратные примеры. Нередки ситуации, когда важнейшие законы принимаются наспех, без должной подготовки. Используемая в них терминология надлежащим образом не прорабатывается, более того: зачастую нормативные акты, принимаемые практически одновременно, содержат различные подходы к использованию одних и тех же понятий. Недостаточным видится и участие представителей науки в законотворческом процессе: хотя формально, в рабочие группы по подготовке проектов новых законов включаются видные специалисты в соответствующих отраслях права, фактически мнение их участников нередко разработчиками затем игнорируется.

Данная ситуация в полной мере коснулась и использования в законодательстве такого основополагающего для всей организации публичного управления в Российской Федерации термина, как «публичная власть». Сам рассматриваемый термин является конституционным: он был введен в Конституцию Российской Федерации в рамках поправок 2020 г. Это не значит, разумеется, что понятие публичной власти не было знакомо отечественной юриспруденции до 2020 г., однако, вполне естественно, что уже после его появления в конституционно-правовом поле, при вполне очевидной необходимости его интеграции в российское законодательство, встал вопрос о его содержании.

Как было отмечено выше, понятие «публичная власть» использовалась в Российской Федерации и ранее, при этом как в правовой

доктрине, так и в правоприменительных документах фигурировали не всегда одинаковые подходы к его содержательному наполнению.

В целом большинство специалистов сходилось в том, что публичная власть – это совокупность государственной и муниципальной власти [1, 2, 4]. Однако можно было встретить и иные позиции. Так, к примеру, известный российский конституционалист С.А. Авакьян определял публичную власть как власть народа, выраженную в трех организационных формах: государственная власть, общественная власть, а также власть местного самоуправления, которая представляет собой общественно-государственную власть [3].

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении о вносимых в Конституцию Российской Федерации поправках от 16 марта 2020 г. № 1-ФЗ отметил, что: «категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа...». Таким образом, согласно данной позиции, публичная власть – это всегда сочетание государственной власти и власти муниципальной.

Полностью это не снимает все вопросы относительно наполнения внутреннего содержания системы публичной власти. В частности, даже если публичная власть включает в себя власть государственную и власть муниципальную – значит ли это, что органами государственной и муниципальной власти она и исчерпывается? Ведь если бы авторы поправок к Конституции Российской Федерации хотели охватить термином «публичная власть» только государственную и муниципальную власть, то более логично было бы изложить ее ч. 2 статьи 132 несколько в другой редакции: органы государственной власти и органы местного самоуправления *составляют* единую систему публичной власти, а не *входят* в неё.

Другой вопрос, возникающие при обращении к данной формулировке – это вопрос о вхождении в единую систему публичной власти государственных органов. В отечественный правовой науке нет единства мнения по вопросу о том, являются ли понятия «государственный орган» и «орган государственной власти» тождественными. А ведь есть ещё и муниципальные органы, указанные в статье 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», о которых также в части третьей статьи 132 Конституции ничего не упоминается.

Уже после внесения поправок, в декабре 2020 г. появляется Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О государственном совете Российской Федерации», в котором даётся определение системы публичной власти. Согласно данному определению под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, 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 государства. Как видно, здесь уже на законодательном уровне было четко определено, что публичная власть – это сочетание государственной и муниципальной власти.

Казалось бы, на этом можно поставить точку: система публичной власти состоит из органов государственной власти, органов местного самоуправления и государственных органов. Однако, менее чем через 2 недели спустя после появления данного определения, Президент Российской Федерации подписывает Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»» от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ, согласно которому публичная власть на данной федеральной территории осуществляется не органами государственной власти либо местного самоуправления, а особыми органами публичной власти: Советом федеральной территории, администрацией федеральной территории «Сириус», а также иными *органами публичной власти*. Исходя из данных положений, получается, что публичная власть (по крайней мере, на федеральной территории «Сириус») – это не объединение государственной и муниципальной власти, а некий отдельный, третий вид власти. Однако данный подход, на наш взгляд, противоречит не только сложившимся в отечественной правовой науке подходам, но и ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (но никак не через органы публичной власти!).

Все вышеизложенное, на наш взгляд, свидетельствует об отсутствии системности в законодотворчестве и недостаточный проработке важнейших категорий в его процессе на современном этапе.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Безруков А.В.* Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.
2. *Конин Н.М., Моторина Е.И.* Административное право: учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2015. 574 с.
3. Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
4. *Холодилова Е.А., Елькина А.В.* Органы местного самоуправления как элемент публичной власти // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 6–8.

## Шайхуллин Марат Селирович

*профессор кафедры уголовного права и криминологии  
ФГКОУ ВО «Уфимский юридический институт МВД России»,  
доктор юридических наук, доцент,  
адвокат Адвокатской палаты Республики Башкортостан  
E-mail: selir07@mail.ru*

### ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ, ВХОДЯЩИХ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация:** в статье на основе анализа Федерального закона № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», позиций ученых в области формирования конституционных основ единства системы публичной власти рассмотрены отдельные вопросы конституционных и иных государственных гарантий принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти.

**Ключевые слова:** гарантии, принципы, органы публичной власти, единая система публичной власти, местное самоуправление

## Shaikhullin Marat S.

*Professor, Department of Criminal Law and Criminology,  
FSKEI HE «Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia»,  
Doctor of Law, Associate Professor, Lawyer of the Bar Association  
of the Republic of Bashkortostan*

### GUARANTEES FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF THE ACTIVITIES OF BODIES INCLUDED IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

**Abstract:** in the article, on the basis of the analysis of Federal Law No. 414 "On the General Principles of Organizing Public Power in the Constituent Entities of the Russian Federation," the positions of scientists in the formation of constitutional foundations for the unity of the public power system, individual issues of constitutional and other state guarantees of the principles of the activities of bodies included in the unified system of public power are considered.

**Keywords:** guarantees, principles, public authorities, unified public authority system, local government.

**П**о замыслу законодателя и во исполнение конституционных положений о единой системе публичной власти с 21 декабря 2021 г. вступил в силу Федеральный закон № 414 «Об общих

принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [1, ст. 8973] (далее, ФЗ № 414), который регулирует различные по смыслу и содержанию вопросы функционирования органов, должностных лиц публичной власти. Системный анализ данного федерального закона позволяет выявить коллизийные аспекты, нуждающихся в совершенствовании правового регулирования с позиции того, какие именно гарантии закреплены законодателем для наиболее эффективной организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, призванных действовать в системе единой публичной власти, несмотря на конституционное разграничение федерального, регионально-субъектного и муниципального уровней публичного властвования.

В целях успешного, результативного решения вопросов государственного и муниципального значений органы государственной власти и органы местного самоуправления должны взаимодействовать между собой, руководствуясь тринадцатью принципами, которые закреплены в статье 2 анализируемого ФЗ № 414. Все эти принципы имеют самостоятельную правовую природу и содержание, различный объем и субъектно-объектную направленность. Между тем, анализ содержания Федерального закона № 414 на предмет закрепления гарантий реализации принципов и нормативных положений, направленных на функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, показывает определенные различия в объеме правового регулирования норм-гарантий, установленных законодателем. В частности, по смыслу части 2 ст. 4 ФЗ № 414 систему органов государственной власти на регионально-субъектном уровне составляют исключительно органы государственной власти и их должностные лица. Возникает вопрос: как соотносится указанная норма с частью 1 статьи 1 анализируемого закона, в которой закреплено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в совокупности входят в единую систему публичной власти? С одной стороны, конституционные положения разграничивают уровни власти, а с другой стороны, без слаженных действий органов государственной власти и органов на местах невозможно оперативно наладить процесс решения вопросов, не терпящих отлагательств. Анализ содержания части 1 статьи 1 ФЗ № 414 свидетельствует о том, что взаимодействие органов публичной власти необходимо для наиболее эффективного решения задач в интересах людей. Если законодатель так подо-

шел к формулированию содержания указанной нормы, то из этого следует, что существуют различия между эффективным решением государственных и муниципальных вопросов (задач) и «наиболее» эффективным их решением. Здесь следует отметить объективность выработанной законодателем нормы права, поскольку есть вопросы текущего плана и вопросы жизнеобеспечения, а решение последних, особенно, когда они затрагивают большое количество населения или имеют стратегический характер, не терпит отлагательств. Между решением вопросов организации библиотечного дела и восстановлением движения на мосту федерального значения нельзя поставить знак равенства. В последнем случае должны быть задействованы, как силы и средства федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, так и органов местного самоуправления. Последние не могут находиться в стороне, когда требуется решать задачи, обусловленные правами, свободами и законными интересами граждан и юридических лиц. В условиях, когда конституционные положения разграничивают статусы и полномочия органов власти на местах, требуется проанализировать наличие в современной модели единой системы публичной власти системно-организационных методов управления. В одной из своих работ Николай Михайлович Конин писал, что «использование системно-организационных методов управления может быть целесообразным, эффективным, а иногда и единственно возможным способом воздействия на руководимых. Однако предварительно необходимо создать четко действующую систему, которая противостояла бы беспорядку, расхлябанности и недисциплинированности» [2, с. 32]. Учитывая этот тезис, возникает резонный вопрос: гарантирует ли предлагаемая законодателем единая система публичной власти отсутствие или минимизацию неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления, в которой как минимум могут проявляться беспорядок и недисциплинированность?

Принимая во внимание современное состояние взаимодействия субъектов публичной власти, хотя и достигшее определенного уровня позитивной динамики, но все еще далекое от совершенства, уровень коррупции на местах, количество должностных лиц, привлекаемых к уголовной и административной ответственности, наличие бюрократического аппарата и другие факторы, влияющие на степень соблюдения конституционных прав и свобод граждан

и субъектов экономической деятельности, нельзя ответить на поставленные вопросы в положительном аспекте, поскольку иное означало бы, что модель единой системы публичной власти действует в строгом соответствии с принципами и методами государственного и муниципального управления. Исходя из смысла части 2 ст. 2 ФЗ № 414, взаимодействие органов публичной власти обеспечивается в целях создания условий для комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Это означает, что для эффективного разрешения проблем, возникающих в области социально-экономического развития территорий субъектов Федерации важно создать такие условия, при которых создавался бы синергетический эффект от совместной работы органов публичной власти. Следовательно, необходим и правовой режим взаимодействия органов публичной власти по вертикали, обеспеченный необходимым набором правовых средств, для которых мало одного дистанционного взаимодействия, предусмотренного в положениях части 2 ст. 2 № 414. Более важно, какими силами и средствами будут решаться вопросы жизнеобеспечения населения особенно в случаях, не терпящих отлагательств. В этом смысле гарантии финансового, материально-ресурсного обеспечения органов публичной власти занимают ключевое если не сказать решающее значение в вопросах оперативного урегулирования проблем, возникающих в различных областях общественных отношений, особенно относящихся к условиям стабильного функционирования государственных и общественных институтов. Здесь необходимо отметить, что ФЗ № 414 закрепляет принцип гарантий финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий. Но содержание данного принципа сводится к финансовому обеспечению полномочий, которые были разграничены в результате издания закона. Иные гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления были как утрачены, так и трансформированы под влиянием усиления централизации государственного управления, что в конечном итоге привело к фактору массовой дотационности муниципальных образований. Как справедливо отмечает А.В. Колесников, смещение принципов местного самоуправления привело к концептуальному конфликту и закреплению фактической зависимости местного самоуправления, прежде всего в финансовой сфере, от государственного управления вопреки конституционным гарантиям [3, с. 127], что не могло не повлиять на практическую инициативность руково-



дителей-хозяйственников, патриотов российского местного самоуправления. Однако, когда в современных условиях требуется противостоять принятым в отношении нашего государства санкциям, повысить уровень замещения товаров импортного производства, по ключевым направлениям обеспечить пространственное развитие, важно, чтобы органы государственной власти и органы местного самоуправления действовали, как синергетически слаженный организм. В этом смысле необходимость теоретической разработки элементов единства системы публичной власти не вызывает сомнений [4, с. 334].

Конституционные и иные государственные гарантии, закреплённые в законодательстве, никогда не смогут воплотиться на практике в полной мере без усиленной, инициативной, ответственной работы должностных лиц и заинтересованных участников стратегического планирования над решением важных вопросов жизнедеятельности населения. Важно понимать, что от наличия талантливых, ответственных руководителей-хозяйственников, от способности сохранить и в необходимых случаях защитить их от произвола вышестоящих лиц, зависят вопросы включения людей в работу по освоению незаселённых территорий, производственные и иные важные для регионов процессы, но также интеграции сил и средств, находящихся в арсенале органов публичного властвования, призванных действовать в неразрывном единстве.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 14 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2021. № 52, ст. 8973.

2. *Конин Н.М.* Методы государственного хозяйственного управления // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1975. № 5. С. 32.

3. *Колесников А.В.* Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты / под общ. ред. А.Ю. Соколова. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. С. 127.

4. *Соколов А.Ю.* Рецензия на монографию «Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие» / А.В. Колесников. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021 236 с. // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 334.

## **Абакумов Денис Васильевич**

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: abakumov\_d@mail.ru*

### **К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДА СТИМУЛИРОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию некоторых принципов применения методов управления, включая метод стимулирования в рамках государственной управленческой деятельности. В статье автор утверждает, что применение метода регулирования не зависит только от сферы государственной деятельности. Значение принципа универсальности использования метода стимулирования напрямую связано с соблюдением правил применения методов государственного регулирования. От этого же зависит эффективность использования метода государственного управления.*

**Ключевые слова:** *методы государственного управления, метод стимулирования, принципы применения метода стимулирования.*

#### **Abakumov Denis V.**

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law, Saratov State Law Academy*

### **THE QUESTION OF THE PRINCIPLES OF APPLYING THE INCENTIVE METHOD IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**Abstract:** *the article is enlightened with the study of some principles of application of management methods, including the method of stimulation, within the framework of state management activities. In the article, the author argues that the application of the method of regulation does not depend only on the sphere of state activity. The value of the principle of universality of the use of the incentive method is directly related to compliance with the rules for the application of state regulation methods. The effectiveness of the use of the method of public administration also depends on this.*

**Keywords:** *public administration methods, incentive method, principles of application of the incentive method.*

**В**опрос об эффективности использования методов государственного управления остается актуальным по настоящее время. На наш взгляд, именно эффективность использования того или иного метода, а равно их сочетания позволяет говорить об уни-

версальности применения административных методов в различных сферах государственного управления. И несмотря на то, что подход к решению очередной государственной задачи всегда индивидуален, наличие общих принципов применения методов управления позволяет избежать ряд ошибок.

По мнению И.Д. Фиалковской, цель поощрения (стимулирования) достигается тогда, когда в ее основу положены соответствующие принципы. При этом к числу принципов поощрительной деятельности она относит (и с этой точкой зрения следует согласиться): справедливость; законность; гласность; индивидуализацию; сочетание с юридической ответственностью; оперативность и разнообразие мер. По мнению автора, данные принципы не только играют разную роль в механизме поощрительной деятельности, но и должны учитываться в процессе создания законодательства о поощрении и в правоприменительной деятельности, что будет способствовать повышению эффективности этого механизма [8, с. 57].

К важным принципам применения методов управления следует отнести также эффективность, в основе понимания которого следует заложить сочетание результативности и экономности, по аналогии с принципом, используемым в бюджетных правоотношениях [2]. Тем самым под эффективным использованием методов государственного управления (и в частности, метода стимулирования) следует считать достижение поставленного результата с минимальными ресурсными затратами или получение лучшего результата исходя из имеющихся ресурсов. Именно от конечного результата или, иными словами, цели управленческого воздействия зависит во многом не только эффективность использования метода государственного управления, но первичность самого выбора того или иного метода.

Профессор Н.М. Конин неоднократно обращался в своих исследованиях к проблематике применения методов в управленческой деятельности. Нужно отметить, что одной из принципиальных позиций автора было разделение методов управления на основе их универсальности применения. Так, в системе методов управления убеждение и принуждение являются всеобщими методами осуществления любых управленческих функций во всех отраслях и сферах реализации исполнительной власти на всех ее уровнях. В то же время стимулирование, хотя и является весьма распространенным методом управления, но его применение в процессах госу-

дарственного управления ограничено, особенно в сферах, связанных с правоохранительной деятельностью.

Так что же лежит в основе принципа универсальности применения методов управления? Универсальность как свойство, используемое в праве, может быть рассмотрена с позиций «универсального» применения, вхождения в определенную группу правовых явлений, а также уровнем регулятивного и иного воздействия на основные элементы системы права [3, с. 78].

Одной из главных проблем в универсальности применения стимулирования в данной сфере всегда выдвигался неудачный опыт, связанный с функционированием «палочной системы» или «АППГ+1», который использовался в основе статистической отчетности деятельности подразделений правоохранительных органов (полиция, МЧС и другие) [7]. В основе данного подхода производилось сравнение показателей с «аналогичными периодами предыдущего года» (АППГ) и требовалась динамика показателей. Порочность подхода заключалась в том, что основным показателем в них являлся «общий процент раскрываемости преступлений», что нередко приводило даже к сокрытию преступлений. Кроме того, в погоне за показателями служащие забывали, что основной частью их работы является правоохранительная деятельность с целью сокращения правонарушений в обществе.

Аналогичное смещение целей и задач заложено в самом понимании штрафных санкций. Исходя из понимания: целью наказания, закрепленного в КоАП РФ, является предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами [5]. В свою очередь в Бюджетном кодексе суммы штрафов подлежат зачислению в бюджет, как следствие, чем больше собрано штрафов, тем с точки зрения бюджета лучше. Отсюда следует вывод, что в зависимости от того, какой вектор выберет государство, к такой цели и будут двигаться правоохранительные органы. Тем самым метод управления будет решать поставленную ему задачи с упорством надежного механизма.

В трудах профессор Н.М. Конин определял, что по своим целям и средствам управленческого воздействия метод стимулирования очень тесно связан с методом убеждения в форме применения к подчиненным лицам и руководимым объектам различных мер материального и морального поощрения. Но в применении различных мер материального и морального поощрения в рамках метода убеждения и метода стимулирования имеются весьма существенные раз-

личия, которые и обуславливают своеобразие и самостоятельность стимулирования в системе методов реализации исполнительной власти (методов управления) [6, с. 169].

Стимулирование как метод государственного управления применяется в отношении физических и юридических лиц [1, с. 169]. Инициативная и результативная деятельность различных категорий государственных и муниципальных служащих, например, стимулируется установлением для них различных льгот и привилегий (персональные автомобили, дачи, различного рода надбавки и выплаты, льготы по налогообложению, квартплате и т.д.). Средствами стимулирующего управленческого воздействия органов государственной исполнительной власти на деятельность организаций выступают установленные государством льготы (налоговые, финансовые и др.), квоты (установление количественных и стоимостных показателей на добычу, производство или перемещение определенной продукции), установление льготных режимов производственно-хозяйственной деятельности на определенных территориях и в регионах (зоны свободной торговли, территорий опережающего развития и т.д.) и другие стимулирующие средства как организационного, так и экономического характера.

Долгое время государство не использовало метод стимулирования для штрафных санкций, опасаясь судьбы «палочной системы», а также неудачный эксперимент со стимулированием государственных органов, которым разрешалось использовать части собранных штрафов для премирования своих сотрудников, что в целом легализовало коррупционные проявления. Однако ситуация изменилась, когда стимулировать стали не органы власти, применяющие штрафы, а лиц их платящих. Так, за 2021 г. количество автомобилистов, оплачивающих штрафы ГИБДД в первые 20 дней (пока действует скидка в 50 % – согласно п. 1.3 части 1 статьи 32.2 КоАП РФ) составило 80 % [4]. Поэтому в 2022 г. законодатель распространил этот положительный опыт на ряд правонарушений 14 и 15 главы КоАП РФ и некоторые другие [5].

Таким образом, именно выбор цели (определение результата) первично при определении универсальности метода стимулирования. Соблюдая определенные правила и четко формулируя конечный результат, необходимый в итоге осуществления управленческой деятельности, ограничения в выборе метода государственного управления стремятся к нулю.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 352 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.
3. *Вепрев В.С., Соловьева А.А.* Универсальность как свойство правовых принципов // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2017. Т. 17. № 3. С. 78–84.
4. Исследование: какие штрафы автомобилисты платили в 2021 г. URL: <https://shtrafy-gibdd.ru/research/issledovanie-kakie-shtrafy-avtomobilisty-platili-v-2021-godu> (дата обращения: 05.10.2022).
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.
6. *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2011. 448 с.
7. Приказ МВД России от 23 ноября 2002 г. № 1150 «О введении в действие систем оценки деятельности органов внутренних дел, отдельных подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования» (утратил силу) // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 05.10.2022).
8. *Фиалковская И.Д.* Методы государственного управления: вопросы теории: монография. Казань: Бук, 2019. 174 с.

## Абдуллина Сания Равильевна

*старший преподаватель кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: Abdullinasr@mail.ru*

### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

**Аннотация:** *новые угрозы национальной безопасности Российской Федерации предъявляют повышенные требования к обеспечению баланса между частными и публичными интересами, что становится особенно заметным в вопросах миграционной политики и применения соответствующих мер административной ответственности. Автор рассматривает отдельные стороны правового статуса иностранных лиц и лиц без гражданства с точки зрения совершенствования административного законодательства и вносит предложения по его реформированию.*

**Ключевые слова:** *миграционная политика, национальная безопасность, административная ответственность, административное выдворение, иностранные граждане, лица без гражданства*

## Abdullina Saniya R.

*Senior Lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy*

### SOME ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF THE FOREIGN CITIZENS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP

**Abstract:** *new challenges to the national security of the Russian Federation draw specific requirements to the providing of the balance between private and public interests, what becomes most significant in issues of migration policy and the executing of the relevant measures of administrative liability. Author considers the certain aspects of the legal status of foreign citizens and persons without citizenship from the point of view of the improvement of administrative legislation and suggests new steps for its reformation.*

**Keywords:** *migration policy, national security, administrative liability, administrative expulsion, foreign citizens, citizens without citizenship.*

**Н**ациональная безопасность современной России подвергается непростым испытаниям. Наряду с продолжающейся пандемией новой коронавирусной инфекции Covid-19 геополитическое напряжение вокруг Российской Федерации достигло в 2022 г. небы-

вало уровня, что значительно повлияло на все стороны жизни российского общества. Вопросы миграционной политики в этих условиях занимают заметное место, в связи с чем в настоящей статье речь пойдет о специальной административной правосубъектности иностранных граждан и апатридов.

Одним из проявлений специальной административной правосубъектности иностранцев и апатридов является предусмотренная в ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>1</sup> возможность применения к ним специфической меры административного наказания – выдворения за пределы Российской Федерации, которая к российским гражданам применяться не может. Вместе с этим следует отметить, что в нормах административного права последовательно проводится принцип полной ответственности иностранцев и апатридов. Даже на лиц, пользующихся дипломатическим иммунитетом, распространяются некоторые правила охраны общественного порядка и безопасности, и они могут задерживаться в административном порядке в случаях совершения наиболее опасных правонарушений.

Системный анализ судебной практики по делам об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства в современных условиях свидетельствует о гуманном отношении судов к лицам, совершившим административные правонарушения, предусмотренные ст. 18.1–18.19 КоАП РФ.

Так, суды, вынося постановления о признании иностранного гражданина или лица без гражданства виновным и подвергая его административному наказанию в виде штрафа, не всегда назначают дополнительное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ. Судом принимаются во внимание утверждения лиц, привлекаемых к административной ответственности по ст. 18.8 КоАП РФ о том, что на территории Российской Федерации у них проживают близкие родственники (мать, сожительница, которая является гражданкой Российской Федерации, дети), а выдворение является значительным вмешательством со стороны государства в осуществление его права на уважение семейной жизни и может быть основанием для наложения штрафа и отказа в выдворении.

---

<sup>1</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2022. № 22, ст. 3755



Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>, семья и семейная жизнь, относясь к ценностям, находящимся под защитой Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> и международных договоров России, не имеют, однако, безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями, а наличие семьи не обеспечивает иностранным гражданам бесспорного иммунитета от законных и действенных принудительных мер в сфере миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений (особенно массовых) и практике уклонения от ответственности.

Статья 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>3</sup>, признавая право каждого на уважение его личной и семейной жизни, не допускает вмешательства со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением установленных случаев.

Приведенные нормативные положения в их интерпретации Европейским Судом по правам человека не препятствуют государству в соответствии с нормами международного права и своими договорными обязательствами контролировать въезд иностранцев, а равно их пребывание на своей территории<sup>4</sup>. Европейский Суд по правам человека пришел к выводу о том, что названная Конвенция не гарантирует иностранцам право въезжать в определенную страну или проживать на ее территории и не быть высланными, указав, что лежащая на государстве ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает его контролировать въезд

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2014 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URK: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

<sup>3</sup> Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

<sup>4</sup> См., напр.: Постановления от 28 мая 1985 г. по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали (Abdulaziz, Cabales and Balkandali) против Соединенного Королевства», § 68; от 19 февраля 1996 г. по делу «Гюль (Gul) против Швейцарии», § 38; от 10 марта 2011 г. по делу «К. (Kiutin) против России», § 53 и др. // База данных Европейского суда по правам человека HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus> (дата обращения: 01.10.2022).

в страну; вместе с тем решения в этой сфере, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе статьей 8 названной Конвенции, должны быть оправданы насущной социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели<sup>1</sup>.

В российском законодательстве возможность назначения дополнительного административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации предусмотрена санкцией ч. 1.1 ст. 18.2 КоАП РФ.

При вынесении дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ суду следует исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности. Принятое судом постановление должно быть соразмерно целям административного наказания и обеспечивать достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

В целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>2</sup> (ч. 5 ст. 3.10 КоАП РФ).

По смыслу ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ продолжительность нахождения указанных лиц в специальном учреждении обуславливается временем, необходимым для достижения цели исполнения постановления о назначении административного наказания в виде

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановления от 21 июня 1988 г. по делу «Беррехаб (Berrehab) против Нидерландов», § 28; от 24 апреля 1996 г. по делу «Бугханеми (Boughanemi) против Франции», § 41; от 26 сентября 1997 г. по делу «Эль-Бужаиди (El Boujaïdi) против Франции», § 39; от 18 октября 2006 г. по делу «Юнер (Uner) против Нидерландов», § 54; от 6 декабря 2007 г. по делу «Лю и Лю (Liu and Liu) против России», § 49; решение от 9 ноября 2000 г. по вопросу о приемлемости жалобы «Андрей Шебашов (Andrey Shebashov) против Латвии» и др. // База данных Европейского суда по правам человека HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus> (дата обращения: 01.10.2022).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3032; 2022. № 29, ч. 3, ст. 5324.

принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, вследствие чего эти лица, по общему правилу, могут удерживаться в специальных учреждениях до их фактического перемещения через Государственную границу Российской Федерации в порядке, установленном ст. 109.1 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>1</sup> (далее – ФЗ № 229).

Принимая во внимание сложные условия проведения специальной военной операции Российской Федерации в Украине и растущего числа лиц, подлежащих административному выдворению и находящихся в специальных учреждениях, требуется внести изменения в КоАП РФ, соответствующее законодательство, регулирующие вопросы правового статуса иностранных граждан, а также в законодательство об исполнительном производстве.

Представляется целесообразным закрепить правило, согласно которому при въезде в Россию апатриды обязаны предоставить обязательство государства, из которого въезжает лицо, что эта страна в случае административного выдворения примет его обратно. Это обстоятельство снизило бы наплыв таких лиц в Россию, а также значительно сократило было время их пребывания в специальных учреждениях перед выдворением.

Следует также отметить, что, исходя из информации в открытых источниках, значительно увеличилось число лиц, подлежащих административному выдворению и находящихся в специальных учреждениях длительное время (более 3-х месяцев) с момента начала Россией специальной военной операции.

Принимая во внимание современные вызовы, с которыми сталкивается Российское государство и общество в вопросах миграционной политики и отношений с иностранными государствами, представляется оправданным внесение изменений в санкции ст. 18.8 КоАП РФ в части отнесения административного выдворения к перечню основных наказаний, а также введения нормы об обязательном помещении лиц, подлежащих выдворению в специальные учреждения. В настоящее время лица, подлежащие административному выдворению, помещаются в специальные учреждения по усмотрению суда.

Обеспечение сохранения суверенитета страны и безопасности граждан Российской Федерации, уважение к законодательству нашей страны иностранными гражданами и лицами без гражданства,

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 41, ст. 4849; 2020. № 14, ч. 1, ст. 2028.

должно иметь приоритет перед ограничением свободы передвижения этих лиц, находящихся в специальных учреждениях в связи с исполнением судебного акта об административном выдворении.

Своевременное исполнение административного выдворения возложено на судебных приставов в соответствии с положениями ст. 109.1 ФЗ № 229. Вместе с тем у службы судебных приставов возникают сложности с исполнением судебных актов об административном выдворении в связи с увеличением количества лиц, подвергнутых судом к такому наказанию, отсутствием документов, удостоверяющих личность апатридов, неопределенности страны выдворения.

Необходимо оперативное и взвешенное законодательное регулирование рассмотренных вопросов, поскольку неконтролируемое нахождение иностранных граждан и лиц без гражданства в России в современных условиях несет в себе повышенные риски обеспечению общественного порядка и национальной безопасности.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (дата обращения: 01.10.2022).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2022. № 22, ст. 3755.

3. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3032; 2022. № 29, ч. 3, ст. 5324.

4. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41, ст. 4849; 2020. № 14, ч. 1, ст. 2028.

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2014 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 01.10.2022).

6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

7. Постановления от 28 мая 1985 г. по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали (Abdulaziz, Cabales and Balkandali) против Соединенного Королевства», § 68; от 19 февраля 1996 г. по делу «Гюль (Gul) против Швейцарии», § 38; от 10 марта 2011 г. по делу «К. (Kiutin) против России», § 53 и др. // База данных Европейского суда по правам человека HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus> (дата обращения: 01.10.2022).

8. Постановления от 21 июня 1988 г. по делу «Беррехаб (Berrehab) против Нидерландов», § 28; от 24 апреля 1996 г. по делу «Бугханеми (Boughanemi) против Франции», § 41; от 26 сентября 1997 г. по делу «Эль-Бужаиди (El Boujaïdi) против Франции», § 39; от 18 октября 2006 г. по делу «Юнер (Uner) против Нидерландов», § 54; от 6 декабря 2007 г. по делу «Лю и Лю (Liu and Liu) против России», § 49; решение от 9 ноября 2000 г. по вопросу о приемлемости жалобы «Андрей Шебашов (Andrey Shebashov) против Латвии» и др. // База данных Европейского суда по правам человека HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus> (дата обращения: 01.10.2022).

**Абдулрида Джаафар Насер Абдулрида**

*научный сотрудник юридического факультета  
Государственного высшего учебного заведения «Университет Кербелы –  
University of Kerbala», г. Кербела, Республика Ирак  
E-mail: jaafar.n@uokerbala.edu.iq*

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ИРАК

**Аннотация:** *в статье рассмотрены правовые основы взаимодействия местных администраций и органов государственной власти Республики Ирак. Анализ проведен на основе законодательства Республики Ирак и позиций национальных ученых.*

**Ключевые слова:** *Республика Ирак, органы государственной власти, местные администрации, проблемы взаимодействия, правовые основы.*

**Abdulrida Jaafar Nasser Abdulrida**

*Fellow, Faculty of Law  
University of Kerbala, Karbala, Republic of Iraq*

## LEGAL FRAMEWORK FOR INTERACTION OF LOCAL ADMINISTRATION BODIES WITH PUBLIC AUTHORITIES IN THE REPUBLIC OF IRAQ

**Abstract:** *the article considers the legal basis for the interaction of local administrations and public authorities of the Republic of Iraq. The analysis was carried out on the basis of the legislation of the Republic of Iraq and the positions of national scientists.*

**Keywords:** *Republic of Iraq, state authorities, local administrations, problems of interaction, legal foundations.*

**П**ереход к новому режиму, ознаменовавший в Ираке 2003 г., стал отправной точкой для широкого круга вопросов взаимодействия государственных органов и местных администраций. Среди наиболее острых проблем справедливо выделяют недостаточно четкую организацию взаимоотношений, проблему эффективности деятельности, а также недостаточную гибкость законодательных решений [1, с. 81]. Данные вопросы регулярно возникают на всех уровнях, однако их реальные решения продолжают вызывать у населения негативный отклик во всех провинциях, среди которых особенно следует выделить провинцию Басра.

Первая поправка к закону о провинциях предусматривает распределение компетенции между государством и местной властью, что стало предметом обсуждения на заседании Координационного комитета провинций в 2010 г., повестка которого была направлена на передачу провинциям отдельных полномочий. Комитет в своих рекомендациях указал на необходимость предоставить местным властям полномочий, обеспечивающих устойчивое развитие провинций на началах совместной работы с федеральными властями по всем направлениям, обеспечения гарантий прав и свобод местным жителям, а также рост уровня жизни населения [2].

Формирование действенной и устойчивой системы взаимодействия между населением, органами местного самоуправления и государственными органами напрямую зависит от развития местного самоуправления. Существующий после 2003 г. режим в Ираке гарантирует справедливое распределение полномочий и ресурсов между всеми уровнями власти, установление правовых механизмов взаимоотношений между ветвями власти, а также обеспечение основных принципов государственного устройства, на реализацию которых направлена деятельность всех уровней власти в Ираке.

Однако стоит обратить внимание на проблему выявления и распределения полномочий рассматриваемых органов управления, ограничивающую эффективность их деятельности. Неоднозначно выстроенная децентрализованная система органов управления в Ираке влечет за собой недостаточно прозрачную стратегию органов местного самоуправления. Отсутствие единообразного подхода к определению правового статуса и полномочий должностных лиц приводит к снижению эффективности соответствующих органов власти, а в конечном счете – к замедлению общественного прогресса. Poleмика среди исследователей сводится к двум сценариям решения обозначенных проблем.

Первый сценарий заключается в централизации, когда государство в интересах населения провинций аккумулирует управленческие полномочия на соответствующем уровне. Второй сценарий противоположен первому и сводится к усилению власти на уровне провинции и предполагает предоставление реальных полномочий выборным местным советам [3, с. 34].

В свою очередь, предоставление полномочий местным властям в законе о провинциях и муниципалитетах далеко от совершенства с точки зрения юридической техники, в результате чего мы можем

наблюдать дублирование полномочий на местном и федеральном уровне.

Следует также отметить, что независимость местного самоуправления на уровне провинций и муниципалитетов не присуща законодательной функции и направлена, прежде всего, на процесс управления в местном сообществе, в отличие от существующего принципа местной независимости, где практикуется самоуправление согласно собственным законам. Независимость ограничена реализацией исполнительных функций на местном уровне и обозначена как «частичная независимость» или «относительная свобода», которая должна реализовываться в рамках указанных в Конституции или государственных законах правовых норм.

Принцип местной независимости, таким образом, может быть определен как право выбора или проявления инициативы, но кроме того – как право отдавать предпочтение местным органам власти, что в отдельных случаях может противоречить даже государственным властям.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Джабер Х.А.* О проблемах становления местной администрация в Республике Ирак // Актуальные проблемы местной администрация в Республике Ирак. Багдад, 2007. С. 81.

2. *Альлами А.А.* Ко второй поправке к закону провинциальных советов. URL: <https://www.iasj.net/iasj?uiLanguage=ar> (дата обращения: 04.10.2022).

3. *Альхафаджи А.К.* Проблема создания федеральной системы в Ираке // Законодательный вестник. Багдад, 2014. Вып. 7. С. 34.



## Аржанов Владимир Владимирович

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: sguu123@mail.ru*

### ЗАДАЧИ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СИСТЕМОЙ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ<sup>1</sup>

**Аннотация:** *в последнее время изменились задачи, стоящие перед системой органов профилактики безнадзорности и девиантного поведения несовершеннолетних. Значительно снизилась подростковая преступность, о чем свидетельствует статистика, поэтому первоочередными задачами становятся защита прав несовершеннолетних и ранняя профилактика их противоправного и девиантного поведения, что требует реформирования названной системы органов.*

**Ключевые слова:** *комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основные задачи.*

## Arzhanov Vladimir V.

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences*

### CHALLENGES FACING THE SYSTEM OF PREVENTION OF NEGLECT AND MINOR OFFENSES

**Abstract:** *recently, the tasks facing the system of organs for the prevention of neglect and deviant behavior of minors have changed. Significantly decreased juvenile delinquency, as evidenced by statistics, so the priority is to protect the rights of minors and early prevention of their illegal and deviant behavior, which requires reforming the named system of organs.*

**Keywords:** *commission on juvenile affairs and protection of their rights, system of prevention of neglect and juvenile delinquency, main tasks.*

**В** настоящее время благополучие и безопасность детей и подростков стали одним из приоритетных направлений деятельности государства. Новая редакция Конституции РФ<sup>2</sup> закрепля-

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00686.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.; 2020. 4 июля.

ет, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему, духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим.

В предшествующие десятилетия система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних делала акцент на борьбу с подростковой преступностью и были достигнуты определенные успехи. Например, в 1997 г. в воспитательно-трудовых колониях содержалось более 21 тысячи несовершеннолетних [4], а в 2021 г. средняя численность несовершеннолетних, осужденных в воспитательных колониях составляла 883 человека [7].

Вопросы подростковой преступности отступили на второй план, поэтому изменились и задачи, стоящие перед системой органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Данные изменения нашли свое отражение в Указе Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства»<sup>1</sup>, распоряжении Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р, утвердившем «Концепцию развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года»<sup>2</sup>, Концепции Федерального закона «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения»<sup>3</sup> и других правовых актах.

В Концепции развития системы до 2025 г. отмечается, что криминогенная ситуация обуславливает необходимость интенсивного развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ее совершенствования с учетом актуальных потребностей семьи, общества и государства.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 г.: утв. распоряжением Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р (в ред. от 18 марта 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Концепция Федерального закона «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения» : одобрена протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 30 декабря 2020 г. № 27 // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с Концепцией федерального закона целью реформирования законодательства является совершенствование системы профилактики антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних с учетом отечественного и международного опыта в целях создания условий для эффективного предупреждения безнадзорности, нарушений прав несовершеннолетних, их антиобщественного и противоправного поведения, своевременного и полного выявления и устранения причин и условий, способствующих такому поведению, для обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних при одновременном обеспечении суверенности семьи. В научной литературе имеется достаточное количество работ, посвященных современным проблемам функционирования системы защиты и профилактики правонарушений несовершеннолетних и обозначению задач, стоящих перед названной системой [1, 2, 3, 5, 6].

В правовых актах, принятых Президентом РФ и Правительством РФ, а также в работах ученых-юристов отмечается изменение задач, стоящих перед системой органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Согласно Концепции развития системы до 2025 г. работа системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должна быть направлена на выявление и устранение причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям, девиантному поведению. Необходимо принимать меры, направленные на раннее предупреждение и коррекцию девиантного поведения детей и подростков, а также семей, находящихся в социально опасном положении. На первый план выходит не просто противодействие подростковой преступности, а более широкая задача, заключающаяся в раннем выявлении и предупреждении любого девиантного поведения несовершеннолетних.

Остро стоит вопрос о суицидальном поведении детей и подростков. В связи с этим в 2017 г. в Федеральный закон от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ были внесены дополнения, обязывающие органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводить работу по выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в противоправные действия, представляющие опасность для их жизни, а также побуждения детей к суицидальному поведению<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершенно-

Непосещение или систематические пропуски несовершеннолетними занятий в образовательных организациях без уважительной причины и (или) низкая успеваемость по учебным предметам, а также неисполнение или нарушение ими устава и иных локальных нормативных актов образовательных организаций раньше считались внутренними проблемами этих организаций. В настоящее время это рассматривается как первичный маркер неблагополучия и сигнал к началу работы органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В качестве новых вызовов, требующих реагирования, выделяются запугивание, травля (буллинг) ребенка со стороны одноклассников, распространение лживой, порочащей ребенка информации в социальных сетях, которые нередко воспринимаются как норма не только детьми, совершающими противоправные поступки, но и жертвами такого поведения.

Государство также не может оставить без внимания участие несовершеннолетних в деятельности неформальных объединений и организаций антиобщественной направленности, несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетированиях.

Особое внимание следует уделить работе с категорией детей, являющихся жертвами всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации.

Как уже отмечалось выше, одним из основных правовых актов, регламентирующих работу системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, выступает Федеральный закон от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ. Несмотря на то, что в него вносились дополнения и изменения, его положения не позволяют в полной мере реагировать на современные вызовы. Указ Президента РФ об объявлении в России «Десятилетия детства», Концепция развития системы до 2025 г. и Концепция федерального закона закрепляют новые задачи, стоящие перед системой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

---

летних» и статью 15.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению»: федеральный закон РФ от 7 июня 2017 г. № 109-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

В качестве одной из первых задач обозначена профилактика антиобщественного, противоправного и суицидального поведения посредством применения системы мер правового, социального, организационного, педагогического, информационного и иного характера, направленных на предупреждение, выявление и устранение причин и условий, способствующих девиантному поведению несовершеннолетних, а также нарушению их прав.

Схожей по направленности, но отличной по субъектному составу от предыдущей выступает задача по выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в антиобщественные и противоправные действия, а также склонения их к суицидальным и самоповреждающим действиям.

Среди основных задач называется также адаптация и ресоциализация несовершеннолетних, при этом работа должна проводиться не только с подростками, но и с их семьями.

К важным задачам деятельности системы можно отнести реализацию восстановительных технологий, т.е. применение приемов и способов профилактики антиобщественного и противоправного поведения несовершеннолетних, направленных на создание условий для примирения сторон конфликта с участием несовершеннолетних, заглаживание вреда, причиненного их противоправными действиями, формирование законопослушного поведения, а также на предотвращение совершения повторных правонарушений несовершеннолетними.

Система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должна работать не только с лицами, склонными к девиантному поведению, но и с несовершеннолетними, ставшими жертвами такого поведения. Их социальная, психическая и физическая реабилитация также обозначена в качестве одной из задач системы.

В этом русле формулируется и следующая задача – по своевременному выявлению нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних, обеспечению защиты нарушенных прав несовершеннолетних, в том числе и защиты от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Задачи, стоящие перед системой органов, занимающихся защитой прав несовершеннолетних и профилактикой их антиобщественного и противоправного поведения, требуют реформирования данной системы. Реформа затрагивает вопросы, на которые всегда обращает внимание общество, а именно границы вмешательства

государства в семью. Поэтому реформирование системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должно проводиться с широким привлечением практических работников и общественности.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Аржанов В.В.* Единоначальные полномочия председателя в коллегиальном органе, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 3. С. 78–86.

2. *Боренштейн А.Л.* О современных проблемах функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. № 28. С. 147–151 и др.

3. *Данкова Ж.Ю.* Разработка показателей результативности деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (на примере деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав района Старое Крюково Зеленоградского АО города Москвы) // ГосПер. 2021. № 1.

4. *Зубков А.И., Калинин Ю.И., Сысоев В.Д.* Пенитенциарные учреждения в системе Министерства юстиции России: история и современность. М.: НОРМА, 1998. С. 81.

5. *Ильгова Е.В., Борисова В.Ф., Спесивов Н.В.* Проблемы правового регулирования участия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в рассмотрении судами дел, связанных с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 60–66.

6. *Смагина Т.А., Ковалева Н.Н.* Классификация информационных технологий, используемых в работе системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 1. С. 117–124.

7. Характеристика лиц, содержащихся в воспитательных колониях для несовершеннолетних. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Har-ka%20v%20VK/Характеристика%20лиц,%20содержащихся%20в%20воспитательных%20колониях%20для%20несовершеннолетних.pdf> (дата обращения: 10.07.2022).

## **Волкова Татьяна Владимировна**

*судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук, член Научно-методического совета образовательных организаций и кафедр конкурентного права и антимонопольного регулирования ФАС России, почетный эксперт Кыргызского национального Университета им. Ж. Баласагына в сфере социально-гуманитарных наук, финалист второго сезона конкурса «Лига Лекторов» Российского общества «Знание»*

### **ЗАЩИТА ПРАВ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ УЧАСТНИКОВ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

**Аннотация:** *в статье рассматриваются отношения по защите нарушенных прав и публичных интересов участников института управления земельными ресурсами, приведен анализ материалов судебной практики по рассмотрению земельных споров арбитражными судами.*

**Ключевые слова:** *судебная защита; земельный участок, арбитражное судопроизводство; апелляция; земельные споры, управление земельными ресурсами*

## **Volkova Tatiana V.,**

*judge of the Twelfth Arbitration Court of Appeal, Associate Professor of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law, member of the Scientific and Methodological Council of Educational Organizations and Departments of Competition Law and Antimonopoly Regulation of the FAS of Russia, honorary expert of the Kyrgyz National University named after J. Balasagyn in the field of social sciences and humanities, finalist of the second season of the competition "League of Lecturers" The Russian society "Knowledge"*

### **PROTECTION OF THE RIGHTS AND PUBLIC INTERESTS OF PARTICIPANTS IN LAND MANAGEMENT**

**Abstract:** *the article examines the relations on the protection of violated rights and public interests of the participants of the Institute of Land Management, provides an analysis of the materials of judicial practice on the consideration of land disputes by arbitration courts.*

**Keywords:** *judicial protection; land plot, arbitration proceedings; appeal; land disputes, land management*

**В** Российской Федерации активно модернизируется система управления в сфере рационального использования и охраны земель, так как набирает развитие институт частной собственности на землю и, как следствие, меняется рынок земли путем активного

вовлечения данного объекта недвижимости в гражданско-правовой оборот, что определяет реализацию гарантий, защиты прав участников управления земельными ресурсами.

Земельное и процессуальное законодательство закрепляют право прокурора обратиться в суд с иском в защиту гарантий прав и законных интересов неопределенного круга лиц, в сфере реализации таких межотраслевых принципов, как равный доступ к получению земельных участков, использование их в строгом соответствии с целевым назначением, защиты конкуренции на рынке земельных ресурсов, платности использования земель и тех, что охватывают сферу публичных интересов.

Земельные споры в основном содержат в себе рассмотрение комплекса отношений, вытекающих как напрямую из нарушенных прав и законных интересов конкретного лица, так и неограниченного круга лиц, какие именно возникают конфликты в сфере управления земельными ресурсами можно проанализировать на материалах правоприменительной практики.

Так, по делу № А57-12464/2020 заместитель прокурора Саратовской области в интересах РФ в лице ТУ Росимущество в Саратовской области обратился в арбитражный суд с иском к АО «И» о признании недействительным (ничтожным) договора аренды земельного участка с видом разрешенного использования: пассажирский порт, заключенного между органом управления земельными ресурсами в Саратовской области и АО «И» и признании отсутствующим права собственности ответчика на объекты, расположенные на оспариваемом земельном участке [2].

Удовлетворяя заявленные требования, суды первой и апелляционной инстанций, руководствуясь нормами Гражданского и Земельного кодекса РФ, а также положениями постановления Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» и постановлений Президиума ВАС от 15 декабря 2011 г. № 12651/11, от 29 мая 2012 г. № 2919/11, от 29 мая 2012 г. № 13016/11 установили, что ответчик не переоформил своевременно право постоянного бессрочного пользования земельным участком под комплексом имущества речной (пассажирский) порт, и в настоящее время большая часть объектов, ранее входивших в комплекс, находятся в собственности иных юридических лиц, обладающих самостоятельным правом



оформления права на земельные участки под объектами недвижимого имущества.

В этой связи право постоянного (бессрочного) пользования в отношении оспариваемого земельного участка у предприятия не возникло ввиду отсутствия правовых оснований.

Таким образом, суды пришли к выводу, что на земельном участке отсутствуют объекты недвижимости, с учетом которых возможно приобретение права пользования земельным участком с разрешенным использованием объекта пассажирский порт, а также не имеется объектов инфраструктуры морских и речных портов, перегрузочных комплексов (терминалов), гидротехнических сооружений, пунктов отстоя судов и объектов, обеспечивающих безопасность судоходства, и на ответчика в судебном порядке была возложена обязанность возратить ТУ Росимущество в Саратовской области оспариваемый земельный участок.

Суд кассационной инстанции согласился с указанными выводами судов, но, изменяя судебные акты в части применения последствий недействительности, руководствуясь нормами ГК РФ, положениями постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», Постановления Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ» и Постановления Президиума ВАС РФ от 21 марта 2006 г. № 14711/05, а также положениями ст. 3 ФЗ от 25 октября 2001 г. № 137 «О введении в действие ЗК РФ» пришел к выводу, что запись в ЕГРН об обременении в пользу ограничения прав оспариваемого земельного участка в виде аренды ответчиком должна быть обязательно также погашена [3].

Мы считаем обоснованно следует согласиться с мнением ученых о том, что местному самоуправлению, выступающему в качестве коллективной формы, посредством которой осуществляется реализация населением права решать вопросы местного уровня и одновременно выражается власть местного населения, вместе с тем требуется интегрироваться в единую институциональную конфигурацию, для реализации на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и (в первую очередь) с региональными и муниципальными органами власти, выполняющими публичные функции и задачи в тесной взаимосвязи и во взаимодействии [1, с. 112].

По нашему мнению, роль органов местного самоуправления является ключевой в осуществлении функций по управлению земельными ресурсами, в том числе, когда они реализуют полномочия как собственники соответствующих земельных участков и должны следить за соблюдением обязательных требований по защите конкуренции на рынке земли.

Так, по делу № А57-680/2018 заместитель прокурора Саратовской области обратился в суд с иском о признании недействительным договора купли-продажи земельного участка, заключенного между Комитетом по управлению имуществом администрации МО и индивидуальным предпринимателем [4].

Прокуратурой, в ходе проведенной проверки было установлено, что спорный земельный участок был продан ИП и впоследствии зарегистрирован в ЕГРП. В качестве документа, которым подтверждалось отсутствие необходимости получения разрешения на строительство для государственной регистрации права собственности на объект недвижимости, было представлено письмо заместителя главы МО о том, что хозяйственный блок, располагающийся на земельном участке, возможно отнести к объекту капитального строительства вспомогательного использования, необходимого для эксплуатации нежилого здания гостиницы.

Судами всех инстанций было указано, что регистрация права собственности на расположенный на земельном участке хозяйственный блок, представляющий из себя вагончик, не являющийся объектом недвижимости, и последующее предоставление в администрацию документов о наличии на указанном земельном участке объекта недвижимости были использованы ИП ответчиком в обход предусмотренной законодательством конкурентной процедуры приобретения права собственности на землю на торгах.

Кроме того, следует отметить, что как органам управления земельными ресурсами, так и лицам, ведущим предпринимательскую деятельность, необходимо учитывать, что возведение на земельном участке только вспомогательных объектов, даже при наличии государственной регистрации права собственности на них, не влечет возникновения права на приобретение в собственность спорного земельного участка в порядке, предусмотренном ст. 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации.

При таких условиях договор купли-продажи земельного участка должен быть квалифицирован как ничтожная сделка, что является

основанием для применения последствий недействительности такой сделки [5].

С учетом того, что в силу прямого указания закона продажа земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, может быть осуществлена только на торгах, проводимых в форме аукциона (п. 1 ст. 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации), игнорирование данной процедуры при предоставлении земельного участка с кадастровым номером 64:38:000000:12024 в собственность свидетельствует о нарушении норм земельного и иного законодательства, а также публичных интересов участников управления земельными ресурсами.

Таким образом, институт гарантий прав потенциальных участников рынка прямо закрепляет право на их равное приобретение земельных участков в собственность и в аренду с учетом специальных норм земельного, гражданского и антимонопольного законодательства, а также указывает на соблюдение баланса частных и публичных интересов в защите прав в сфере управления земельными ресурсами.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Конин Н.М., Маторина Е.И., Мангушева Т.С.* К легализации публичной власти в обновленной Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6 (137).

2. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 апреля 2021 г. № 12АП-270/2021 по делу № А57-12464/2020 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.10.2022).

3. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 18 августа 2021 г. № Ф06-6770/2021 по делу № А57-12464/2020 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.10.2022).

4. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 июня 2018 г. по делу № А57-680/2018 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.10.2022).

5. Постановление Президиума ВАС РФ от 19 марта 2013 г. № 12668/12 по делу № А21-6529/2010 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.10.2022).

## Галицкая Наталья Владимировна

*старший научный сотрудник научного центра правовой информации  
при Минюсте России, кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: naykla@mail.ru*

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

**Аннотация:** *в статье делается анализ законодательства, регулирующего продовольственную безопасность. Продовольственное законодательство ЕС регулирует правоотношения между органами власти, бизнесом и потребителями. Однако участники продовольственных отношений рассматриваются очень по-разному. Несмотря на то, что защита жизни и здоровья и других интересов потребителей является основной целью продовольственного законодательства, продовольственное законодательство ЕС не предоставляет потребителям каких-либо конкретных прав или средств правовой защиты. Потребители, которые хотят подать судебный иск, должны обращаться к общему законодательству о защите прав потребителей. Ответственность за безопасность пищевых продуктов несут предприятия, занимающиеся производством продовольственных товаров. Обязанности государственных органов – как на уровне Союза, так и на уровне государств-членов – являются второстепенными по отношению к обязательствам предприятий.*

**Ключевые слова:** *продовольственная безопасность, Евросоюз, судебное разбирательство, Европейский суд, надзор, регламент.*

## Galitskaya Natalia V.

*Senior Researcher at the Scientific Center for Legal Information under  
the Ministry of Justice of the Russian Federation,  
Candidate of Law, Associate Professor*

### LEGAL REGULATION OF FOOD SECURITY IN THE EUROPEAN UNION

**Abstract:** *the article analyzes the legislation regulating food security. EU food legislation regulates legal relations between authorities, businesses and consumers. However, participants in food relations are viewed very differently. Despite the fact that the protection of life and health and other interests of consumers is the main goal of food legislation, EU food legislation does not provide consumers with any specific rights or remedies. Consumers who want to file a lawsuit should refer to the general consumer protection legislation. Responsibility for food safety is borne by enterprises engaged in the production of food products. The responsibilities of State bodies – both at the level of the Union and at the level of the Member States – are secondary to the obligations of enterprises.*

**Keywords:** *food security, the European Union, judicial proceedings, the European Court of Justice, supervision, regulations.*

Европейское экономическое сообщество (ныне ЕС) всегда уделяло большое внимание сельскому хозяйству. Причиной стало желание перейти на полное самообеспечение, поддержать сельские районы и население сельскохозяйственных районов. Почти сразу началось развитие законодательства, касающегося продовольствия как самостоятельного товара. Сначала законы инициировались Генеральным директоратом, ответственным за сельское хозяйство<sup>1</sup>, но в конечном итоге формированием сельскохозяйственного законодательства занялся Генеральный директорат, ответственный за промышленность, предприятия и внутренний рынок<sup>2</sup>.

В первые годы реализации амбициозной идеи торговли без границ законодательство Европейского Сообщества было направлено на становление единого внутреннего продовольственного рынка Европы путем унификации национальных стандартов пищевой продукции. Было сочтено необходимым разработать соглашение о качестве и идентичности пищевых продуктов. Для достижения такого соглашения были изданы директивы о составе пищевых продуктов. В Евросоюзе такая практика называется вертикальным законодательством.

Ранние попытки создать общий рынок пищевых продуктов в Европе путем определения согласованных составов продуктов столкнулись с существенным препятствием. В то время все законодательство требовало единогласного согласования в Европейском Совете, что давало каждому государству-члену фактическое право вето на принятие нового законодательства.

Когда шесть первых государств-членов сегодняшнего Европейского союза подписали Римский договор в 1957 г., они создали сообщество экономического характера, что нашло отражение не только в его первоначальном названии – Европейское экономическое сообщество – но и в первоначальной цели создания общего рынка европейских стран. В основе принципов единого экономического

---

<sup>1</sup> Генеральный директорат Комиссии по сельскому хозяйству и развитию сельских районов. URL: [https://ec.europa.eu/info/departments/agriculture-and-rural-development\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/agriculture-and-rural-development_en) (дата обращения: 23.09.2022).

<sup>2</sup> Генеральный директорат Комиссии по промышленности, предприятиям и внутреннему рынку. URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vjqymk3f93m4> (дата обращения: 23.09.2022).

пространства, используемых для достижения этой цели, лежат так называемые четыре свободы Европейского союза: свободное перемещение рынка труда, свободное перемещение услуг, свободное движение капитала и свободное движение товаров. Свободное перемещение товаров имеет особенно важное значение для развития продовольственного законодательства.

С начала 1960-х годов до начала кризиса губчатой энцефалопатии крупного рогатого скота в середине 1990-х годов европейское продовольственное право было в основном направлено на создание внутреннего рынка продуктов питания в ЕС<sup>1</sup>.

Этот рыночный этап можно разделить на два этапа. Во время первого этапа происходило согласование национальных стандартов пищевой продукции с помощью вертикальных директив. Данный этап завершился делом «Кассис де Джион», предусматривающее взаимное признание стандартов в разных странах ЕС. Закончилось судебное разбирательство приговором суда ЕС от 1979 г., в котором говорится, что продукты, признанные соответствующими продовольственными стандартами в одной стране ЕС, также являются пригодными для употребления в других странах ЕС<sup>2</sup>. Приговор принудил государства-члены договориться об общих стандартах, которые они по-другому не смогли бы согласовать. Суть дела заключалась в том, что немецкая сеть супермаркетов пыталась импортировать французский фруктовый ликер «Cassis de Dijon» из Франции. Однако немецкие власти отказались разрешить импорт, потому что содержание алкоголя было ниже, чем разрешено немецкими национальными стандартами, которые предусматривали, что такие ликеры должны содержать не менее 25 % алкоголя. «Кассис-де-Дижон» содержал только 20 % алкоголя.

Немецкие власти признали, что это ограничение на торговлю, но попытались оправдать его тем, что напитки с небольшим количеством алкоголя могут развивать пристрастие к алкоголю быстрее, чем напитки с более высоким содержанием алкоголя, и что потребители, доверяющие (немецкому) закону, будут чувствовать себя обманутыми, если они покупают такие продукты в ожидании более высокого содержания градуса алкоголя. Наконец, власти Гер-

---

<sup>1</sup> European Food Law Association (EFLA). URL: [www.efla-aeda.org](http://www.efla-aeda.org) (дата обращения: 23.09.2022).

<sup>2</sup> Решение Европейского суда от 20 февраля 1979 г. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A61978CJ0120> (дата обращения: 25.09.2022).

мании утверждали, что в отсутствие такого запрета напитки с низким содержанием алкоголя выиграют от несправедливого конкурентного преимущества, потому что налоги на алкоголь высоки, а напитки с более низким содержанием алкоголя будут продаваться по значительно более низким ценам, чем продукты, производимые в Германии в соответствии с немецким законодательством.

Европейский Суд постановил, что аргумент Германии о привыкании граждан к низкоалкогольным французским ликерам не соответствует стандарту здравоохранения европейского сообщества. Суд сослался на наличие широкого спектра алкогольных напитков на немецком рынке с содержанием алкоголя менее 25 %. Что касается риска того, что потребители будут чувствовать себя обманутыми из-за более низкого, чем ожидалось, содержания алкоголя, суд предположил, что такой риск может быть устранен при отображении содержания алкоголя на этикетке напитка.

В таких случаях, как этот, когда нет конкретных оснований для ограничений на торговлю между государствами-членами, Европейский Суд сформировал общую правовую норму, ставшую основой продовольственного законодательства Европы: продукты, которые были законно произведены и продавались в одном из государств-членов, не могут блокироваться другими государствами на том основании, что они не соответствуют национальным нормам. В Европе это называется *принципом взаимного признания*.

Своим решением Европейский Суд в Люксембурге заложил правовую основу для хорошо функционирующего общего продовольственного рынка Европы.

Очевидно, что производители, работающие в государствах-членах Евросоюза с самыми мягкими требованиями безопасности продукции или техническими, или юридическими процедурами, получают конкурентное преимущество на продовольственном рынке Европы.

Ограничения и недостатки принципа взаимного признания подчеркнули необходимость дальнейшего согласования потребностей в безопасности продовольствия на европейском уровне. Для государств-членов Европейского Союза с более строгими национальными стандартами законодательство европейского уровня появилось основание рассчитывать на повышение стандартов качества у соседних государств для достижения равных условий без ущерба для защиты прав потребителей.

Именно Европейский Суд показал выход из тупика с помощью новых, широких толкований ключевого положения о свободном перемещении товаров на общем рынке: запрете количественных ограничений на импорт продовольствия (статья 34 Договора о функционировании Европейского союза)<sup>1</sup>.

На втором этапе продовольственное законодательство перешло от вертикальных к горизонтальным директивам.

Кризис губчатой энцефалопатии крупного рогатого скота и другие продовольственные кризисы в 1990-х годах выявили серьезные недостатки в существующем своде европейского продовольственного законодательства. Кризис привел к подрыву доверия потребителей к государственным органам, промышленности и науке. Стало очевидно, что потребуются фундаментальные реформы. В январе 2000 г. Европейская комиссия объявила о своем видении будущего развития европейского продовольственного права в «Белой книге по безопасности пищевых продуктов»<sup>2</sup>. Европейская комиссия подчеркнула намерение сконцентрировать внимание в области продовольственного права не только на развитии общего рынка продовольствия, но и на обеспечение высокого уровня безопасности пищевых продуктов. За годы, прошедшие с момента публикации Белой книги продовольственной безопасности Евросоюза, был проведен полный пересмотр европейского продовольственного законодательства. Комиссия стремилась восстановить и сохранить доверие потребителей. Приложением к Белой книге является План действий по безопасности пищевых продуктов, а также список из 84 законодательных предписаний, которые Комиссия сочла необходимыми для создания нормативно-правовой базы, способной обеспечить высокий уровень защиты потребителей и здоровья населения.

Также был создан Европейский орган по безопасности пищевых продуктов, который контролирует качество и безопасность продуктов питания и отвечает за продовольственную безопасность Евросоюза<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Договор о функционировании Европейского Союза. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата обращения: 25.09.2022).

<sup>2</sup> Белая книга продовольственной безопасности. URL: [https://food.ec.europa.eu/system/files/2018-09/gfl\\_white-paper\\_food-safety\\_2000\\_en.pdf](https://food.ec.europa.eu/system/files/2018-09/gfl_white-paper_food-safety_2000_en.pdf) (дата обращения: 27.09.2022).

<sup>3</sup> European Food Safety Authority and enacting procedures in matters of food safety. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european->



На рубеже тысячелетий начался запланированный пересмотр европейского продовольственного законодательства, и в течение десятилетия большинство из 84 закрепленных в Белой книге предписаний было реализовано. Новая нормативно-правовая база основана на правилах, а не на директивах.

Через два года после публикации Белой книги был заложен краеугольный камень нового европейского пищевого законодательства: Постановление 178/2002 Европейского парламента и Совета от 28 января 2002 г., устанавливающее общие принципы и требования продовольственного права<sup>1</sup>. Это положение называют «Общий закон о продовольствии». Основная цель Общего закона о продовольствии заключается в обеспечении высокого уровня защиты общественного здравоохранения и интересов потребителей в отношении пищевых продуктов. Он делает это, излагая общие принципы, создав Европейское управление по безопасности пищевых продуктов и закрепляя процедуры для борьбы с чрезвычайными ситуациями.

Государства-члены несут ответственность за обеспечение соблюдения продовольственного законодательства, а также за мониторинг и проверку того, что соответствующие требования продовольственного законодательства выполняются операторами пищевой промышленности и кормов на всех этапах производства, переработки и распространения. Для этого они должны поддерживать систему официального контроля и других видов деятельности, соответствующих обстоятельствам, включая общественную коммуникацию о безопасности и рисках пищевых продуктов и кормов, надзор за безопасностью пищевых продуктов и кормов и другую деятельность по мониторингу, охватывающую все этапы производства, переработки и распределения<sup>2</sup>. В торговле применяется требование прозрачности. Пищевые предприятия должны регистрировать, откуда поступают ингредиенты и куда идут их продукты. Если происходит инцидент с производством некачественной продукции,

---

[food-safety-authority-efsa-ensuring-safe-food-and-animal-feed-in-the-eu.html](#) (дата обращения: 30.09.2022).

<sup>1</sup> Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. OJ L 31/1, 1 February 2002. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32002R0178>. (дата обращения: 27.09.2022).

<sup>2</sup> Там же.

прозрачность должна позволить властям быстро определить происхождение проблемы и принять решение, которое позволит устранить причину и позаботиться о последствиях.

Наконец, предприятия, у которых есть основания полагать, что продукты питания, которые они привезли на рынок, могут не соответствовать требованиям безопасности пищевых продуктов, обязаны вывести их из пищевой цепочки и отозвать у потребителей

Статья 17 Общего закона о продовольствии возлагает на государства-члены ответственность за соблюдение продовольственного законодательства, европейское продовольственное законодательство все чаще устанавливает стандарты национального правоприменения и предусматривает надзор.

Несмотря на то, что первая и главная цель продовольственного законодательства ЕС заключается в защите здоровья потребителей, в продовольственном законодательстве ЕС мы не нашли положения, фактически предоставляющего индивидуальному потребителю средства правовой защиты, на которое он может ссылаться в суде. В настоящее время единственным законом, защищающим права потребителя, является закон «О защите прав потребителей», предназначенный для поддержки потребителя в судебных делах с производителями некачественной продукции. Правила ответственности за продукцию были согласованы в Европейском Союзе Директивой 85/374<sup>1</sup>. Она устанавливает принцип строгой ответственности производителя, что означает, что производитель будет нести ответственность за ущерб, причиненный некачественным продуктом, который он поставил на продовольственный рынок.

В 2019 г. в Евросоюзе был принят Регламент (ЕС) 2019/1381 «О прозрачности и устойчивости оценки рисков ЕС в пищевой цепочке», который внес изменения в основном в Регламент (ЕС) № 178/2002<sup>2</sup>. В соответствии с регламентом европейские потребители получили автоматический доступ ко всем исследованиям и ин-

---

<sup>1</sup> Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules. OJ L 165/1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0882>. (дата обращения: 27.09.2022).

<sup>2</sup> Regulation (EU) 2019/1381 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain and amending Regulations (EC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R1381> (дата обращения: 27.09.2022).

формации, касающейся продуктов питания, ко всем научным исследованиям продовольственных товаров, к анализу процесса оценки рисков. Теперь большая часть современного продовольственного законодательства касается информации, которую продовольственные предприятия предоставляют потребителям относительно своего продукта посредством рекламы и маркировки. Маркировка означает «любые слова, сведения, торговое наименование, вещество или символ, относящиеся к пище, и размещенные на любой упаковке, документе, уведомлении, этикетке»<sup>1</sup>. Маркировка и другая информация о пищевых продуктах не могут вводить в заблуждение. Все расфасованные пищевые продукты должны быть помечены на языке, который легко понять. Обычно подразумевается национальный язык государства-члена.

На наш взгляд, прозрачность в системе обеспечения продовольственной безопасности имеет решающее значение.

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC). URL: // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011R1169> (дата обращения: 27.09.2022).

## Герасимова Тамара Александровна

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат педагогических наук, доцент  
E-mail: aser456@mail.ru*

### ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Аннотация:** просветительская деятельность представляется общественным благом и является важным средством для решения стратегических задач просвещения в целом. Актуальность статьи связана с вступлением в силу Закона о просветительской деятельности, который выступает на сегодняшний день объектом дискуссий, а его необходимость в российском праве подвержена сомнению. Автором делается вывод о том, что просветительская деятельность как системная и позитивная деятельность государства, общества и граждан должна быть направлена на пропаганду и распространение информации для формирования новых знаний, культуры и мировоззрения.

**Ключевые слова:** просветительская деятельность, просвещение граждан, закон, общество, государственные органы.

#### Gerashimova Tamara A.

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law,  
Saratov State Law Academy Candidate of Pedagogy, Associate Professor*

### LEGAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL ACTIVITIES

**Abstract:** educational activity is considered a public good and is an important means for solving the strategic tasks of education in general. The relevance of the article is connected with the entry into force of the Law on Educational Activities, which is currently the subject of discussion, and its necessity in Russian law is questionable. The author concludes that educational activities as a systemic and positive activity of the state, society and citizens should be aimed at promoting and disseminating information for the formation of new knowledge, culture and worldview.

**Keywords:** educational activity, education of citizens, law, society, state bodies.

**В** связи с ростом потока информации, поступающей из разнообразных медиаисточников, огромного выбора просветительских продуктов становится проблематичным определить их достоверность. Для современного потребителя информации необходимо не только проявление самостоятельного осмысления, оценки и ин-

терпретации текущих событий, но и создание на этой основе новых векторов своего развития. На сегодняшний день массовый потребитель информации зачастую воспринимает ее неререфлексивно. В этой связи одной из задач просвещения является построение механизма, который поможет правильно сориентироваться в постоянном потоке информации, освоить ее, тем самым способствовать приобретению новых знаний в различных областях.

Вопрос о качественной просветительской деятельности активно обсуждается в настоящий момент. Понятие «просветительская деятельность» до настоящего момента все еще является дискуссионным, а научные подходы и соответствующие правовые нормы – разрозненными, в связи с чем на практике могут создаваться определенные трудности, связанные в числе прочих и с обеспечением устойчивости участников правовых отношений. Кроме того, указанное влияет на объем полномочий, возложенных на участников таких отношений.

На наш взгляд, миссия просвещения и просветительской деятельности представляется как общественное благо в широком социально-культурном контексте. Прежде чем говорить о перспективе данного процесса, следует разобраться в терминах и определениях. В словаре С.И. Ожегова просвещение – это «знания, образованность, их распространенность» [2]. Понятие «просветительство» не получило в науке адекватного определения, более того, оно отсутствует в словарях и энциклопедиях. В нашем понимании просветительство можно определить как значимую и позитивную деятельность, осуществляемую в интересах просвещения граждан, что будет способствовать дальнейшему развитию общества в целом.

Поводом для рассмотрения данного определения послужило внесение изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части введения определения «просветительской деятельности», охватывающего различные направления распространения информации. По мнению разработчиков Закона, под «просветительской деятельностью» следует понимать «осуществляемую вне рамок образовательных программ деятельность, направленную на распространение знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта и компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов» [3].

Н.И. Сухова под просветительской деятельностью понимает «совокупность информационно-образовательных мероприятий по пропаганде и целенаправленному распространению научных знаний и социально значимых сведений, формирующих общую культуру человека, основы его мировоззрения и комплекс интеллектуальных способностей к компетентному действию» [1, с. 63].

С нашей точки зрения, «просветительскую деятельность» возможно понимать как «единую целостную систему формирования в обществе восприятия ценностных основ новых знаний, процесс формирования и привития человеку моральных ценностей, образующих неразрывную связь с общим воспитанием для дальнейшего развития и самостоятельное стремление человека удовлетворить свои потребности и интересы в какой-либо сфере».

Правительство РФ, наделенное полномочиями по нормативно-правовому регулированию многих вопросов, приняло постановление, определяющее порядок, условия и формы осуществления просветительской деятельности, а также правила контроля за ней [4]. Необходимо подчеркнуть, что действие принятого постановления не распространяется на культурно-просветительскую деятельность религиозных организаций.

Пунктом 5 постановления установлены формы просветительской деятельности, к ним отнесены лекции, презентации, семинары, мастер-классы, круглые столы, дискуссии и др. Просветительская деятельность также может осуществляться в других формах, в том числе с применением сети Интернет.

Организатором просветительской деятельности признается любой субъект, занимающийся «просвещением». На организатора возлагается обязанность не использовать данную деятельность для разжигания социальной розни, а также не распространять сведения, указанные в ч. 1 ст. 10.6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (призывы к совершению преступлений, экстремистские материалы и др.) [5]. Организатор, признаваемый иностранным агентом, обязан также сопровождать свои сообщения и материалы соответствующим указанием.

Организатору, осуществляющему просветительскую деятельность в отношении несовершеннолетних и с привлечением бюджетных средств, предварительно необходимо будет уведомить Министерство науки и высшего образования Российской Федерации или Минпросвещения России и предоставить планируемую про-

грамму. Форму и порядок направления уведомления определяют названные министерства.

Контроль за просветительской деятельностью будет осуществлять Правительство РФ с привлечением общественности. Если факты совершения «просветителем» преступлений или административных правонарушений будут иметь место, то заинтересованные граждане и организации смогут сообщить в уполномоченные на рассмотрение таких дел государственные органы. О допущенных нарушениях правил распространения информации в процессе просветительской деятельности возможно будет сообщить также в Минобрнауки или Минпросвещения, которые при подтверждении факта нарушения направят организатору уведомление по установленной форме о необходимости его устранения.

Однако законодатель не конкретизирует механизм и формы реализации данного направления деятельности, не учтены требования воспитательной функции просветительской деятельности. Это свидетельствует о необходимости применения широкого комплекса учебно-воспитательных, организационно-культурных, индивидуальных и массовых мероприятий, направленных на повышение уровня общей культуры и социальной активности населения, формирование общественного мнения по актуальным вопросам, содействие политической ориентации граждан. Не использован комплексный подход в реализации основных, взаимосвязанных между собой функций: просветительской, координирующей, контрольной.

Таким образом, правовая политика в сфере осуществления просветительской деятельности представляется весьма актуальной и оправданной, но при этом нуждается в дальнейшем развитии. Реализация Федерального закона потребует принятия подзаконных нормативных правовых актов. Особенно актуальной видится задача научной и практической разработки вариантов особых концепций распространения знаний, которые будут способствовать повышению уровня гражданского сознания и общей культуры граждан.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Сухова Н.И.* Концепция правового просвещения в деятельности по нейтрализации противодействия осуществлению закона: необходимость формирования и реализации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 2 (145). С. 60–69.

2. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. URL: <https://slovarozhegova.ru/word> (дата обращения: 03.10.2022).

3. Федеральный закон от 5 апреля 2021 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”»(последняя редакция). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_381385/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_381385/) (дата обращения: 01.10.2022).

4. Постановление Правительства РФ от 1 июля 2022 г. № 1195 «Об утверждении Правил осуществления просветительской деятельности». URL: <https://base.garant.ru/404936297> (дата обращения: 04.10.2022).

5. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 14 июля 2022 г.). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6179](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6179) (дата обращения: 04.10.2022).



## Дехтярь Иван Николаевич

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: ivandehtyar@mail.ru*

### О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация:** *статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов правового регулирования организации территориального общественного самоуправления. В качестве таковых выделены несовершенство положений нормативных актов, устанавливающих порядок определения пространственных пределов действия территориального общественного самоуправления; наличие пробелов в законодательстве, закрепляющем порядок регистрации территориального общественного самоуправления как юридического лица; недостаточное участие молодежи в его деятельности. Определены пути совершенствования нормативных правовых актов в целях решения данных проблем.*

**Ключевые слова:** *территориальное общественное самоуправление, муниципальная власть, юридическое лицо, местное сообщество, финансирование.*

## Dekhtyar Ivan N.

*Docent of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy, Candidate of Jurisprudence*

### ON SOME PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT

**Abstract:** *the article is devoted to the problematic issues of legal regulation of the organization of territorial public self-government. As such, the imperfection of the provisions of normative acts that establish the procedure for determining the spatial limits of the action of territorial public self-government highlighted; the presence of gaps in the legislation that fixes the procedure for registering territorial public self-government as a legal entity; insufficient participation of young people in its activities. The ways of improving normative legal acts in order to solve these problems are determined.*

**Keywords:** *territorial public self-government, municipal government, legal entity, local community, financing.*

**О**рганизация территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) и его взаимоотношений с муниципальной властью характеризуется наличием ряда проблем, возникающих

вследствие несовершенства нормативных правовых актов. Одной из ключевых проблем организации ТОС является установление его границ. Как следует из содержания ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10], границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, представительным органом. Однако такое предложение может быть оформлено различным образом. Так, в Сургутском районе Ханты-Мансийского автономного округа оно закрепляется в протоколе собрания. Вместе с тем имеются и иные способы фиксации. Например, в городе Нижневартовск проведение собрания не обязательно – достаточно обращения группы граждан численностью более трех. Данный способ следует признать неоптимальным, поскольку при его использовании не происходит объективного выражения мнения населения, проживающего на территории, в рамках которой предполагается деятельность ТОС.

Кроме того, в действующем законодательстве отсутствует прямое закрепление пространственных пределов действия ТОС по правилу «одна территория один ТОС». В то же время имеются положительные примеры, когда данное правило устанавливалось в положениях о ТОС муниципалитетов [7].

Границы ТОС не должны быть жестко обусловлены границами жилых домов. Данная позиция обоснована тем, что в территорию проживания гражданина следует включать как жилое помещение, так и иную, необходимую для удовлетворения потребностей человека, территорию. Вместе с тем анализ судебной практики свидетельствует о том, что в ряде случаев суды занимают прямо противоположную позицию [1]. В отдельных случаях суд констатирует, что границы территорий ТОС должны быть обусловлены внутренним делением муниципального образования [8].

Неправильное толкование положений ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10] может привести к злоупотреблениям муниципальной властью. Самоуправление подразумевает самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, однако органы муниципального управления имеют возможность оказывать влияние, которое подавляет самостоятельность ТОС. Так, в отдельных муниципальных образованиях отмечалось ограничение права

граждан избирать главу ТОС. Подобный пример имел место в Ханты-Мансийском автономном округе, в поселке Луговском Ханты-Мансийского района, в соответствии с уставом которого глава ТОС не избирался, а назначался главой муниципалитета [6].

Взаимоотношения ТОС и местного самоуправления должны строиться на принципах координации, а не подчинения. Однако в отдельных субъектах, например, в Архангельской области, отмечались факты избыточного влияния муниципальных органов власти на процесс проведения собраний ТОС, требований предоставления отчетности [3]. Включение ТОС в структуру местного самоуправления не будет способствовать его развитию, а лишь приведет к построению вертикали власти на муниципальном уровне.

Следующая проблема состоит в наличии пробелов в законодательстве, устанавливающем порядок регистрации ТОС как юридического лица. Значительный процент ТОС, имеющих государственную регистрацию, отмечается в тех регионах, где общее количество ТОС не высоко [5]. Отсутствие статуса юридического лица у ТОС отрицательным образом сказывается на развитии данного института, его функционировании, поскольку возникают значительные трудности в поиске финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения. Финансовая поддержка чаще всего оказывается тем ТОС, которые зарегистрированы в качестве юридического лица [5]. Наличие лишь муниципальной регистрации усложняет получение финансирования. Если ТОС имеют только муниципальную регистрацию, то гранты поступают не непосредственно им, а в администрацию муниципалитета, что вызывает риск бюрократизма [4].

Возможна регистрация ТОС в форме некоммерческой организации. Однако большинство из нормативно закрепленных видов таких организаций предполагает обязательное членство. В то же время специфика деятельности ТОС как субъекта, тесно связанного с осуществлением самоуправления, свидетельствует о нецелесообразности данного подхода. Необходимо поддержать существующую в науке позицию относительно того, что форма общественной организации не в полной мере отвечает сущности ТОС, так как участие в ТОС предусматривает его открытость для всех граждан, которые проживают в границах соответствующей территории [9]. В связи с этим следует констатировать наличие потребности в правовом закреплении отдельного вида некоммерческой организации ТОС, а также установлении возможности признания ТОС социально ориентированными некоммерческими организациями.

Требует решения вопрос недостаточного участия молодежи в деятельности ТОС. Их председатели зачастую являются пенсионерами. Основной причиной этого является недостаточная финансовая обеспеченность. В то же время ориентация лишь на денежные стимулы не может являться единственным способом мотивирования молодых граждан к участию в ТОС. Не менее важным шагом представляется организация взаимодействия ТОС и местных органов власти в аспекте продвижения наиболее активных кадров, поскольку участие в ТОС позволит им приобрести опыт организаторской работы, получить представление об актуальных проблемах муниципалитета. Таким образом, непосредственно формируются компетенции молодого гражданина, способного в дальнейшем осуществлять служебную деятельность на благо своего муниципального образования.

ТОС не обладает правом обращения в суд за защитой прав и интересов жителей соответствующей территории. Вместе с тем целью деятельности ТОС является решение вопросов местного значения, что подразумевает представительство интересов населения. Суды в настоящее время отказывают в удовлетворении заявлений ТОС, которые обращаются с требованием о признании недействительными актов органов местного самоуправления [3].

Подводя итог, следует сделать вывод, что в целях решения проблем организации ТОС требуется определить его в законодательстве в качестве особой организационно-правовой формы юридического лица, не предполагающей наличие членства; установить, что в пространственные пределы ТОС входят территории общего пользования; закрепить требование проведения собрания граждан для определения границ ТОС; наделить органы ТОС правом на обращение в суд за защитой прав и интересов неопределенного круга лиц; обеспечить взаимодействие ТОС и органов местного самоуправления в целях формирования кадрового резерва муниципальной службы.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 23 июля 2013 г. по делу № 33-5917/13 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.10.2022).
2. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 5 мая 2015 г. по делу № 33-3304 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.10.2022).

3. *Баженова О.И.* К проблеме правового регулирования территориального общественного самоуправления // Местное право. 2015. № 5. С. 77–106.

4. *Лагунова С.В.* Модели взаимодействия территориального общественного самоуправления и органов муниципальной власти (на материалах социологических исследований в Архангельской области) // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 5. С. 41–47.

5. *Медведева Н.В.* Особенности организации и проблемы развития ТОС в условиях территориальной дифференциации // Социодинамика. 2021. № 4. С. 94–101.

6. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам» // БВС РФ. 2000. № 1.

7. Определение Алтайского краевого суда от 26 октября 2011 г. по делу № 33-9340/11 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.10.2022).

8. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 мая 2015 г. по делу № А41-55066/14 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.10.2022).

9. *Степанова А.Д.* Проблемные вопросы и пути совершенствования законодательства об органах территориального общественного самоуправления в России // Аллея Науки. 2021. Т. 2. № 6 (57). С. 591–600.

10. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2022. № 1, ч. 1, ст. 61.

## **Зайкова Светлана Николаевна**

*докторант, доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: snzaikova@rambler.ru*

### **ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ТРУДАХ ПРОФЕССОРА Н.М. КОНИНА (на примере авиационной безопасности)**

**Аннотация:** *вопросы обеспечения авиационной безопасности рассматриваются на основе научных взглядов профессора, доктора юридических наук Николая Михайловича Кони́на. Анализируется возможность применения в авиации организационно-правовых средств обеспечения безопасности, предложенных ученым. В статье приводятся результаты анализа изменений контрольно-надзорного законодательства, вносятся предложения по профилактике нарушений в рассматриваемой области.*

**Ключевые слова:** *государственный контроль, государственный надзор, транспортная безопасность, авиационная безопасность, воздушный транспорт.*

## **Zajkova Svetlana N.**

*Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department  
of Saratov State Law Academy, Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor*

### **SAFETY ISSUES IN THE WORKS OF PROFESSOR N.M. KONIN (by the example of aviation security)**

**Abstract:** *issues of ensuring aviation security are considered on the basis of the scientific views of Professor, Doctor of Law Nikolai Mikhailovich Konin. The possibility of using organizational and legal means of ensuring security proposed by scientists in aviation is analyzed. The article presents the results of the analysis of changes in the control and supervisory legislation, makes proposals for the prevention of violations in the area under consideration.*

**Keywords:** *state control, state supervision, transport security, aviation security, air transport.*

**П**рофессор, доктор юридических наук Николай Михайлович Кони́н отмечал, что государство в зависимости обусловленных его сущностью целей осуществляет деятельность в различных сферах общественной жизни и его основной интерес состоит в обеспечении безопасности [3–5]. Ученый выделял организационно-

правовые средства обеспечения различных видов безопасности: особые правовые режимы территорий и объектов, определенный государственный порядок реализации потенциально небезопасных прав и свобод, специальные предметно-функциональные виды государственной деятельности [6–7]. Особую роль в обеспечении безопасности Николай Михайлович отводил контрольно-надзорным полномочиям государственных органов [8–9].

Рассматривая указанные научные взгляды применительно к области авиационной безопасности, можно отметить их обоснованность, поскольку система авиационной безопасности включает в себя все предложенные ученым организационно-правовые средства.

В настоящее время контрольно-надзорная деятельность в области авиационной безопасности претерпевает существенные изменения. Часть проблемных вопросов, связанных с организацией и проведением федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, освещенных в 2021 г. на IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» [2, с. 289], нашли свое решение. Так, сформирован исчерпывающий список нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования; утверждены формы проверочных листов; утверждена программа профилактических мероприятий в сфере нарушений обязательных требований транспортной безопасности на 2022 г.

Несмотря на проведенное совершенствование правовой базы и выполнение ряда организационных мер, по-прежнему остаются в работе и требуют внимания органов публичного управления транспортной отраслью отдельные вопросы федерального государственного контроля (надзора) в области авиационной безопасности.

Во-первых, следует отметить излишнее правовое регулирование правоотношений в области авиационной безопасности.

Правовую основу обеспечения авиационной безопасности составляет международное и национальное законодательство.

Особое значение в правовом регулировании рассматриваемых правоотношений занимают международные правовые акты, соглашения и договоры, которые во многом определяют содержание российского воздушного законодательства и законодательства в области транспортной безопасности. Все международные рекомендации сводятся к тому, что страны обязаны применять необходимые меры

по защите от актов незаконного вмешательства в отношении внутренних полетов на основе проведенной соответствующими национальными полномочными органами оценки риска безопасности.

Российской Федерацией указанная рекомендация выполнена. Воздушный кодекс РФ устанавливает требования по авиационной безопасности для всех видов авиации (гражданской, государственной и экспериментальной), в том числе для внутренних полетов, определяя приоритет международных договоров относительно национального законодательства. Такой приоритет объясняется тем, что гражданская авиация, по сути, является международной транспортной системой, не имеющей себе равных среди других видов транспорта, деятельность которых территориально ограничена из-за специфики коммуникационных сетей [1, с. 3].

Рассматривая российскую правовую основу авиационной безопасности, можно выделить две ее составляющих: воздушное законодательство и законодательство о транспортной безопасности.

Издаваемые нормативные правовые акты по одним и тем же вопросам приводят к регламентационному усложнению, к «правовому перенасыщению» [11, с. 38]. Так, к числу досмотровых мероприятий на территории объектов транспортной инфраструктуры воздушного транспорта относятся: досмотр (дополнительный досмотр, повторный досмотр) (ст. 12.2 федерального закона о транспортной безопасности); предполетный и послеполетный досмотр (ст. 85 Воздушного кодекса РФ). Соответственно, предметом федерального государственного контроля (надзора) в области авиационной безопасности являются выполнение обязательных требований по двум видам законодательства и по двум видам досмотра.

Имеют множественную природу и субъекты федерального контроля (надзора). Наряду с подразделениями транспортной безопасности авиационная безопасность обеспечивается: службами авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, службами авиационной безопасности эксплуатантов (авиационных предприятий), иными уполномоченными органами, например, полицией в установленном порядке.

Исходя из вышеизложенного, обязательные требования в области авиационной безопасности установлены: для подразделений транспортной безопасности – Правительством РФ в соответствии с федеральным законом о транспортной безопасности (например, к аэропортам); для служб авиационной безопасности – Минтрансом России в соответствии с воздушным законодательством (например,



к аэропортам, к эксплуатантам авиации общего назначения). Перечисленные примеры излишнего правового регулирования правоотношений в области авиационной безопасности свидетельствуют об усложнении федерального контроля (надзора) в указанной области.

Во-вторых, не налажена работа кабинета самообследования. Федеральным законодательством о государственном контроле был установлен новый принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, определяющий приоритет в сторону превентивных мероприятий, направленных на профилактику, снижение риска причинения вреда (ущерба).

Как отмечали ученые, превентивное предупреждение угроз, предотвращение опасности являются отправными точками административного надзора [10, с. 31].

Предполагалось, что контролируемые лица смогут, не дожидаясь плановых проверок, выявлять недостатки своей работы и самостоятельно принимать необходимые меры по их устранению, что позволит обеспечить превентивность принимаемых мер.

В настоящее время вкладка «самооценка» для субъектов авиационной безопасности не доступна. Из открытых источников не удалось установить, проходит ли информационный ресурс разработку. По нашему мнению, указанный ресурс должен отражать обязательные требования, категории рисков и методики их оценки, материалы для самопроверок и внутреннего аудита, единые типовые публичные контрольные листы, сведения о публичных профилактических мероприятиях.

В-третьих, по-прежнему не налажена работа сервиса «Онлайн-калькулятор категории риска деятельности», предназначенного для получения информации о категории риска и допустимой периодичности плановых проверок при наборе основных условий.

Таким образом, следует отметить, что предложенные профессором Н.М. Кониным организационно-правовые средства обеспечения безопасности применимы в авиации. Видится необходимым при совершенствовании правовой политики в сфере государственного контроля и надзора руководствоваться в том числе научными изысканиями [12, с. 33]. В первую очередь требуется большая работа по налаживанию механизмов превентивного характера.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Елисеев Б.П., Сvirкин В.А.* Воздушное право: учебник // СПС «КонсультантПлюс».

2. *Зайкова С.Н.* Проблемные вопросы федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 2021. С. 288–293.

3. *Конин Н.М.* К вопросу о понятии и содержании государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 2(84). С. 159–163.

4. *Конин Н.М.* К вопросу о предмете административно-правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (87). С. 81–85.

5. *Конин Н.М.* Понятие и сущность общественной безопасности // Право и практика. 2010. № 1. С. 51–59.

6. *Конин Н.М.* Административное право России: курс лекций. М.: Юристъ, 2004.

7. *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2007.

8. *Конин Н.М., Маторина Е.И., Мангушева Т.С.* К легализации публичной власти в обновленной Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6 (137). С. 108–117.

9. *Конин Н.М., Маторина Е.И., Мангушева Т.С.* К легализации публичной власти в обновленной Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6(137). С. 108–117.

10. *Мартынов А.В.* Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: монография. М.: NOTA BENE, 2010.

11. *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007.

12. *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24–35.

## **Землянская Наталья Ивановна**

*профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права  
имени профессора Нины Ивановны Химичевой  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: zemlianskaya@yandex.ru*

# **БЮДЖЕТ КАК ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Аннотация:** финансовое обеспечение реализации полномочий органами публичной власти осуществляется посредством расходования средств государственных и местных бюджетов, поскольку наиболее значимые социально-экономические потребности общества обеспечить способно только государство и его территориальные образования. Это не исключает возможности привлечения к финансированию публичных расходов иных субъектов: коммерческих и некоммерческих организаций и других. Однако такое участие организаций в расходовании финансовых ресурсов в общественно значимых целях обусловлено волей публичной власти и закреплено в принимаемых ею актах.

**Ключевые слова:** публичная власть, общество, бюджет, публичные расходы, публичные интересы.

## **Zemlyanskaya Nataliya I.**

*Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law  
of the name Nina I. Khimicheva Saratov State Law Academy,  
Candidate of jurisprudence, Associate Professor*

# **THE BUDGET AS THE FINANCIAL BASIS FOR THE FUNCTIONING OF PUBLIC POWER IN MODERN RUSSIA**

**Abstract:** financial support for the exercise of powers by public authorities is carried out through the expenditure of state and local budgets, since only the state and its territorial entities can provide the most significant socio-economic needs of society. This does not exclude the possibility of attracting other entities to finance public expenditures: commercial and non-profit organizations and others. However, such participation of organizations in spending financial resources for socially significant purposes is conditioned by the will of the public authorities and is fixed in the acts adopted by them.

**Keywords:** public power, society, budget, public spending, public interests.

**А**ктивно используемое в научном обороте понятие «публичная власть» с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [1] приобрела вполне конкретное нормативное содержание. Как следует из ст. 132 Конституции РФ, в единую систему публичной власти входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие взаимодействие в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории. При этом нельзя не отметить, что, по всей вероятности, открытым остается вопрос: публичная власть ограничивается органами государственной власти и местного самоуправления или они входят в систему публичной власти наряду с иными институтами.

Не случайно вопрос о существовании отдельной формы публичной власти – власти самого общества, выделяемой наряду с государственной (включая местное самоуправление), уже давно был предметом научного анализа. В частности, С.А. Авакян констатирует несомненное соучастие общества в осуществлении публичной власти государства: выборы органов власти, обсуждение проектов их решений, иные средства доведения желаний граждан и их групп до государственных органов, а также элементы общественного контроля в отношении государственных органов. Но ученый задается вопросом: а достаточно ли этого обществу или оно само сформировало своеобразный канал самовыражения, превращающий его в действенную структуру во взаимодействии с государственной властью. Сформулированный им тезис о том, что конституционная теория и практика публичной власти в России имеет существенную закономерность, состоящую в сложившемся государственном народовластии, т.е. осуществляемом государственными органами, обоснован, и говорить о расширении публичной власти за пределы государственной власти, несомненно, можно, но довольно проблематично [2, с. 7].

Современные конституционные новеллы, хотя и нацелены на укрепление публичной (государственной и муниципальной) власти российского государства, по-прежнему оставляют обществу в большей степени роль объекта управления со стороны институтов государства. Власть общества, сформировавшего государство, существенно им же ограничена, а способы влияния народа на публичную власть государственно урегулированы.

Подход к организации публичной власти находит свое отражение и в таком важном направлении ее функционирования, как финансовое обеспечение. Функционирование публичной власти должно иметь финансовую основу. Не требующим дополнительных доказательств является утверждение о важной роли государственных и местных бюджетов в финансировании задач и функций государства и местного самоуправления. Это прямо вытекает из положений бюджетного законодательства [3], наделяющего органы государственной власти и местного самоуправления бюджетно-правовым статусом участника бюджетного процесса, реализующего бюджетные полномочия по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению соответствующих бюджетов, осуществлению бюджетного контроля, ведению и составлению бюджетной отчетности. Это означает, что они не только разрабатывают и принимают акты о бюджетах, но и являются основными получателями бюджетных средств, а также распределяют бюджетные ассигнования между подведомственными распорядителями и (или) получателями, т.е. бюджеты составляют материальную основу реализации органами публичной власти возложенных на них функций для эффективного решения задач населения соответствующей территории.

Несмотря на возложение обязанности по осуществлению публичных расходов на все более и более широкий круг субъектов, наиболее значимые социально-экономические потребности общества финансово обеспечить способно только государство. Именно оно располагает для этого достаточными финансовыми ресурсами, а особая роль в этом принадлежит бюджетам бюджетной системы РФ, находящимся в собственности соответствующих публично-правовых образований. При этом коммерческие и некоммерческие организации (государственные и муниципальные предприятия, учреждения, государственные корпорации, публичные и публично-правовые компании, фонды и другие), осуществляющие расходование своих средств в общественно значимых целях, не добровольно принимают на себя такие обязательства, а реализуют закрепленные в законодательстве обязанности, обусловленные публичными целями их создания. Думается, это вполне соответствует сложившейся в России модели взаимодействия законной власти и общества, соучаствующего финансовыми ресурсами своих институтов в реализации публичных потребностей.

Бюджет как денежный фонд является собственностью публично-правового образования. В соответствии с Гражданским кодексом

РФ [4] средства государственного или местного бюджета вместе с иным имуществом соответствующего публично-правового образования, не закрепленным за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации либо соответствующего субъекта Российской Федерации, либо муниципальную казну соответствующего муниципального образования.

Рассматривая бюджет как денежный фонд, необходимо отметить его предназначение для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Это прямо закреплено в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, содержащей легальное определение понятия «бюджет» как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Следует обратить внимание, что в целевом назначении бюджета заложено два существенных момента.

Во-первых, речь идет о *финансовом обеспечении* задач и функций публично-правовых образований, которые «могут быть достигнуты при условии адекватного управления обществом и государством при должном финансировании» [5, с. 21]. Выполнение государственным аппаратом или органами местного самоуправления возложенных на них полномочий должно основываться на правовых, организационных, финансовых, имущественных и иных гарантиях их деятельности. Бюджет способен обеспечить лишь финансовую сторону функционирования государства и его территориальных подразделений, поскольку любое управленческое решение должно иметь финансовую составляющую. Для этого бюджет формируется и именно из названного денежного фонда осуществляются наиболее значимые публичные расходы, покрывающие затраты государства в целом либо конкретной его территории.

Во-вторых, бюджет предназначен для *финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления*. Это утверждение нуждается в некотором уточнении. Думается, роль бюджета не должна ограничиваться собственными интересами публично-правовых образований, на финансовое обеспечение задач и функций которых он преимущественно нацелен. Публичные расходы, финансирование которых в подавляющем большинстве случаев осуществляется именно за счет средств бюджетов бюджетной системы России, направлены на удовлетворение публичного интереса, границы которого несколько шире интересов государства

и муниципальных образований. Особая роль бюджетов публично-правовых образований обусловлена тем, что они служат финансовой основой реализации наиболее значимых публичных интересов. Социальные, экономические и иные интересы государства, общества, социальных групп и отдельных граждан удовлетворяются также посредством осуществления публичных расходов из иных денежных фондов, принадлежащих субъектам, чья деятельность связана с выполнением публичных функций. Но их участие в финансовом обеспечении интересов общества обусловлено волей самого государства ввиду явной недостаточности финансовых ресурсов последнего, сосредоточенных в бюджетах бюджетной системы РФ.

Таким образом, финансовую основу функционирования публичной власти составляет, прежде всего, бюджет публично-правового образования, представляющий собой обособленный от иного имущества государства или муниципального образования денежный фонд, находящийся в собственности и распоряжении соответствующего публично-правового образования, предназначенный для финансового обеспечения наиболее значимых публичных интересов, формируемый и используемый в порядке, установленном действующим российским законодательством.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

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» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

2. *Авакьян С.А.* Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2022. № 29, ч. 3, ст. 5305.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25 февраля 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2022. № 9, ч. 1, ст. 1252.

5. *Черноверский А.М.* Правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации: история развития и место в финансовом праве // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 1. С. 21–31.

## Кадыров Азамат Анварбекович

*старший преподаватель кафедры гражданского, трудового  
и экологического права КНУ им. Ж. Баласагына, кандидат юридических наук,  
руководитель Центра эколого-правовых исследований  
КНУ им. Ж. Баласагына (Кыргызская Республика)  
E-mail: kadyrovazamat@inbox.ru*

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В УСЛОВИЯХ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ

**Аннотация:** *в статье приводится анализ действующего водного законодательства Кыргызской Республики в сфере управления водными ресурсами.*

**Ключевые слова:** *Кыргызская Республика, государственная собственность на воды, государственное управление, Водный кодекс, разрешение на водопользование.*

## Kadyrov Azamat A.

*Senior Lecturer, Department of Civil, Labor and environmental law  
KNU them. J. Balasagyn, Candidate of legal sciences,  
Head of the Center for Environmental and Legal Research  
KNU them. J. Balasagyna (Kyrgyz Republic)*

### STATE MANAGEMENT OF WATER RESOURCES OF THE KYRGYZ REPUBLIC UNDER CONDITIONS OF EXCLUSIVE STATE OWNERSHIP OF THE WATER

**Abstract:** *the article provides an analysis of the current water legislation of the Kyrgyz Republic in the field of water resources management.*

**Keywords:** *Kyrgyz Republic, state ownership of water, public administration, Water Code, water use permit.*

**К**онституция Кыргызской Республики устанавливает исключительную государственную собственность на воды. Водные ресурсы провозглашаются достоянием народа. Но вместе с тем до сих пор не принята Национальная водная стратегия, предусмотренная статьей 1 Водного кодекса КР, в качестве основополагающего документа, устанавливающего основные принципы, положения и порядок разработки планов, программ, документов, решений или действий в отношении развития, использования и охраны водного фонда. Не приняты нормативные правовые акты, определя-



ющие полномочия и порядок функционирования Бассейновых водных администраций, Бассейновых водных советов, Национальной комиссии по обеспечению безопасности плотин, Национальной комиссии по ирригации и дренажу, которые наделены отдельными полномочиями в сфере регулирования водных отношений Водным Кодексом Кыргызской Республики. О «бюрократичности» Водного Кодекса КР можно говорить и сегодня, спустя годы после принятия. К примеру, на «сверхбюрократичность» Водного Кодекса России 1995 г. обращал внимание профессор С.А. Боголюбов в предисловии к Комментарию к Водному Кодексу [1]. Недостатки ВК РФ 1995 г. в России учли при принятии действующей редакции ВК РФ.

Водный Кодекс Кыргызской Республики чрезмерно «бюрократизирует» процедуру предоставления водных объектов в пользование, которые нуждаются в приведении в соответствие Конституцией и Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах».

Отмена лицензионной системы предоставления прав пользования водами и восстановление единой разрешительной системы водопользования фактически никак не повлияло на деятельность водопользователей. Закон КР «О лицензировании», как не предусматривал до вступления Водного Кодекса КР в силу, отменившего лицензирование водопользования, так и не предусматривает и после вступления его в силу водопользование в перечне видов деятельности, подлежащих лицензированию.

Сложилась ситуация, когда хозяйственно-распорядительные и контрольно-надзорные функции реализует один и тот же государственный орган, а это противоречит принципам управления охраной окружающей среды.

В этом смысле типичной можно считать ситуацию с охраной природных объектов и контролем за рациональным природопользованием в республике. Согласно статье 31 Закона КР «Об охране окружающей среды» министерства и административные ведомства осуществляют ведомственный контроль, а специально уполномоченный орган по охране окружающей среды осуществляет надведомственный контроль. По сути, водные объекты, находящиеся в государственной собственности, на местах предоставляют в пользование органы местного самоуправления.

Представляется, что для более эффективного управления водными ресурсами необходимо наделить органы местного самоуправления государственными полномочиями в области предо-

ставления прав пользования водными объектами и муниципального контроля путем договорного делегирования или принятием специального закона. Это позволит оперативно решать проблемы на местах.

Российские ученые-юристы также придерживаются мнения о том, что необходимо вернуть муниципальный контроль на уровне муниципальных образований Российской Федерации [2].

Наделенные по Закону КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» полномочиями осуществлять контроль по охране природы, органы местного самоуправления не обладают реальными инструментами реагирования, так как органы местного самоуправления и местной государственной администрации не предусмотрены в общей части Кодекса КР «Об административной ответственности» как имеющие полномочия привлекать к административной ответственности.

Средства, взысканные в результате привлечения к административной ответственности, поступают централизованно в республиканский бюджет, соответственно, органы местного самоуправления, обладающие реальной информацией относительно рационального использования водных объектов и земель водного фонда, никак не мотивированы выявлять и должным образом реагировать на совершаемые правонарушения.

Управление всегда выступает как процесс, складывающийся из ряда стадий, последовательных этапов. Наиболее важными из них являются сбор и обработка информации и принятие решений. В связи с быстрым возрастанием объемов и роли информации возникает необходимость ускорения ее сбора и обработки, упрощения, своевременного представления в достаточном объеме всем инстанциям, принимающим решения, и т.д. Достижение этих целей предполагает выработку соответствующих методов работы с информацией.

В правовом регулировании водных отношений важную роль играет та информация, которой обладают уполномоченные органы в целях эффективной реализации водной политики. Нормы, предусмотренные статьей 93 ВК КР, предусматривающие создание единой информационной системы о водных ресурсах, фактически не работают.

Она должна включать реестр разрешений на водопользование; реестр разрешений на сброс в водные объекты, водохозяйственные сооружения и земли водного фонда; из государственного водного

кадастра; из другой информации, определяемой Правительством Кыргызской Республики. Необходимо поставить вопрос об открытости и общедоступности Единой информационной системы о водных ресурсах, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет».

Проведенный анализ действующего водного законодательства Кыргызской Республики позволяет сформулировать ряд предложений.

Во-первых, необходимо создать рабочую группу при профильном Комитете Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики с участием всех заинтересованных министерств и ведомств, неправительственных организаций, граждан в целях радикальной корректировки действующих и разработки новых нормативных правовых актов, в частности, Водного Кодекса КР в части устранения правовых противоречий и уточнения неконкретных положений.

Во-вторых, необходимо утвердить разработанные: Национальную водную стратегию; Положение об охране водных ресурсов от загрязнения и истощения; Типовое Положение о бассейновом управлении водными ресурсами; Положение о Национальной комиссии по обеспечению безопасности плотин; Типовое Положение о Бассейновых Комиссиях по ирригации и дренажу; Положение о деятельности органов местной государственной администрации и местного самоуправления в сфере регулирования водных отношений и водохозяйственной деятельности; Положение о порядке выдачи, регистрации и аннулировании разрешений на водопользование.

В-третьих, следует отграничить функции надзора и функции оказания государственных услуг в сфере охраны и использования водных объектов. Функции оказания услуг закрепить за государственным органом, отвечающим за содержание водных объектов, а функциями надзора наделить государственный уполномоченный орган по охране окружающей среды.

Согласно пункту 2 статьи 5 ВК КР, «управление использованием и охраной водных ресурсов осуществляется в границах территории главного бассейна по гидрографическому принципу, относящихся к озеру Иссык-куль и главным рекам Кыргызской Республики». В каждом главном бассейне соответствующие бассейновая водная администрация и бассейновый совет отвечают за определенные аспекты по управлению водными ресурсами. Пункт 2 статьи 10

ВК КР определяет состав бассейнового совета, куда включаются представители бассейновой водной администрации (представители уполномоченного органа водного хозяйства), территориальных структур государственного органа по охране окружающей среды, государственного органа по чрезвычайным ситуациям, государственного органа по гидрогеологии, государственного санитарно-эпидемиологического органа, осуществляющего деятельность в данном главном бассейне, а также представители местной государственной администрации, неправительственных организаций и водопользователей, включая ассоциации водопользователей. Одной из задач бассейнового совета является координация деятельности в водном секторе главного бассейна. Бассейновые комиссии при бассейновых советах должны разрешать водные споры. Следует предусмотреть досудебный порядок разрешения споров, в сфере использования и охраны водных объектов с участием бассейновых комиссий.

Непосредственно реформу управления и охраны водных объектов надо начать с законодательства. В отсутствие Национальной водной стратегии на первый план выходит Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики. Среди природных ресурсов, которые необходимо охранять и рационально использовать, Концепция выделяет водные ресурсы.

Из-за продолжающегося разрушения водохозяйственных сооружений снижается плодородие почв, постепенно уменьшаются площади орошаемых земель.

Стоит согласиться с выводами С. Н. Русина в отношении того, что в законодательстве наблюдается очевидный разрыв между доктриной и реальностью. К такому выводу он приходит исходя из анализа доктринальных позиций в России [3]. В отличие от России в Кыргызстане даже стратегические документы не обновлялись. С момента принятия Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики от 4 августа 2007 г. произошли серьезные изменения в общественном развитии, многие положения Концепции не актуальны, ряд целей и задач не достигнуты. Разработанный еще в 2010 г. Проект Национальной Водной стратегии до сих пор остается не принятым. С приходом к власти действующего Президента страны был подписан Указ «О мерах по обеспечению экологической безопасности и климатической устойчивости» от 19 марта 2021 г. В части рационального использования и охраны вод дается поручение Правительству (нынешнее название – Кабинет Министров),

в частности, «расширить нормативную базу для придания некоторым ледникам статуса особо охраняемых природных территорий».

Всей правотворческой работе необходимо создать хорошую теоретико-правовую основу. В данном случае необходимо применить межотраслевой подход. Проблему «перетягивания одеял» в правовом регулировании использования природных ресурсов, которое происходит не один десяток лет между цивилистами и экологами, заключающуюся в определении баланса публичных и частных интересов, должны помочь решить именно административисты. На наш взгляд, их помощь, как специалистов, заключается в определении принципов и императивных юридических конструкций на основе которых будут заключаться договор водопользования. В договоре водопользования должен содержать необходимый объем обязанностей, требований, действий и т.д. для водопользователя-арендатора. Делается это для соблюдения публичных прав и интересов общества. Как пишет, Д.В. Хаустов, договор – не только соглашение об установлении, изменении или прекращении прав и обязанностей. Он представляет собой, в первую очередь, правовое средство, подробно регламентирующее само содержание прав и обязанностей [4], а Т.Г. Калиниченко утверждает, что отдельным договорным отношениям с участием государства, предметом которых является изъятие водного ресурса из водного объекта, придается положение «неравенства в равенстве». В других случаях государство выступает как частноправовой субъект – юридическое лицо в договорах купли-продажи водных ресурсов, изымаемых из водных объектов [5]. Заключение такого рода договоров возможно применительно только к отдельным видам использования водных ресурсов. Уверены, что надо развивать теорию и практику договорного регулирования водных отношений, и в целом, природоресурсных отношений. При этом выработать единые концептуальные положения при предоставлении любого природного ресурса. Работа предстоит совместная, как экологов и цивилистов, так и специалистов административного права.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Комментарий к Водному Кодексу Российской Федерации. М., 2007.

2. Круглый стол «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. 2008. № 4.

3. *Калиниченко Т.А.* Договоры в водных отношениях // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций. М., 2009.

4. *Русин С.Н.* Правовые проблемы нормирования сбросов загрязняющих веществ на водосборные площади и взимания платы за этот вид негативного воздействия на окружающую среду // Судья. 2015. № 9. С. 30–33.

5. *Хаустов Д.В.* Публично-правовые договоры как особый инструмент государственно-правового регулирования природопользования: автореф. канд. ... юрид. наук. М., 2003.

## Колесников Андрей Владимирович

*и.о. заведующего кафедрой конституционного права  
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера, докторант  
кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: kaviras@yandex.ru, kolecnikov.av@yandex.ru*

### СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И СТРУКТУРИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация:** *в настоящее время подходы ученых и судей Конституционного Суда РФ достаточно однообразны, и сведены к тому, что на муниципальном уровне власти под структурой органов местного самоуправления понимают и перечень органов общей компетенции, и их внутреннюю организацию. Конституционный Суд РФ неоднократно, но далеко не всегда логично, пытался доказать наличие у государства права на участие в формировании перечня органов местного самоуправления. Новые конституционные изменения еще больше способствуют участию государства в формировании системы и структуры органов местного самоуправления. Это ставит организацию органов местного самоуправления в полную зависимость от государства и делает их практически официальным придатком государственной власти, дискредитируя местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления публичной власти.*

**Ключевые слова:** *система органов; структура органов; органы местного самоуправления; структурное подразделение органа публичной власти; местное самоуправление; органы публичной власти.*

## Kolesnikov Andrei V.

*Acting Head of the Department of Constitutional Law named after Professor  
Isaac Efimovich Farber, Doctoral student of the Department of Administrative  
and Municipal Law of the Saratov State Law Academy,  
Candidate of Law, Associate Professor*

### SYSTEMATIZATION AND STRUCTURING OF PUBLIC AUTHORITIES

**Abstract:** *Currently, the approaches of scientists and judges of the Constitutional Court of the Russian Federation are rather one-sided and reduced to the fact that at the municipal level of government, the structure of local self-government bodies is understood as a list of bodies of general competence and their internal organization. The Constitutional Court of the Russian Federation has repeatedly, but not always logically, tried to prove that the state has the right to participate in the formation of the list of local self-government bodies. The new constitutional amendments further promote the participation of the State in the formation of the*

*system and structure of local self-government bodies. This puts the organization of local self-government bodies in complete dependence on the state and makes them practically an official appendage of state power, discrediting local self-government as an independent form of exercising public power.*

**Keywords:** *system of bodies; structure of bodies; local self-government bodies; structural subdivision of public authority; local self-government; public authorities.*

Одной из самых обсуждаемых тематик (появившихся на гребне демократизации и децентрализации в 90-е годы), регулируемых Конституцией РФ, явилась концепция формирования системы и структуры органов местного самоуправления. Она оказалась очень непростой. В отличие от органов публичной и государственной власти, к которым в Конституции РФ употребляется понятие «система органов», к органам местного самоуправления такая категория не применяется. На наш взгляд, это не отменяет ее наличие, точно так же, как и не исключалось наличие публичной власти до включения этого термина в Конституцию РФ. Сложность исследования этой тематики заключается в том, что она имеет политическую окраску, поскольку «вопросы формирования структуры органов местного самоуправления являются частью проблемы, связанной с определением баланса между существующими процессами централизации и децентрализации в сфере функционирования местного самоуправления» [1, с. 112] и его взаимодействия с государственной властью. От решения этой задачи зависит ответ на вопрос, кто устанавливает систему и структуру органов местного самоуправления, то есть чья это компетенция и каковы конституционные права граждан в этом вопросе.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 16 июня 1995 г. № 67-О [2] отказался давать соответствующие определения и возложил такую обязанность на Государственную думу, мотивируя это тем, что толкование такого определения является созданием новых правовых норм, что приводит к нарушению принципа разделения власти на ветви и не является компетенцией органа конституционного правосудия. Однако с тех пор ни Государственная Дума РФ, ни Конституционный Суд РФ не разъяснили концептуальную сущность указанных категорий и их понимание применительно к местному самоуправлению. Четырьмя годами позже Конституционный Суд РФ отказался от позиции невмешательства в правотворческий процесс, связанный с толкованием конститу-



ционных понятий, и включился в процесс определения категорий «система» и «структура» федеральных органов государственной власти и федеральных органов исполнительной власти (Постановление от 27 января 1999 г. № 2-П [5]). Обращаясь в Конституционный Суд РФ, представители Государственной Думы РФ (доктора юридических наук В.Г. Вишняков, В.В. Лазарев, В.А. Савельева), будучи ведущими учеными в этой области, предложили логически верные и повсеместно применяемые в советском законодательстве (отличительными чертами которого являются простота, четкость, логичность, обоснованность, единообразие терминологии) понятия. По их мнению, под системой понимается «единство взаимосвязанных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов». А под структурой понимается внутренняя организация каждого органа. Вместе с тем такой подход ограничивал бы Президента РФ определением внутренней организации министерств и ведомств, тогда как перечень органов, входящих в Правительство РФ, стал бы компетенцией Государственной Думы РФ. Для расширения компетенции главы государства Конституционный Суд РФ придумал интересную формулу, согласно которой систему, определяемую федеральным законом, составляют только виды органов (например, министерства), а конкретные органы (например, Министерство науки и высшего образования) составляют структуру Правительства РФ. Это эффективное решение лишило Государственную Думу РФ компетенции по организации перечня органов в Правительстве РФ, возложив такое право на Президента РФ. В случае если бы в Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П судьи согласились с предложенными представителями Государственной Думы РФ определениями, компетенция российского законодательного органа была бы более широкой, а в системе местного самоуправления полномочия государства по организации муниципальной власти распространились бы только на правовое регулирование перечня органов местного самоуправления, а внутренняя организация каждого органа была бы в компетенции населения, как и предусмотрено ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. То есть применительно к местному самоуправлению, под системой понималась бы совокупность взаимосвязанных органов местного самоуправления общей компетенции, исходя из разграничения их полномочий при осуществлении представительных

и исполнительных функций, которая обеспечивает баланс и систему взаимных сдержек и противовесов между этими органами, а под структурой также внутренняя организация каждого органа.

Как известно, «многие понятия кажутся глубокими, потому что они неясны и путаны» [3, с. 4], поэтому сегодня, в отсутствие официального толкования понятий «система органов местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления», закрепленных в законодательстве, они применяются вариативно в зависимости от возникающих государственных установок. Например, представительный орган формируется с применением избирательных систем, установленных законом субъекта РФ. Он также самостоятельно формирует свою внутреннюю структуру, но руководствуется при этом нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 13 декабря 2021 г.) [6] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Структура (внутренняя организация) местной администрации определяется главой администрации и утверждается решением представительного органа (ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Однако руководители структурных подразделений не всегда могут быть назначены главой администрации самостоятельно. В частности, например, в соответствии с ч. 1.1 ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 24 сентября 2022 г.) [7] руководители структурных подразделений местной администрации, руководящие образовательной отраслью, согласовываются с соответствующими органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в сфере образования. При этом положения о согласовании соответствующих лиц принимаются органами государственной власти субъектов РФ и, как правило, не включают в состав комиссии представителей муниципального образования. Во многих субъектах РФ решения комиссий носят императивный характер, непреодолимый главой местной администрации. В сущности, такое решение можно приравнять к итоговому решению органами государственной власти вопроса о назначении на должность руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления. Именно такие решения, по мнению Конституционного Суда РФ [4], не могут принимать органы государственной власти и лица, замещающие государственные должности, которые, между тем, активно принимаются.

Таким образом, отсутствие в системе местного самоуправления понятия «система органов местного самоуправления» и легализация Конституционным Судом РФ права государства на участие в формировании структуры органов местного самоуправления привело к тому, что и перечень органов местного самоуправления с их системными взаимосвязями, и их внутренняя организация стали частью компетенции государства. Это практически лишило местное самоуправление права на самостоятельность, создало условие для формирования жесткой централизованной системы публичной власти в России и превратило органы местного самоуправления в придаток (продолжение) органов государственной власти. Такая организация не соответствует конституционной сущности местного самоуправления и требует изменения, поскольку появление конституционного понятия «единая система публичной власти» требует применения единых принципов организации власти, однообразия терминов и организационного разграничения систем государственной и муниципальной власти. Появление в законодательстве о местном самоуправлении понятия «система органов местного самоуправления» позволило бы государству так же, как и в других муниципальных системах, формировать систему (перечень) самостоятельных органов с передачей местному сообществу права на самостоятельную организацию каждого органа в отдельности, к которой относится и самостоятельный выбор (или самостоятельное назначение) без вмешательства государства должностных лиц, руководящих структурными подразделениями органов местного самоуправления.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Егорова Н.Е.* Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. М.: Норма, 2007. № 12. С. 110–117.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 16 июня 1995 г. № 67-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской областной Думы о толковании части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации» / Архив Конституционного Суда Российской Федерации за 1995 г. URL: <https://base.garant.ru/5129848/> (дата обращения: 03.10.2022).
3. *Попов Б.М.* Учение о системах и структурах организаций // Концерн «СОЗВЕЗДИЕ». Воронеж, 2009.

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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6, ст. 866.

6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 13 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2022. № 1, ч. 1, ст. 61.

7. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 24 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2022. № 39, ст. 6541.

**Кони́на Елена Николаевна**

*доцент кафедры теории государства и права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: elenapalagina4@rambler.ru*

## **КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ**

**Аннотация:** *в статье исследуются особенности проведения криминологической экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. Автор говорит о ее назначении и задачах, о методологической основе. Определяется объект, предмет криминологической экспертизы. Выделяются этапы криминологического исследования, исследуется их содержание. Отмечены цели научно обоснованных предложений по устранению выявленных недостатков, которые формулируются на заключительном этапе криминологической экспертизы.*

**Ключевые слова:** *экспертиза, криминологическая экспертиза нормативно-правовых актов, криминогенность правовой нормы.*

**Konina Elena N.**

*Associate Professor of the Department of theory of state and law,  
Saratov state law Academy, Saratov,  
Candidate of legal Sciences, associate Professor*

## **CRIMINOLOGICAL EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR DRAFTS**

**Abstract:** *the article examines the features of conducting a criminological examination of normative legal acts and their projects. The author talks about its purpose and tasks, about the methodological basis. The article defines the object and subject of criminological expertise. The author identifies the stages of criminological research, examines their content. The objectives of scientifically based proposals to eliminate the identified shortcomings, which are formulated at the final stage of criminological expertise, are noted*

**Keywords:** *expertise, criminological expertise of regulatory and legal acts, criminogenicity of the legal norm.*

**О**дной из проблем современной России является несовершенство механизмов предотвращения преступности и недостаточность научного инструментария изучения и нейтрализации причин и условий преступности.

Это ставит перед наукой новые задачи в организации уголовно-превентивной деятельности, предполагающие единство научной

базы, доктрины верховенства права и конкретной криминологической практики.

Последние социально-правовые преобразования в правовой системе являются своеобразным фактором риска, усиливая социально-экономическую напряженность в обществе, а правовые ошибки в процессе правотворчества создают условия для злоупотребления правом, приобретают криминогенно опасный характер.

Необходимо заметить, что на сегодня конкретные меры по противодействию преступности осуществляются в основном на уровне правоприменения, тогда как законодательная и другая нормотворческая деятельность, как формы реализации криминологической практики, все еще остаются недостаточно вовлеченными в этот процесс. В то время как именно уже на стадии проектирования норм права необходимо осуществлять противодействие преступности.

Проведение криминологической экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов способствует выяснению механизма нормативно-правовой детерминации преступности, выработке рекомендаций по совершенствованию процесса подготовки, принятия и своевременной корректировке нормативно-правовых актов с учетом задачи по противодействию преступности.

Криминологическая экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов является разновидностью экспертизы в области права. Последняя в качестве своего предмета имеет систему социально-юридических средств влияния на поведение субъекта и социально-правовые условия, в которых происходит или прогнозируется указанное влияние. Проведение экспертиз в области права нацелено на обеспечение соответствия правовой формы существующему содержанию правоотношений. Для этого в ходе экспертизы выясняется действительное значения норм права, подпадающих под юрисдикцию экспертной оценки, выявляются тенденции и потребности в правовой сфере, устанавливается факт наличия или отсутствия конфликта правовой нормы с другими нормами и институтами права, конфликта юридической формы нормы с ее социально-правовым содержанием и сферой ее действия, даются научно обоснованные рекомендации по совершенствованию содержания и формы изложения правовой нормы.

Эксперт в ходе проведения экспертизы руководствуется следующими принципами: законность, объективность, всесторонность и полнота исследования, профессионализм, методическая обеспеченность, независимость эксперта и его личная ответственность.

Под криминалистической экспертизой понимается «исследование и оценка специалистами-криминологами соответствия документов или конкретной деятельности научно-обоснованным требованиям противодействию преступности, определение допустимости их принятия или изменения, или реализации, продолжения с позиции возможного воздействия на преступность, определяющие ее обстоятельства, а также на состояние борьбы с преступностью» [1, с. 446].

Объектом криминологической экспертизы может быть любое социальное явление, процесс, характеризующийся имеющейся или потенциальной связью с преступностью. Необходимость в проведении криминологической экспертизы возникает, например, в связи с принятием инновационных нормативно-правовых актов, стратегий и программ развития региона, инвестиционной программы и др., которые могут породить или усилить действие отдельных детерминант преступности, снизить или заблокировать антикриминогенные факторы преступности.

Предметом криминологической экспертизы выступают криминологически значимые факторы (процессы, явления), которые в своей динамике способны ухудшить криминологическую ситуацию в сфере, связанной с действием объекта экспертизы.

Производство криминологической экспертизы осуществляется на основании научно обоснованной методики и по содержанию является криминологическим исследованием.

Можно дать следующее определение понятию криминологическая экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов – это комплексное криминологическое-правовое исследование, направленное на выявление и последующее устранение правовых детерминант преступности, т.е. таких нормативных предписаний, которые имеют криминогенный характер, создают или могут создать условия для совершения преступлений, увеличивая уровень преступности.

В широком понимании рассматриваемый вид экспертизы можно представить в качестве формы криминологического контроля, она реализуется в виде научного обеспечения процесса правотворчества и осуществляется в рамках криминологической политики государства.

В Российской Федерации не предусмотрена обязательность проведения криминологической экспертизы, однако обязательной является такая разновидность криминологической экспертизы, как антикоррупционная экспертиза.

Целью криминологической экспертизы является выявление и устранение нормативно-правовых причин и условий преступности.

Учитывая это, можно обозначить задачи указанной экспертизы:

- установление того, не вносит ли исследуемый акт или его проект элементы деструктивного характера с систему правовой регуляции, порождая социальные противоречия и создавая новые криминогенные факторы;
- выяснение того, не создает ли акт или его проект препятствия для эффективной реализации государственной политики противодействия преступности;
- выработка объективных, научно обоснованных предложений по совершенствованию положений исследуемого акта или его проекта.

Д.А. Шестаков предлагает ставить перед экспертами, проводящими криминологическую экспертизу, следующие вопросы:

«Не является ли юридическая норма «мертвой», т.е. такой, которая неисполнима значительной частью населения?

Не является ли норма криминогенной, т.е. не способствует ли она совершению преступлений?

Не является ли норма преступной? Не противоречит ли она, в частности, международному уголовному праву, а также естественному праву» [2, с. 50].

Можно выделить подготовительный, основной и заключительный этапы криминологического исследования. Подготовительный этап включает в себя:

- определение объекта и предмета криминологической экспертизы;
- формирование экспертной группы;
- постановка исследовательских задач;
- формирование рабочих гипотез;
- разработка программы и плана исследования.

Основной этап включает в себя два этапа:

- сбор и криминологический анализ надлежащей информации;
- криминологическое прогнозирование.

В основу первого этапа могут быть положены системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, историко-правовой методы, а также методы правового и криминологического моделирования, экспертных оценок, опрос, обобщение статистических данных и правоприменительной практики. Эффективным



представляется применение криминологического эксперимента действия нормативно-правового акта.

В рамках второго этапа целесообразно использовать следующие методы: экстраполяция, экспертные оценки, моделирование, сравнительный анализ. Исследовательской основой прогнозирования при проведении криминологической экспертизы выступают знания о тенденциях изменений в криминологической обстановке с учетом особенностей общественных отношений, которые будут регулироваться (регулируются) объектом криминологической экспертизы.

Заключительный этап охватывает:

- формулирование научно-обоснованных выводов о наличии или отсутствии нормативных предписаний, реализация которых непосредственно или опосредованно детерминирует или может детерминировать совершение преступлений и преступность в целом;
- изложение предложений по устранению последних.

Результаты криминологической экспертизы должны быть оформлены в виде заключения. В структуре заключения целесообразно выделять три части: вводную, описательную (исследовательскую) и заключительную (выводы).

Ведущей содержательной характеристикой заключительного этапа криминологической экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов являются научно обоснованные предложения по устранению выявленных недостатков, которые нацелены на:

- устранение несоответствия между нормой права и реальными общественными потребностями;
- устранение конфликтогенных, противоречивых предписаний;
- установление баланса прав и корреспондирующих обязанностей участников правоотношений;
- повышение сложности совершения преступления;
- повышение риска разоблачения при совершении преступления;
- уменьшение выгоды от совершения преступления.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Долгова А.И. Криминология. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007.
2. Шестаков Д.А. Введение в криминологию закона. СПб.: Юридический центр Пресс, 2011.

## Кротов Кирилл Сергеевич

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: kirillkrotov@mail.ru*

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК ЭЛЕМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

**Аннотация:** *производство по делам об административных правонарушениях, занимая важное место в организации порядка применения мер государственного принуждения, по-прежнему сохраняет высокую актуальность научного исследования с точки зрения места и правового статуса в российской правовой системе. Прежде всего, это объясняется широким кругом пока нерешенных вопросов административного процесса, его статуса, внутренней структуры и принадлежности к отраслям современного российского права. В данной статье рассматриваются наиболее распространенные точки зрения на эти вопросы и предлагается авторская, в купе с предложением о дополнении действующего законодательства.*

**Ключевые слова:** *административный процесс, административное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях, административный юрисдикционный процесс, административные процедуры.*

## Krotov Kirill S.

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences*

### LEGAL PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS AS THE ELEMENT OF ADMINISTRATIVE PROCESS

**Abstract:** *proceedings on administrative violations, by taking up the important position in the organization of the execution of the measures of official enforcement, is still highly actual in research from the point of view of the place and legal status in the Russian legal system. First of all, it could be explained by the broad spectrum of still undecided issues of administrative process, its status, internal structure and affiliation with contemporary Russian law branches. This article is dedicated to the most prevailing points of view to these issues and to suggestion of the author's one, together with the suggestion of the amendment to the current legislation.*

**Keywords:** *administrative process, administrative judicial procedure, proceedings on administrative violations, administrative jurisdictional process, administrative procedures.*

Правовая система современной России находится в процессе непрерывного реформирования, сталкиваясь с разнообразными внешними и внутренними вызовами. Процесс совершенствования нормативно-правовых актов в последние годы затронул даже Основной Закон страны [6], однако некоторые ключевые вопросы статуса отраслей права и соответствующего законодательства по-прежнему остаются предметом научной дискуссии, не находя исчерпывающего закрепления в законодательстве.

Одним из таких вопросов является место производства по делам об административных правонарушениях в структуре административного процесса, а также соотношение с административным судопроизводством.

Прежде всего, необходимо отметить точки зрения по поводу категории «административный процесс». Законодательно данное словосочетание не установлено – Конституция Российской Федерации в п. «к» ч. 1 ст. 72 относит административное и административное процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов, а в статье 118 упоминает административное судопроизводство среди средств осуществления судебной власти [11], но единообразного законодательного определения административного процесса, равно как и единого кодекса, не имеется, что требует теоретического анализа.

Дискуссия о содержании категорий «административное процессуальное право» и «административный процесс» берет свое начало в 60–70-х годах прошлого века, развиваясь и углубляясь как по мере развития теории административного права, так и вместе с развитием законодательства. В теории можно встретить мнения, что административно-процессуальное право представляет собой самостоятельную отрасль национального права [17, с. 117] либо является группой норм, не относясь ни к отраслям, ни подотраслям права, и может быть определено как «большая сумма процессуальных норм, систематизированных в рамках отдельных институтов административного права» [5, с. 583]. Ключевая же для административного процессуального права категория «административный процесс» рассматривается либо как деятельность органов публичной власти по разрешению индивидуальных дел в самом широком смысле слова [9, с. 93; 14, с. 117; 4, с. 735; 13, с. 146; 3, с. 190–191], либо как деятельность тех же органов, но не вообще, а применительно к рассмотрению дел, возникающих из административных споров либо правонарушений [12, с. 293], как исключительно деятельность

судов (административное судопроизводство) [18, с. 110–141], либо интегративно, комплексно, как все вышеперечисленное [2, с. 16].

Каждая из точек зрения имеет убедительную аргументацию, особенно актуальную на момент выхода той или иной научной публикации и соответствующей действующему на тот момент законодательству. Вместе с этим, принимая во внимание существующую на сегодня совокупность общественных отношений, урегулированных нормами административного права, действующую нормативно-правовую базу (в частности, здесь необходимо отметить принятие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС РФ) [8]) и достижения исследователей, посвятивших свои труды вопросам административного процесса, наиболее предпочтительным, точным и отвечающим современным запросам представляется широкий подход к рассмотрению категории «административный процесс». Представляется верным терминологически и содержательно увязывать данную категорию с предметом административного права. По справедливому замечанию Н.М. Кониная, «легального определения предмета административно-правового регулирования (как, скажем, гражданско-правового регулирования в статье 2 Гражданского кодекса Российской Федерации) нет и, видимо, не может быть в принципе» [10, с. 18]. Это объясняется тем, что предмет административного права широк настолько, что, фактически, охватывает всю деятельность органов исполнительной власти, которая, в свою очередь, в той или иной степени и в том или ином выражении, охватывает всю совокупность общественных отношений, которые в принципе могут быть урегулированы правом. В то же время, общетеоретический постулат о делении норм права на материальные и процессуальные не может не быть применим и к такой фундаментальной отрасли, как административное право, и масштабу предмета, масштабу материально-правовых норм здесь должен естественным образом корреспондировать массив процессуально-правовых норм, обеспечивающих действие нормативных установлений в реальных ситуациях. Исходя из этого, административным процессом можно считать процесс публичного управления, охватывающий ряд внутренних административных процессов – собственно процедурный (в том числе производство по рассмотрению обращений граждан, лицензионно-разрешительное производство, регистрационное и другие производства), административно-юрисдикционный (порядок применения мер административного принуждения) и административное судопроизводство.

Вместе с тем, несмотря на связь между объемом предмета административного права и соответствующими процессуальными нормами, которая может свидетельствовать о самостоятельности административного процесса и всех его подвидов, среди исследователей высказывается мнение о том, что административное судопроизводство, фактически, является неким подправленным видом гражданского судопроизводства, соответствующая категория дел рассматривается в гражданско-процессуальном порядке, с присущим ему состязательным типом юрисдикционного юридического процесса. В обоснование данной позиции А.И. Каплунов справедливо отмечает, что в КАС РФ закреплён принцип состязательности и равноправия сторон [7, с. 266–267]. В то же время представляется ошибочным буквальное толкование принципа равноправия в данном случае, так как изначально представители органов публичной власти, действия которых обжалуются в порядке административного судопроизводства, находятся в процессуально более выгодном положении, более подготовлены юридически и, в отличие от граждан, с большей вероятностью способны оказать влияние на исход дела. Кроме того, именно с целью предупреждения злоупотребления властными полномочиями со стороны представителей органов власти и было выделено административное судопроизводство. В этой связи следует согласиться с В.Е. Севрюгиным, который отметил острую потребность в административно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина от неправомерных посягательств органов и должностных лиц публичной власти [16, с. 121]. В свою очередь, мнение о том, что КАС РФ так и не занял монопольного положения в кодификации административного судопроизводства, так как ряд соответствующих вопросов по-прежнему регулируется положениями Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, также лишь косвенно свидетельствует о якобы несамостоятельности административного судопроизводства. Данный вид производства в настоящее время, представляется, по-прежнему находится на начальном этапе развития, несмотря на семь лет со дня принятия соответствующего кодекса, разработанного на фоне объективно обусловленной, непростой и пока не завершённой дискуссии о месте административного процесса и административного судопроизводства в правовой системе современной России.

Здесь же возникает вопрос о соотношении административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях. Ю.Е. Аврутин справедливо обращает внимание,

что ст. 1 КАС РФ не распространяет свое действие на производство по делам об административных правонарушениях, однако «в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 1999 г. № 9-П указывается, что рассмотрение судами (судьями) дел об административных правонарушениях в первой инстанции, рассмотрение судами жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях в качестве второй инстанции охватываются содержанием административного судопроизводства» [1, с. 57, 60]. Вместе с этим представляется естественным, что производство по делам об административных правонарушениях не может быть охвачено термином «судопроизводство», так как соответствующее производство осуществляют, в большей степени, органы исполнительной власти, а не суды. В то же время упомянутая ранее ст. 118 Конституции Российской Федерации не дает понимания о месте производства по делам об административных правонарушениях. С одной стороны, это логично, принимая во внимание, что указанная статья посвящена правосудию и судебной системе, с которыми производство по делам об административных правонарушениях связано неразрывно, но не всецело. С другой стороны, производство по делам об административных правонарушениях служит важным средством государственного управления и закрепление его статуса на конституционном уровне, с одной стороны, поможет внести ясность в решение вопроса о самостоятельности административного процесса и входящих в него производств, а с другой – отметить особый субъектный состав соответствующего производства, включающий в себя, наряду с органами судебной, также органы исполнительной власти.

В связи с вышеизложенным заслуживают безусловной поддержки высказываемые исследователями мнения о целесообразности прямого указания в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации на производство по делам об административных правонарушениях [15, с. 53]. Данное уточнение может заметно сузить широкий круг нерешенных вопросов правового статуса административного процесса, нуждающихся в дальнейшем рассмотрении и юридическом оформлении в нормативно-правовых актах.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Аврутин Ю.Е.* Об административном процессе и процедурной форме государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1 (61). С. 56–63.

2. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. Каплунова А.И. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.

3. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. Изд. 2-е. перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 352 с.

4. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. 992 с.

5. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.

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

7. *Каплунов А.И.* Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 261–276.

8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391; 2022. № 4, ст. 674.

9. *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. М.: Юристъ, 1999.

10. *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010.

11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2022).

12. *Масленников М.Я.* Административный процесс: теория и практика. М.: Изд-во НОУ «Школа спецподготовки “Витязь”», 2008.

13. Общее административное право: учебник. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ), Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: ВЛ ВГУ, 2017. 822 с.

14. *Овсянко Д.М.* Административное право: учебное пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000.

15. *Панкова О.В.* Проблемы соотношения и разграничения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Государство и право. 2019. № 12. С. 46–56.

16. *Северюгин В.Е.* Административно-процессуальное право России: состояние, проблемы и перспективы // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 1. С. 109–123.

17. *Сорокин В.Д.* Избранные труды. СПб.: Юридический центр (Антология юридической науки), 2004.

18. *Стариков Ю.Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 1 (1). С. 110–141.



**Лакаев Олег Анатольевич**

*старший научный сотрудник Саратовского филиала  
Института государства и права Российской академии наук,  
кандидат юридических наук  
E-mail: olegoleg81@mail.ru*

**ОСОБЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ  
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:  
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

***Аннотация:** в статье освещен комплекс вопросов правового регулирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Выявлена проблема модернизации административно-правового регулирования экономики, которая должна решаться на основе поиска направлений совершенствования государственной политики в отношении территорий с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности. Поднимаются проблемы систематизации законодательства, повышения роли управления по результатам применительно к указанным режимам.*

***Ключевые слова:** административно-правовой режим, экономическая деятельность, государственная политика, экономический рост, правовое регулирование.*

**Lakaev Oleg A.**

*Senior Researcher at the Saratov Branch of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences, PhD in Law*

**SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES  
OF ECONOMIC ACTIVITY: CURRENT ISSUES  
OF LEGAL REGULATION**

***Abstract:** the article highlights a complex of issues of legal regulation of special administrative and legal regimes of economic activity. The problem of modernization of administrative and legal regulation of the economy has been identified, which should be solved on the basis of the search for directions for improving state policy in relation to territories with a special legal regime of economic activity. The problems of systematization of legislation, increasing the role of results management in relation to these regimes are raised.*

***Keywords:** administrative and legal regime, economic activity, state policy, economic growth, legal regulation.*

**В** настоящее время особую актуальность приобретает проблема модернизации административно-правового регулирования экономики, которая является фактором, сдерживающим

динамичное развитие Российской Федерации, и, как следствие, снижающим конкурентоспособность нашей страны на внутренних и внешних рынках, препятствующим занятию устойчивого положения на них, структурным изменениям российской экономики и вхождению в группу стран с высокими темпами прироста валового внутреннего продукта, обеспечению технологического обновления традиционных для России отраслей экономики. Решение указанной проблемы должно осуществляться на основе поиска направлений совершенствования государственной политики, в том числе в отношении территорий с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности.

Для отечественного правового регулирования введение различных административно-правовых режимов представляет особую важность. Нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, устанавливают большой набор инструментов, при помощи которых осуществляется организация правовых режимов, направленных на формирование особого порядка управления в области развития механизмов как охранительной направленности, так и побудительного воздействия на участников экономической деятельности.

Обеспечение создания и функционирования особых административно-правовых режимов на указанных территориях является одним из инструментов экономической политики государства, направленной на стимулирование экономического роста, научно-технологического и социально-экономического развития и, как следствие, повышения конкурентоспособности РФ как на внутренних, так и на внешних рынках.

Несмотря на обеспечение экономического роста на определенных территориях, соответствующая деятельность государства должна способствовать укреплению российской экономики, динамичному развитию нашего государства в целом ввиду создания конкурентоспособных производств, способствующих наполнению внутреннего и внешнего рынков имеющими спрос несырьевыми товарами, или формирования условий для их развития.

Однако в настоящее время наблюдается системный законодательный дисбаланс между законами и подзаконными нормативными правовыми актами в сфере организации и обеспечения функционирования особых правовых режимов осуществления экономической деятельности, обуславливающий наличие пробелов и противоречий, которые не способствуют научно-технологическому раз-

витию Российской Федерации, а их введение не обеспечивает в полной мере стимулирование экономического роста. Такой режим, как режим зон территориального развития, на практике не реализован, несмотря на имеющийся массив нормативных правовых актов. Кроме того, наблюдается общее снижение предпринимательской активности в моногородах, в которых введен режим территорий опережающего социально-экономического развития.

Ввиду неочевидности существенных различий между разными административно-правовыми режимами осуществления экономической деятельности актуальным является вопрос выявления критериев отнесения законодательно определяемых способов организации деятельности хозяйствующих субъектов к числу особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, а также определения системы мер стимулирования, поощрения предпринимательской активности, правового принуждения и административной ответственности, антимонопольных мер, мероприятий в рамках государственно-частного партнерства, условий и порядка их реализации в условиях данных режимов. Имеющиеся научные разработки по этому вопросу фрагментарны, поскольку касаются лишь отдельных административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Соответственно, нуждаются в разработке предложения по качественному улучшению нормативно-правового регулирования особых правовых режимов осуществления экономической деятельности, формированию систематизированного законодательства, определяющего их комплекс, единые принципы их организации и функционирования, основания и условия их введения и прекращения и различия между ними.

Подлежит осмыслению возможность введения единой модели организации системы публичной власти и управления на территориях с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности на основе анализа и оценки работы законодательных, исполнительных органов государственной власти и иных субъектов публичного управления в сфере организации и обеспечения функционирования указанных режимов. По результатам конституционной реформы 2020 г. учеными предпринимаются попытки проанализировать новое для российского законодательства понятие «публичная власть», обнажившее противоречия между нормами Конституции РФ и отдельными положениями федерального законодательства, однако они либо касаются его общенаучного осмысления, либо

направлены на его рассмотрение в контексте отдельных правовых режимов, чего недостаточно для упорядочения публичной власти на территориях с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности. На них действуют специфические субъекты управления, которые законодателем пока не восприняты в качестве органов публичной власти. Данная проблема является универсальной и охватывает более широкий круг субъектов, на что справедливо указывается в литературе [2, с. 105–106].

Важным вопросом является проведение оценки эффективности нормотворческой работы при подготовке и принятии законодательных и иных нормативных правовых актов, устанавливающих особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности, системы правовых инструментов воздействия на экономическое развитие Российской Федерации, особенно отраслей несырьевого производства, являющегося ключевым фактором обеспечения населения продовольственными и непродовольственными товарами отечественного производства, создания новых рабочих мест, развития городской и сельской инфраструктуры. Управление по результатам является важным компонентом административной реформы [1, с. 68]. Вместе с тем оценка эффективности государственного регулирования, несмотря на некоторое освещение в научной литературе, затрагивает не все особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности, носит выборочный характер, что должно быть восполнено в рамках законодательного и подзаконного регулирования.

Решение данных вопросов на основе проведения комплексного научного анализа основных теоретических и прикладных проблем организации особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности с учетом приоритетов и перспектив научно-технологического развития Российской Федерации позволит определить правовой механизм реализации прав и законных интересов субъектов экономической деятельности на основании норм действующего законодательства, сформулировать рекомендации по его изменению. В перспективе это позволит усовершенствовать правовое обеспечение особых режимов осуществления экономической деятельности и оптимизировать компетенцию уполномоченных субъектов публичного управления соответствующими территориями (органов исполнительной власти, управляющих компаний, администраций территорий, наблюдательных и экспертных советов), в том числе в рамках антимоно-

польного регулирования и реализации государственно-частного партнерства в условиях данных режимов.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Глазунова И.В.* Формирование методов правового регулирования в процессе административных реформ // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 65–74.

2. *Порываев С.А.* Административно-правовые акты как форма регулирования общественных отношений в условиях реформирования системы публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 103–109.

## Михайлов Анатолий Евгеньевич

*доцент кафедры теории и истории права и государства Крымского филиала  
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»;  
доцент кафедры теории государства и права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: aemihaylov@yandex.ru*

### РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЙ (общетеоретический аспект)

**Аннотация:** *в статье анализируется существующее в России правовое регулирование государственной власти. Государственная власть осуществляет управление обществом и возникает с зарождением государства. Ещё в древности ученые признавали её социальную направленность, её необходимость для динамичного и прогрессивного развития человечества. Государственная власть располагает всеми необходимыми механизмами и средствами для реализации своих задач и функций. Это определяет актуальность данной работы. Автором обосновывается стратегия модернизации и развития России как демократического правового государства.*

**Ключевые слова:** *публичная власть, государственная власть, правовое государство.*

## Mikhailov Anatoly E.

*Associate Professor of the Department of Theory and History of Law and State  
Crimean Branch of the Russian State University of Justice, Associate Professor  
of the Department of theory of state and law Saratov state law Academy,  
Candidate of law, Associate Professor*

### REGULATION OF STATE POWER IN THE CONDITIONS OF MODERN REALITIES (general theoretical aspect)

**Abstract:** *the article analyzes the existing legal regulation of state power in Russia. State power administers society and arises with the birth of the state. Even in ancient times, scientists recognized its social orientation, its necessity for the dynamic and progressive development of humanity. The State power has all the necessary mechanisms and means to implement its tasks and functions. This determines the relevance of this work. The author substantiates the strategy of modernization and development of Russia as a democratic rule of law state.*

**Keywords:** *public power, state power, the rule of law.*

«...Человечество постепенно приходит к тому убеждению, что наш век есть эпоха величайших политических неудач, известных в мировой истории. И может быть, уже пора извлечь уроки из этих неудач и подумать о новых путях, ведущих к спасению...»

*И.А. Ильин [5, 435]*

Государство как социальное явление является необходимым элементом на всех этапах развития человеческого общества, так как оно подразумевает руководство им, является главным условием функционирования социальной системы, а также основным регулятором общественных отношений, возникающих в организованном обществе. Однако думается, что неясные представления о государстве, его наиболее значимых идеалах, целях и принципах деятельности, перспективах государственного строительства могут служить предпосылкой создания в России неправовых начал организации и функционирования государственной власти [2, 196–199].

Для определения термина «государственная власть» необходимо понять, что представляет собой власть как социальное явление. В целом сущность такого понятия, как власть, интересна многим ученым [4, 115–147]. Так, некоторые правоведы проводят концептуальную классификацию государственной власти, выделяя два ее вида: силовую и функционально-коллективную [8]. При этом, на наш взгляд, следует особо подчеркнуть, что идеальные представления о сущности правового государства и проводимых реформах сегодня в России не соответствуют сложившимся традиционным представлениям. Многие авторы полагают, что совокупностью факторов, лежащих в основе построения правового государства и проводимых государственных преобразований, являются созданные демократические устои, сложившиеся традиции подчинения закону, уважения прав и свобод человека и гражданина. Тем не менее не вызывает сомнения тот факт, что на разных этапах реформ и развития государства приоритеты были совершенно разными [1].

Очевидно, что все происходящие перемены должны в конечном счете способствовать повышению благополучия и безопасности общества. Гражданское общество призвано разделять мировоззрение лидеров проводимых преобразований. При этом главным условием должна стать реальная практика проведения реформ, только тогда результаты преобразований могут быть положительными. Государ-

ственная власть в правовом государстве должна быть эффективной и полезной обществу, доступной, ясной, законной и желаемой. Эти характеристики являются задачами первостепенной важности на современном этапе его формирования. Правовое государство включает в свое содержание известные многим принципы, среди которых: обеспечение прав и свобод человека и гражданина; создание режима правового ограничения государственных структур; взаимная ответственность государства и личности; обеспечение надлежащего уровня правосознания и правовой культуры в обществе; развитие гражданского общества и многие другие. С сожалением отметим, что все перечисленные принципы правового государства (некоторые из них прямо закреплены в Конституции РФ) теряются и «растворяются», и хочется понять, на каком этапе становления правовой государственности в России стало возможным жить по иному принципу, следствием действия которого являются необеспеченность прав и свобод человека и гражданина (слабая гарантированность конституционного статуса личности), произвол государственной власти и коррупция? [2, 196–199].

Уже многие годы в России разрабатывается и на практике осуществляется стратегия по удалению государства из общества, по уменьшению его влияния на общество. То, что государство уходит из частных правовых отношений, понять можно. Но как можно уходить государству из области социального управления и обеспечения социальных прав и свобод граждан; отказываться от выполнения своих функций: культурной, воспитательной – какой угодно, но полезной обществу? Человеку-то в этих условиях куда деваться? Само общество не может создать эквивалентов государственным институтам, оно не готово взять на себя такие обязанности, тем более что мы говорим об обществе российском. К сожалению, мы не способны сегодня обеспечить порядок даже в своем доме, в своем подъезде – это же элементарные вопросы! С гражданским обществом в России нужно работать, его нужно формировать [6, 625]. Этому в том числе и посвящена настоящая работа.

Кризисные явления в экономике показали, что в состоянии российского государства большую роль играют стереотипы прошлого. Экономика советского периода не была ориентирована на потребности человека. Отечественный бизнес связан, прежде всего, с продажей природных ресурсов, а не продукции промышленного производства. Все это усугубляет кризисный процесс в России. Однако преодоление финансового кризиса, прорыв в технологиях,



инновации в исследованиях возможны только при эффективном взаимодействии органов власти и бизнес-структур. Законодательная власть должна принять нормативные правовые акты, которые будут способствовать продвижению новых идей, технологий, изобретений. При этом целесообразно отметить легитимность государственной власти с нескольких ракурсов. Несомненно, легитимация государственной власти может осуществляться самыми различными способами. Мы считаем, что наиболее действенным и эффективным будет внесение изменений в законодательство, так как его современное состояние характеризуется избытком коллизий, которые не стимулируют возникновение у населения чувства доверия к властям. Имеют место и такие существенные проблемы, как несоблюдение законотворческой техники, поспешность в принятии законов. Причем эти проблемы взаимосвязаны, их можно рассматривать в рамках причинно-следственной связи. Из-за поспешности не соблюдается законотворческая техника, вследствие чего возникают коллизии в праве. В дальнейшем это приводит к необходимости внесения поправок даже в недавно принятые законы. Отсюда и возникает справедливое высказывание профессора Е.А. Суханова: «Половина законов в России – это законы о внесении изменений в то, что приняли месяц тому назад» [7]. Стоит обратить внимание и на наличие существенного количества пробелов в праве. Но, исходя из тематики данного исследования, мы акцентируем внимание на отсутствии единых нормативных правовых актов, регулирующих такие актуальные вопросы, как конституционно-правовая ответственность, а также статус парламента России. Современная действительность такова, что существует большое количество пустот в праве, но с позиции легитимации государственной власти наиболее важными выступают именно вышеуказанные. Их устранение будет способствовать приобретению власти государства свойства легитимности как в объективном смысле – доверия со стороны общества, так и субъективном – регламентации полномочий и установления собственной ответственности. Реализация данного предложения разрешит давно назревшую юридическую проблему: отсутствие законодательного закрепления правил применения противоречащих друг другу норм права. Это позволит повысить качество принимаемых нормативных правовых, а также ненормативных актов на всех уровнях, сократив количество коллизий. Создание федерального законодательства о нормах толкования права обеспечит единообразное понимание юридических норм.

Законодательное закрепление указанного предложения будет стимулировать развитие правовой регламентации различных сфер общественной жизни, в том числе и социально-экономической. При наличии ее качественной правовой базы, возникнет импульс к повышению доступности, возможности реализации социально-экономических прав. Кроме того, федеральное законодательство о коллизиином праве и нормах толкования права будет иметь позитивные политические последствия, так как оно поспособствует разрешению проблемы недоверия к политической элите, повышению её авторитета и эффективности.

Исполнительная власть должна обеспечить внедрение данных идей в практику, а органы судебной власти, контролирующие структуры – обеспечить неуклонное выполнение всех требований, которые связаны с внедрением инноваций в производственный процесс. Определяющую роль также должна играть атмосфера гражданского согласия всех слоев общества. Это прежде всего демократичность в принятии решений [3, 5–6].

Отдельно необходимо упомянуть и о пределах деятельности публичной власти в современной России. Это попытка разработки нового комплексного научного направления междисциплинарного характера, включающего вопросы исследования пределов и ограничений публичной власти в условиях современной российской государственности как объекта правового знания и смежных областей науки. Предметом исследования здесь будут выступать социальные, правовые и организационные средства ограничения и в целом механизм ограничения публичной власти. В результате изучения роли гражданского общества, вопросов юридической и моральной ответственности, профилактики деформаций власти можно обосновывать концептуальную модель механизма ограничения публичной власти. Результаты исследования, на наш взгляд, будут иметь как теоретическое, так и прикладное значение для выработки подходов к определению стратегии модернизации и развития России как демократического правового государства, а также для разработки конкретных рекомендаций и предложений по формированию в дальнейшем целостной концепции ограничения деятельности публичной власти. Таким образом, представленная работа – это попытка более глубокого осмысления государственных явлений в условиях обновленной правовой действительности.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Бачило И.Л.* Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. 280 с. Серия: Актуальные юридические исследования.

2. *Иншакова Е.Г.* Государственная власть в правовом государстве: идеальные образы и «размытые» представления о сущности проводимых реформ и их оценка со стороны общества // Теоретико-методологические и конституционные основы устойчивого развития национальной правовой системы в условиях глобальных и региональных процессов в контексте защиты прав человека и построения правового государства: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию юридического факультета Белорусского государственного университета, Минск, 19–20 окт. 2015 г. Минск: Юридический факультет БГУ, 2015. С. 196–199.

3. *Комкова Г.Н.* Предисловие // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2009. С. 5–6.

4. *Михайлов А.Е.* Форма государства // Проблемы теории государства и права: учебник: в 2 ч. Ч. I / В.А. Затонский, А.Е. Михайлов, А.В. Захаров и др.; под ред. А.С. Мордовца, Р.В. Пузикова; Министерство образования и науки РФ и др. Тамбов: ИД ТГУ им. Г.Р. Державина, 2012. Гл. 5. С. 115–147.

5. *Мудрость тысячелетий. В поисках смысла / сост. А.Е. Мачехин.* Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2005. С. 435.

6. *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов. Воронежский государственный университет. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 625.

7. *Суханов Е.А.* Стенограмма вводной лекции для слушателей Российской школы частного права (4 октября 2010 г.). URL: <http://pandia.ru/text/77/433/26006.php> (дата обращения: 27.09.2022).

8. *Чепунов О.И.* Вопросы природы и понятия государственной власти // Известия ТПУ. 2007. № 7.

## Осипов Роман Алексеевич

*доцент кафедры теории государства и права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: magistr\_sar@mail.ru*

### ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

**Аннотация:** *рассматривается проблематика правовой природы и причин возникновения конфликта интересов в процессе прохождения государственной службы. Автором раскрываются понятие и основные признаки конфликта интересов, правовые аспекты механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной службы. Проводится теоретический анализ действующего российского законодательства, регулирующего предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной службе в органах исполнительной власти.*

**Ключевые слова:** *конфликт интересов, государственная служба, государственные служащие, коррупция, коррупционные правонарушения, личная заинтересованность, государственное управление.*

## Osipov Roman A.

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department  
of Theory of State and Law, Saratov State Law Academy*

### THE LEGAL NATURE OF THE CONFLICT OF INTERESTS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES: THEORETICAL APPROACHES

**Abstract:** *the problems of the legal nature and causes of the conflict of interests in the process of public service are considered. The author reveals the concept and the main signs of a conflict of interest, the legal aspects of the mechanism for preventing and resolving conflicts of interest in the public service system. A theoretical analysis of the current Russian legislation regulating the prevention and settlement of conflicts of interest in public service in executive authorities is carried out.*

**Keywords:** *conflict of interests, civil service, civil servants, corruption, corruption offenses, personal interest, public administration.*

Как показывает обзор научных исследований, посвященных заявленной тематике, «конфликт интересов как явление объективной действительности представляет собой многоаспектную теоретическую и практическую проблему, необходимость,

изучения которой в наши дни только возрастает». Можно констатировать, что «оптимизация правовых механизмов противодействия коррупции в качестве одной из ключевых предусматривает задачу контроля над чиновниками, предотвращение конфликта интересов на государственной службе» [2, с. 19].

Стоит согласиться с мнением С.Б. Котлярова и О.В. Кукушкина о том, что «конфликт интересов является составной и неотъемлемой частью коррупции, однако конфликту интересов как одному из подвидов коррупционных проявлений в настоящее время не уделяется должного внимания» [3, с. 30].

Необходимо подчеркнуть, что «концепция конфликта интересов» является относительно новой для российского законодательства. Теоретическим изучением данного феномена занимались С.А. Авакьян, А.С. Автономов, С.Н. Братановский, Д.И. Дедов, А.В. Иванчин, С.Ю. Кабашов, А.Ф. Ноздрачев и другие ученые.

Основой интереса государственного служащего выступает способ распределения им благ. В данной ситуации может возникнуть потребность лица и его стремление к получению блага, таким образом, формируется потребность, исходя из зарождения заинтересованности в получении доступа, к распределению благ (в той или иной степени) и в последующем овладении ими.

В некоторых научных исследованиях конфликт интересов рассматривается как заинтересованность, т.е. практический интерес к чему-либо. Семантический анализ толкования данного термина в словарях и энциклопедической литературе позволяет сделать вывод, что термины «интерес» и «заинтересованность» не имеют смысловой разницы [4, с. 342].

Основы конфликта интересов и принципы его урегулирования заложены в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ [7], а основным нормативным правовым актом является Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6].

При этом в качестве понятия «конфликт интересов на государственной службе», как правило, на законодательном уровне закреплено, что это ситуационная составляющая, выражающаяся в наличии у государственного служащего личной заинтересованности, в связи с чем возникают события, препятствующие надлежащему исполнению им своих полномочий.

Личностное выражение конфликта интересов проявляется в полном несоответствии между тем, что должно быть и что происходит, т.е. несоответствии долга государственного служащего и личного (корыстного) интереса индивида, наделенного государственными полномочиями (обязанностями). Именно по этой причине конфликт интересов – это сложнейшая теоретическая и практическая проблема современного российского государственного управления.

Несмотря на все попытки современных ученых найти «лекарство» от указанной проблемы, установить однозначную ее характеристику и границу между личными и государственными интересами, споры и дискуссии на эти и смежные с ними темы продолжаются, и, как следствие, практическая реализация не имеет положительной динамики [1, с. 35–36]. Отдельные случаи «достижений» в области установления внутреннего и внешнего контроля, выработки механизма эффективного и своевременного выявления и предотвращения, а также дальнейшего регулирования носят единичный и эпизодический положительный характер и эффект.

Следует подчеркнуть, что наделение должностными полномочиями и, соответственно, обязанностями в сфере реализации государственной власти подразумевает, что лицо получает их в строгих рамках осуществления данной деятельности и только в интересах общества и государства.

Цели и задачи, возлагаемые на государственного служащего, предполагают, что он будет осуществлять свою деятельность исключительно в интересах государства и общества, а не исходя из личных корыстных побуждений и мотивов. Поэтому наличие проблемы конфликта интересов на государственной службе является объективной причиной возникновения коррупционной составляющей в процессе практической деятельности государственного аппарата.

Коррупция часто является следствием конфликта интересов, что делает данную проблематику еще более насущной для эффективной реализации управленческих функций государства.

Коррупция и коррупциогенные процессы в обществе имеют многоаспектную и многоуровневую природу. Рассматривая различные проявления коррупционных процессов в конкретных областях и сферах общественной жизни, возможно найти характерные именно для данной среды особенности и причины их возникновения.

На практике урегулированием конфликта интересов занимаются специально создаваемые по данным вопросам комиссии. Обобщая практику их деятельности, можно констатировать, что выбор неверного варианта поведения государственного служащего в случае возникновения конфликта интересов проявляется в целенаправленно допущенных им в налоговых декларациях ошибка, неполном предоставлении сведений о различных отношениях или обязательствах, а также личном имуществе и ценных бумагах.

Однако деятельность данных комиссий не во всех аспектах можно признать эффективной, так как проверки всех сделок, совершаемых государственными служащими, а также проверка наличия у них различного рода имущественных обязательств или имущества подлежит налогообложению и фактически относится к задачам, возлагаемым на Федеральную налоговую службу Российской Федерации. В результате этого происходит дублирование функций вышеупомянутых комиссий и налоговых органов, что является несколько нерациональным на практике.

Сущность конфликта интересов следует рассматривать исключительно с точки зрения его коррупционной составляющей. Неверным является его рассмотрение с точки зрения родственных связей: нельзя исходить из наличия родства в той или иной сфере государственного управления при принятии решения о назначении кандидата на соответствующую должность.

В ситуации возникновения конфликта интересов выбор варианта поведения остается за государственным служащим, но должная и целенаправленная организация правовоспитательной работы и привитие практических навыков по его предотвращению и урегулированию будут способствовать минимизации совершения служащим противоправных действий.

Таким образом, можно сделать вывод, что государство обязано совершенствовать политику в сфере предотвращения конфликта интересов в процессе прохождения в государственном управлении в целом и государственной службы в частности.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Егорова Т.А.* Правовое понятие и признаки конфликта интересов, характерного для государственных служащих // Современные тенденции развития науки и образования в эпоху цифровизации: матер. Междунар. науч.-практ. конф: в 2 ч. Саранск, 26–27 апреля

2022 г. / редкол.: Р.Р. Хайров (отв. ред.) [и др.]. Саранск: Ковылкинская типография, 2022. С. 233–238.

2. Коррупция: основные тенденции противодействия / Л.А. Андреева, Ф.Г. Альжанова, Е.В. Епифанова [и др.]; под ред. Л.А. Андреевой. Новосибирск: НП «СибАК», 2015. 196 с.

3. *Котляров С.Б., Кукушкин О.В.* Проблемы развития института правового государства в современной России // V Юридические чтения: матер. Национальной науч.-практ. конф. / отв. ред. Р.Р. Хайров. Саранск: ПРИНТ-ИЗДАТ, 2019. С. 28–32.

4. *Котляров С.Б.* Юридические свойства правоприменения как особой формы реализации права // Научные исследования в социально-экономическом развитии общества: матер. II Междунар. науч.-практ. конф., Саранск, 11–12 апреля 2018 г. Саранск: ПРИНТ-ИЗДАТ, 2018. С. 341–344.

5. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215; 2022. № 41, ст. 6941.

6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228; 2022. № 41, ст. 6941.



## Пашенько Сергей Борисович

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: sergei150674@mail.ru*

### НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

**Аннотация:** *статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов, возникающих в связи с определением критериев недействительности административных актов. Актуальность выбранной темы подтверждается тем, что возможность признания административных актов недействительными обеспечивает защиту прав и законных интересов участников правоотношений от неправомерных действий субъектов управления. Проанализированы проблемы правоприменения, возникающие в связи с признанием административного акта недействительным; рассмотрен вопрос признания административного акта недействительным при реализации административной дискреции; рассмотрена проблема разграничения недействительных и недействующих административных актов.*

**Ключевые слова:** *административный акт, недействительность, ничтожность, юридическая сила, административное усмотрение.*

## Pashenko Sergey B.

*Associate Professor of the Department of Administrative  
and Municipal Law of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law*

### INVALIDITY OF AN ADMINISTRATIVE ACT IN RUSSIAN LAW

**Abstract:** *the article is devoted to the consideration of problematic issues arising in connection with the definition of criteria for the invalidity of administrative acts. The relevance of the chosen topic confirmed by the fact that the possibility of recognizing administrative acts as invalid ensures the protection of the rights and legitimate interests of participants in legal relations from illegal actions of management subjects. The problems of law enforcement that arise in connection with the recognition of an administrative act as invalid are analyzed; considered the issue of recognizing an administrative act as invalid in the exercise of administrative discretion; the problem of differentiation of invalid and invalid administrative acts is considered.*

**Keywords:** *administrative act, invalidity, nullity, legal force, administrative discretion.*

Решение проблемы недействительности административных актов имеет важное значение для определения пределов их правовой реальности. Выявление четких критериев признания административных актов недействительными гарантирует защиту правоотношений от неправомερных решений субъектов публично-го управления.

Определение понятия «административный акт» нормативно не закреплено. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», предложенный К.В. Давыдовым, определяет административный акт как «правовой акт, принимаемый административным органом, должностным лицом по итогам административной процедуры в соответствии с Федеральным законом по конкретному случаю, порождающий правовые последствия для определенного лица или индивидуально определенного круга лиц» [1]. В проекте федерального закона «Об административных процедурах» [8] приведено легальное определение административного акта как правоприменительной формы разрешения коллегиальным органом или должностным лицом отдельных вопросов, которые возникают в рамках рассмотрения конкретного административного дела.

В отдельных нормативных правовых актах содержатся указания, в каких случаях административные акты могут быть признаны недействительными. Так, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [9], а в последующем и Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [10] установили, что результаты проверки, проведенной с грубыми нарушениями закона, влекут признание их недействительными. При этом административный акт признается ничтожным. Если акт проверки принят с грубыми нарушениями, то все юридические последствия, которые были порождены на основании него, недействительны. При этом судебная практика подтверждает, что наличие грубого нарушения закона влечет недействительность административного акта независимо от установления каких-либо неблагоприятных последствий. Определения таких последствий не требуется [3, 5, 6].

Имеются проблемы правоприменения, возникающие в связи с признанием административного акта недействительным в случае, если на его основании приняты впоследствии иные админи-

стративные акты. Так, О.Н. Шерстобоев приводит пример, когда на первом этапе принимается акт 1 о прекращении исполнительного производства, затем акт 2 о запрете совершать регистрационные действия в отношении транспортных средств должника. Далее вышестоящее должностное лицо отменяет акт 1, возобновляет исполнительное производство на основании акта 3 и актом 4 возобновляет запрет регистрационных действий. Параллельно суд признает акт 1 недействительным и по цепочке прекращает действие остальных актов. Его позиция схематично выглядит так: поскольку оспариваемое постановление (акт 3) вынесено вследствие принятия постановления об окончании исполнительного производства (акта 1), признанного судом недействительным, то указанный акт также является недействительным. Поскольку орган настаивал на правомерности актов 2 и 4 со ссылкой на то, что они были вынесены до окончательного решения суда, то следует сделать вывод о невозможности последствий ничтожного административного акта: ненормативный правовой акт, не отвечающий требованиям закона, является незаконным (ничтожным) с момента его принятия, а не с момента вступления в силу решения суда о признании его недействительным [11]. Данный пример нашел конкретное выражение в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 17 сентября 2018 г. № Ф09-4666/18 по делу № А60-8458/2018 [7].

В указанном деле продемонстрирована связь между ничтожностью административного акта и его незаконностью. Однако это свидетельствует о недостатках законодательства, поскольку в данном случае наличествует способ преодоления недействительности первоначального административного акта. Данный законодательный пробел мог бы быть устранен посредством выражения официальной позиции высшей судебной инстанцией.

Требуется решение вопроса о признании административного акта недействительным при реализации административной дискреции. Проблема проявляется в том, что в ситуации правовой неопределенности имеется риск принятия необоснованного управленческого решения. При этом административный орган выбирает наиболее удобный вариант поведения. В свою очередь, отсутствие законодательного регулирования порождает риск отказа суда от проверки всех обстоятельств дела. Данная проблема также не может быть решена без надлежащего толкования правовых норм Верховным Судом РФ.

Следует обратить внимание на проблему разграничения действительных и недействующих административных актов. Недействующий акт – это правовой акт, не подлежащий применению и оттого не порождающий юридических последствий. Утрата им юридической силы возможна лишь при наличии соответствующего решения правотворческого органа. Судебная практика свидетельствует о том, что недействующий акт может признаваться таковым с момента его издания. Вместе с тем, в соответствии с позицией Верховного Суда РФ [4], если правовой акт издан органом или должностным лицом при отсутствии полномочий или не был опубликован, либо не прошел процедуру обязательной регистрации, он признается недействующим и не влекущим правовых последствий со дня его издания.

В юридической науке имеется и противоположная позиция, в соответствии с которой «наделение судов полномочиями по признанию нормативных правовых актов недействительными и лишению их юридической силы, особенно с момента принятия, увеличивает риски возникновения негативных социальных и экономических последствий судебных решений» [10]. В данной ситуации признание акта недействующим является основанием для признания его утратившим силу уполномоченным субъектом.

Требуется выработка единообразного судебного подхода к определению момента, с которого оспариваемые административные акты признаются недействующими. Представляется необоснованным признание административного акта недействующим в случае, если он не приобрел юридической силы ввиду нарушения процедуры его принятия.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Давыдов К.В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.
2. *Никитин С.В.* Правовые последствия признания судом нормативного правового акта незаконным // Российское правосудие. 2006. № 2. С. 52.
3. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации: утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Феде-

рации 26 июня 2015 г. № 2 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2022).

4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2002 г. № 8 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2022).

5. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2020 г. № 19-АД20-7 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2022).

6. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2021 г. № 16-АД21-4-К4 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2022).

7. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 сентября 2018 г. № Ф09-4666/18 по делу № А60-8458/2018 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.10.2022).

8. Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/64090-3> (дата обращения: 16.08.2022).

9. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 8 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2022. № 11, ст. 1596.

10. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007, 2021. № 50, ч. 3, ст. 8415.

11. *Шерстобоев О.Н.* Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 229–242.

## Рукавишников Сергей Михайлович

докторант кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: privet085@gmail.com

### ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПОДГОТОВКИ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

**Аннотация:** в статье рассмотрена специфика административно-правовых отношений, возникающих в сфере подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, докторантуре и в рамках соискательства. Выявлена необходимость исследования правоотношений в сфере прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры, диссертации доктора наук в докторантуре в целях разработки предложений по совершенствованию их правовой базы на основе выявления их содержания и значения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров.

**Ключевые слова:** административные правоотношения, подготовка научно-педагогических кадров, докторантура, аспирантура, соискатели.

## Rukavishnikov Sergey M.

Doctoral student of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy

### FEATURES OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF TRAINING OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL PERSONNEL

**Abstract:** the article considers the specifics of administrative and legal relations arising in the field of training of scientific and pedagogical personnel in postgraduate, doctoral and in the framework of the competition. The necessity of studying legal relations in the field of attachment for the preparation of a PhD thesis outside of graduate school, a PhD thesis in doctoral studies in order to develop proposals for improving their legal basis based on identifying their content and significance in the structure of the mechanism of administrative and legal regulation in the field of training scientific and pedagogical personnel is revealed.

**Keywords:** administrative legal relations, training of scientific and pedagogical personnel, doctoral studies, postgraduate studies, applicants.

**А**дминистративные правоотношения в сфере подготовки научно-педагогических кадров, являясь структурным элементом механизма административно-правового регулирования

в данной сфере, имеют большое значение для развития кадрового потенциала страны. От уровня организации этих отношений зависит состояние как отрасли высшего образования [1, с. 12; 4, с. 200], так и всех иных отраслей и сфер жизнедеятельности общества, поскольку любые государственные и негосударственные структуры нуждаются в высококвалифицированных кадрах. Эти социальные отношения связаны с образовательными, в определенной мере являясь их частью, но имеют собственную специфику.

Во-первых, они имеют двойственную нормативную основу. Законодательством об образовании она не ограничивается, поскольку такая подготовка осуществляется и за пределами образовательного процесса. Отношения в сфере подготовки докторской диссертации в докторантуре, кандидатской диссертации без освоения программ аспирантуры так называемыми соискателями, а также присвоения ученых званий педагогическому персоналу вуза урегулированы законодательством о науке и государственной научно-технической политике. В то же время в части обучения в аспирантуре (адъюнктуре) указанные социальные связи пересекаются, образуя симбиоз правоотношений в сферах высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Во-вторых, если рассматривать эти социальные отношения с точки зрения условий и последовательности возникновения, то следует утверждать, что обязательным условием их возникновения является достижение необходимого уровня высшего образования (специалитет, магистратура). Освоение программ бакалавриата не дает гражданину возможности вступать в исследуемые правоотношения ввиду недостижения надлежащего уровня подготовки.

В-третьих, отношения в сфере подготовки научно-педагогических кадров основаны на преобладании научного компонента. Подготовка докторов наук и соискателей и вовсе не является частью образовательной деятельности: для этого не предусматриваются введение образовательных требований и реализация образовательных программ. В данном случае подготовка диссертации – самостоятельная деятельность соискателя и докторанта, не охватываемая образовательным процессом. При этом применительно к аспирантуре достижения в научной сфере являются преобладающими, поскольку освоение образовательных программ в отсутствие научного результата (опубликованных по теме диссертации научных статей и самой диссертации) сводит на нет проведенное в аспирантуре время.

Законодательное регулирование докторантуры и соискательства носит фрагментарный характер, будучи осуществленным посредством введения в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 7 октября 2022 г.) [5] статьи 4.1. «Подготовка диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук», в которой определена фактически лишь возможность реализации данных направлений. Соответственно, законодательно не определен правовой статус лиц, прикрепленных к образовательной организации высшего образования или научной организации для подготовки диссертации кандидата наук, не определено понятие «докторант», не установлен правовой статус лиц, осуществляющих подготовку докторской диссертации в докторантуре, а также гарантии прав названных субъектов.

Вопросы правового статуса последних (права, обязанности, материальные гарантии) в условиях, когда наука рассматривается в качестве одного из стратегических приоритетов развития государства, решаются на уровне подзаконного регулирования [2], не отражающего в полной мере всех аспектов взаимоотношений лица, подготавливающего диссертацию доктора наук, с научной организацией или образовательной организацией высшего образования, а также на уровне договора между направляющей организацией, принимающей организацией и докторантом. Используемый при этом дефинитивный аппарат не отражает действительное содержание соответствующих терминов. Обозначение докторантуры как «формы подготовки научных кадров» не содержит сущностных характеристик докторантуры, отличающих ее от иных форм подготовки научных кадров. Организационное обеспечение подготовки диссертации в докторантуре не всегда может в полной мере обеспечить выпуск и защиту качественной квалификационной работы. Отсутствие в направляющей организации диссертационного совета по соответствующей научной специальности, как правило, свидетельствует и об отсутствии в ней известной и признанной научной школы. Осуществление в ней докторантом научной деятельности снижает уровень научного исследования по сравнению с теми организациями, в которых функционирует диссертационный совет, и может привести к вынесению отрицательного заключения в принимающей организации. Надлежащий научный уровень диссертации доктора наук может обеспечить только принимающая организация при условии непосредственного осуществления в ней доктор-



антом научной и научно-педагогической деятельности и прохождения в ней курсов повышения научной квалификации. Нормативно не установлены также обязанности и ответственность научного консультанта, который во многих случаях лишь номинально является таковым, не оказывая никакого воздействия на процедуру подготовки диссертации и не производя оценку ее научного уровня.

Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 13 октября 2021 г. № 942 «О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» [3] охватывает лишь процессуальные вопросы, затрагивающие процедуру оформления лица в качестве соискателя. В остальной части взаимоотношения между ним и образовательной или научной организацией определяются договором о прикреплении для подготовки диссертации, содержащим «условия, не противоречащие законодательству Российской Федерации», чего явно недостаточно для определения правового статуса лица, прикрепленного для подготовки диссертации кандидата наук. Вместе с тем такой статус должен определяться в нормативных актах более высокого уровня – прежде всего в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике».

Качественным и детально проработанным нормативно-правовым регулированием определяется доступность системы государственной научной аттестации, а нормативно закрепленными материальными гарантиями для докторантов и соискателей – привлеченность научной отрасли для последующей реализации творческого потенциала работника. Однако предусмотренные в настоящее время материальные гарантии не могут выступать в качестве надлежащей меры стимулирования докторантов. Ежемесячные выплаты в размере, равном однократному минимальному размеру оплаты труда, не могут обеспечить заинтересованность в подготовке диссертации доктора наук. Для поддержания своего материального положения докторанту необходимо осуществлять также деятельность по должности научного или научно-педагогического работника, что не способствует подготовке диссертации в установленный срок.

В связи с изложенным необходимо исследование правоотношений в сфере прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры, диссертации доктора наук в докторантуре в целях разработки предложений по совершенствованию их правовой основы на основе выявления их содержания и значения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров, возможных направлений оптимизации оснований и порядка прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры, поступления в докторантуру, организационного обеспечения подготовки научных кадров, мер материального стимулирования.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Ерохина Т.В., Нырков В.В.* Институт присвоения ученых званий в механизме развития карьеры научного и научно-педагогического работника // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 199–217.

2. Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2014 г. № 267 «Об утверждении Положения о докторантуре» (в ред. от 1 октября 2018 г.) // СЗ РФ. 2014. № 15, ст. 1759; 2018. № 41, ст. 6260.

3. Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 13 октября 2021 г. № 942 «О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.10.2022).

4. *Соколов А.Ю.* Эволюция правового регулирования института ученых званий в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 11–22.

5. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137; Российская газета. 2022. 11 окт.

**Светлана Сергеевна Санникова**

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: sannikovasvetlana@mail.ru*

## **АМЕРИКАНСКИЕ И ЕВРОПЕЙСКИЕ САНКЦИИ КАК УГРОЗА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РАЗБОР ГЕНЕРАЛЬНЫХ ЛИЦЕНЗИЙ И ДИРЕКТИВ**

**Аннотация:** автор анализирует внутренние лицензии США, директивы ЕС, Регламенты и Постановления направленные на ужесточение санкционного режима в отношении продовольственной продукции РФ, однако преимущественно через финансовые запреты, которые влияют на страхование и перевозку грузов. Как главным противодействием выделяется сотрудничество со странами ШОС, где была выработана Декларация с поставленным вопросом об обеспечении продовольственной безопасности.

**Ключевые слова:** санкции, США, Европейский союз, финансовые ограничения, продовольственная безопасность, ШОС.

**Svetlana Sergeevna S.**

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law Saratov State Law Academy*

## **AMERICAN AND EUROPEAN SANCTIONS AS A THREAT TO THE FOOD SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: ANALYSIS OF GENERAL LICENSES AND DIRECTIVES**

**Abstract:** the author analyzes the internal licenses of the USA, EU directives, Regulations and Resolutions aimed at tightening the sanctions regime against food products of the Russian Federation, but mainly through financial prohibitions that affect insurance and cargo transportation. Cooperation with the SCO countries stands out as the main counteraction, where a Declaration was drawn up with the question of ensuring food security.

**Keywords:** sanctions, USA, European Union, financial restrictions, food security, SCO.

Санкции, начиная с 24 февраля 2022 г., направлены как против российских, так и белорусских юридических и физических лиц. Они в основном сосредоточены на финансовых услугах, уделяя особое внимание основным финансовым институтам России,

государственным предприятиям. После заявления президента США Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов (OFAC) ввело первые санкции, издав директивы 2 и 3, наложив ряд приказов о блокировке и выдав несколько генеральных лицензий.

Разбирая отчеты OFAC, можно обнаружить интересный материал относительно генеральной лицензии 6A, относящийся к России: «Операции, связанные с экспортом или реэкспортом сельскохозяйственных товаров, лекарств, медицинских изделий, запасных частей и компонентов или обновлений программного обеспечения, Пандемии Коронавирусной болезни 2019 г. (COVID-19) или Клинических испытаний» разрешает определенные операции, запрещенные RuHSR (так в отчетах именуются все санкции против России после 24 февраля), которые обычно необходимы для экспорта или реэкспорта сельскохозяйственной продукции, лекарств, медицинских изделий, запасных частей и компонентов для медицинских изделий, или обновления программного обеспечения для медицинских устройств в Российскую Федерацию, из Российской Федерации или транзитом через нее, которые проводились до 24 марта 2022 г. (до введения генеральной лицензии 6A) [5].

В информационном бюллетене OFAC по продовольственной безопасности «Санкции против России и торговля сельскохозяйственной продукцией» представлен общий перечень всех директив и лицензий, направленных на изменение продовольственной политики США против Российской Федерации и, соответственно, ухудшение продовольственной безопасности России. Соединенные Штаты не вводили санкций на экспорт сельскохозяйственной продукции, лекарств или медицинских изделий в Россию, из России. Кроме того, в той мере, в какой операции, связанные с экспортом сельскохозяйственной продукции, лекарств или медицинских изделий в Россию, из России, могут быть иным образом запрещены RuHSR, генеральная лицензия 6B разрешает определенные операции, связанные с сельскохозяйственной продукцией, сельскохозяйственным оборудованием, лекарствами, медицинскими приборами. В США финансовые учреждения уполномочены обрабатывать транзакции, разрешенные генеральной лицензией 6B. Иностранцы финансовые учреждения могут участвовать или содействовать операциям, которые были бы разрешены для лиц из США в соответствии с генеральной лицензией 6B, без применения санкций. Соединенные Штаты ввели запрет на ввоз в государство рыбы, морепродук-

тов и продуктов их переработки, произведенных в Российской Федерации. Этот запрет не ограничивает ввоз рыбы, морепродуктов и полуфабрикатов из них, произведенных в Российской Федерации, из России в другие страны, помимо Соединенных Штатов [7].

Обращаясь непосредственно к генеральной лицензии 6В (вступившая в силу 14 июля 2022 г. генеральная лицензия 6А, датированная 24 марта 2022 г., полностью заменяется настоящей генеральной лицензией 6В), увидим, что в пункте (с) представлены некоторые запреты на любую деятельность с продовольствием, а именно: 1) на открытие или ведение корреспондентского счета или расчетного счета для или от имени любого юридического лица, подпадающего под действие Директивы 2 в соответствии с Executive Order (Е.О.) 14024, запреты, связанные с корреспондентскими счетами или расчетными счетами и обработкой транзакций, связанных с определенными иностранными финансовыми учреждениями РФ; 2) любое списание средств со счета в бухгалтерских книгах финансового учреждения США Центрального банка Российской Федерации, Фонда национального благосостояния Российской Федерации или Министерства финансов Российской Федерации; 3) любая транзакция, запрещенная Е.О. 14066, Е.О. 14068 или Е.О. 14071 [6].

Выводы по США: не вводили санкций на экспорт сельскохозяйственной продукции, кроме запрета на ввоз рыбы, морепродуктов и продуктов их переработки, однако банковские расчеты и денежный оборот существенно ограничены, вследствие чего возникла проблема страхования и перевозки грузов.

Санкции ЕС не ограничивают покупку, импорт или транспортировку в Союз сельскохозяйственной продукции из России (например, крупы, масла, масличные культуры и мука из глав 10, 11, 12 и 15 Комбинированной номенклатуры (CN); молочные продукты из главы 4 CN; мясо из главы 2 CN; фрукты и овощи из глав 7, 8 и 20). Транзит через Союз и реэкспорт из Союза этих продуктов в страны, не входящие в ЕС, не запрещены. В маловероятном случае, когда эти продукты поставляются компаниям или лицам, включенным в какой-либо режим санкций ЕС, могут применяться исключения, в частности в гуманитарных целях. В случае сомнений компании из ЕС и компании, не входящие в ЕС, работающие в Союзе, должны обратиться в соответствующий национальный компетентный орган государства-члена (NCA). Однако Россия ввела ограничения на экспорт ряда сельскохозяйственных продуктов, таких как зерновые или продукты из семян подсолнечника и рапса (включая мас-

ло). На некоторые вспомогательные услуги по импорту сельскохозяйственных продуктов распространяются ограничения [8].

Некоторые российские банки перечислены в соответствии с Регламентом Совета (ЕС) 269/2014 [3] и не могут быть использованы для этих платежей. На некоторые российские банки также может распространяться всеобъемлющий запрет на операции, поскольку они подпадают под сферу применения статьи 5аа(1) Регламента Совета (ЕС) 833/2014 [4] – СБЕРБАНК, БАНК ВТБ, ГАЗПРОМБАНК, ВНЕШЭКОНОМБАНК (ВЭБ), РОССЕЛЬХОЗБАНК. Предприятия ЕС и предприятия, не входящие в ЕС, работающие в ЕС, тем не менее могут осуществлять и получать платежи за торговлю сельскохозяйственной продукцией через другие российские банки, которые не включены в список или не подпадают под ограничение в соответствии со статьей 5аа. Для получения дополнительных разъяснений в этом отношении операторы обращаются (преимущественно безуспешно) за помощью к национальному компетентному органу государства-члена Предприятия ЕС, и не входящие в ЕС предприятия, работающие в Союзе, могут осуществлять и получать платежи за торговлю сельскохозяйственной продукцией через другие российские банки. Эти платежи также, скорее всего, выиграют от исключения в соответствии со статьей 5b(4) Регламента Совета (ЕС) 833/2014, касающегося ограничений на депозиты, превышающие 100 000 евро на одно кредитное учреждение, при условии оценки национальным компетентным органом государства-члена.

Выводы по ЕС: есть некоторые ограничения на импорт Российской продовольственной продукции, однако здесь основная проблема стоит как и с США – финансовые ограничения, непосредственно влияющие на транспортировку продовольствия.

Непосредственным решением вопроса о продовольственной безопасности России является консолидация внутри Шанхайской организации сотрудничества, именно так обозначено в Самаркандской декларации совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества от 16 сентября 2022 г. [2]: принимая во внимание ряд вызовов, стоящих перед развитием сельского хозяйства в рамках производственного цикла, государства-члены призывают к внедрению современных технологий, активному сотрудничеству в области продовольственной безопасности, предотвращению трансграничных эпизоотий и контролю за ними. В этом контексте они будут следить за практической реализацией совместного заявления Совета глав государств-членов ШОС по про-

довольственной безопасности [1], а также принятием концепции взаимодействия компетентных органов государств – членов ШОС в области «умного» сельского хозяйства и сельскохозяйственных инноваций и подписанием соглашения между компетентными органами власти государств-членов ШОС о сотрудничестве в области карантина растений.

Именно выработка таких решений станет основной опорой противодействия западным санкциям как составное целое.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Заявление Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества об обеспечении глобальной продовольственной безопасности 16 сентября 2022 г. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5844> (дата обращения: 29.09.2022).

2. Самаркандская декларация Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества 16 сентября 2022 г. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5844> (дата обращения: 29.09.2022).

3. Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine.

4. Consolidated text: Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine.

5. GENERAL LICENSE NO. 6A. Transactions Related to the Exportation or Reexportation of Agricultural Commodities, Medicine, Medical Devices, Replacement Parts and Components, or Software Updates, the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic, or Clinical Trials. / OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL // Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations 31 CFR part 587.

6. GENERAL LICENSE NO. 6B. Transactions Related to Agricultural Commodities, Medicine, Medical Devices, Replacement Parts and Components, or Software Updates, the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic, or Clinical Trials / OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL // Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations 31 CFR part 587.

7. OFAC Food Security Fact Sheet: Russia Sanctions and Agricultural Trade / OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL.

8. TRADE IN AGRICULTURAL AND RELATED PRODUCTS FROM RUSSIA // RELATED PROVISION: COUNCIL REGULATION 833/2014.

**Синельникова Наталья Александровна**

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: n\_sinelnikova@list.ru*

## **ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОДИТЕЛЕЙ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ С ПОДЛОЖНЫМИ НОМЕРАМИ**

**Аннотация:** *в статье рассматриваются вопросы административной ответственности водителей транспортных средств с подложными номерами, так как количество водителей, которые используют подложные номера, растет.*

**Ключевые слова:** *КоАП РФ, ответственность, штраф, технические средства, безопасность дорожного движения.*

**Sinelnikova Natalia A.**

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law*

## **QUESTIONS OF RESPONSIBILITY OF DRIVERS OF VEHICLES WITH FORGED LICENSE PLATES**

**Abstract:** *the article discusses the issues of administrative responsibility of drivers of vehicles with fake license plates, as the number of drivers who use fake license plates is growing.*

**Keywords:** *Administrative Code of the Russian Federation, liability, fine, technical means, road safety.*

**Б**езопасность дорожного движения – это, безусловно, одна из важнейших задач в современной России. При возникновении аварийных ситуаций участники дорожного движения травмируются, погибают, а также наступают иные негативные последствия, а потому проблема безопасности дорожного движения требует пристального внимания и неотложного решения. Одним из главных направлений политики государства является обеспечение безопасности дорожного движения.

С каждым годом увеличивается количество машин на дорогах, становится все более интенсивным движение на автотрассах, в результате чего возрастает необходимость обеспечения личной безопасности участников дорожного движения. Таким образом,



практика использования средств автоматической фиксации правонарушений в сфере дорожного движения в настоящее время стала особенно актуальной.

На сегодняшний день использование технических средств автоматической фиксации правонарушений позволяет вести круглосуточный контроль транспорта на дорогах, осуществлять фиксацию правонарушений, в том числе сопровождаемую непрерывной видеозаписью с распознаванием регистрационных знаков транспортных средств.

Сегодня большинство штрафов, связанных с превышением скорости, выписывается на основании материалов дорожных камер, которые фиксируют скорость автомобиля в момент проезда под прибором контроля.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее – КоАП РФ) установлен особый порядок привлечения к административной ответственности за нарушения правил дорожного движения при их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и видеофиксации.

При фиксации правонарушения техническими средствами протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело о правонарушении.

Однако некоторые водители, которые не желают оплачивать штрафы с камер, ставят на транспортное средство подложные номера. Их использование может стоить автомобилисту прав, но некоторые водители осмысленно идут на такой риск.

Если на машине установлен подложный номерной знак, то при превышении скоростного режима происходит следующее: камера фиксирует правонарушение и передает материалы в ГИБДД. Далее сотрудники проверяют данные по базе, но не находят автомобиля с указанным номером.

При использовании таких номеров некоторые автомобилисты накапливают несколько сотен штрафов и остаются при этом безнаказанными.

Так, 6 июля 2022 г. на предмостовой площади города Саратова Госавтоинспекция города, ФССП и ГКУ «Региональный навигационно-информационный центр» провели совместный рейд. Инспекторы ГИБДД останавливали автомобили, владельцы которых

имели различные задолженности: по штрафам за нарушение ПДД, алиментам и т.д. В результате, сотрудники автоинспекции обнаружили автомобили с «архивными» номерами. Во время рейда были остановлены два автомобилиста с большой задолженностью. У одного из них накопилось 118 штрафов, у второго – 48, на общую сумму более 100 000 рублей. За шесть месяцев 2022 г. было выявлено 1 465 авто с «архивными» номерами [1].

Чтобы привлечь такого нарушителя к ответственности, его должен остановить сотрудник автоинспекции и зарегистрировать нарушение, так как автоматическая фиксация (фото, видеокамеры) на данный момент не предполагается. Оформление происходит в обычном для нарушения главы 12 КоАП формате.

Такое положение дел будет рассматриваться по статье 12.2 КоАП РФ «Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков». Статья предусматривает наказание (штраф) за неправильно установленные номерные знаки, за нечитаемые номерные знаки, за установку подложных номеров, а также за управление транспортным средством с ними. Согласно части 3 указанной статьи, «установка на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков влечет наложение административного штрафа на граждан в размере 2 500 рублей; на должностных лиц, ответственных за эксплуатацию транспортных средств, – от 15 000 до 20 000 рублей; на юридических лиц – от 400 000 до 500 000 рублей», то есть лицо, которое никуда не ездило, а просто установило подложные номера на свою машину, должно будет заплатить значительный штраф. Что же касается езды с подложными номерами, то «управление транспортным средством с заведомо подложными государственными регистрационными знаками влечет лишение права управления транспортным средством на срок от 6 месяцев до 1 года». Это случай, когда водителя поймали на машине с подложными номерами во время управления ею.

Количество нарушителей с подложными номерами неуклонно растет. Сотрудники ГИБДД пообещали принимать меры ко всем манипуляторам с номерными знаками, так как, по их словам, камеры способны дать достаточно информации для наводки на автомобили с плохо читаемыми или поддельными номерами. И вскоре все нарушители, задержанные по ориентировке, будут привлекаться к ответственности.

На наш взгляд, если выявленный госномер отсутствует в базе, то он должен быть внесен в нее. Таким образом, автомобиль будет считаться зарегистрированным, также будут накапливаться штрафы и впоследствии владельца транспортного средства можно будет найти и привлечь к ответственности.

Необходимо также усилить меры ответственности по ст. 12.2 КоАП РФ. Так, водитель, который нарушал ч. 4 ст. 12.2 КоАП РФ неоднократно, и правонарушения были зафиксированы техническими средствами автоматической фиксации, должен понести наказание в виде лишения права управления транспортными средствами на срок от 1 года до 1,5 лет.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. В Саратове обнаружены автомобили-призраки. URL: <https://saratov.bezformata.com/listnews/saratove-obnaruzheni-avtomobili-prizraki/107246855/> (дата обращения: 01.10.2022).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2022. № 29, ч. 3, ст. 5258.

**Смагина Тамара Алексеевна**

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: ta-smagina@mail.ru*

## **ЦИФРОВАЯ КУЛЬТУРА КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ СУБЪЕКТАМИ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ<sup>1</sup>**

**Аннотация:** *рассматривается актуальное направление деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, связанное с цифровыми компетенциями, посредством использования информационных систем. Анализируются статистические исследования, показавшие, что у сотрудников субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за последние три года выросла цифровая грамотность. При этом до настоящего времени отсутствует нормативно-правовое регулирование, что не позволяет эффективно осуществлять деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Предлагается дополнить учебные программы среднего профессионального и высшего образования спецкурсом, направленным на изучение актуальных вопросов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, включающий в себя в том числе получение компетенций по цифровой культуре.*

**Ключевые слова:** *цифровая культура, цифровая безопасность, цифровая грамотность, субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, межведомственное информационное взаимодействие, автоматизированные информационные системы.*

**Smagina Tamara A.**

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal law  
Saratov State Law Academy, Candidate of Law, Associate Professor*

## **DIGITAL CULTURE AS A CONDITION FOR THE EFFECTIVE USE OF INFORMATION SYSTEMS BY THE SUBJECTS OF THE SYSTEM OF PREVENTION OF HOME SUPERVISION AND MINOR OFFENSES**

---

<sup>1</sup> Выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00656.

**Abstract:** *the current direction of activity of the subjects of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency, associated with digital competencies with information systems, is considered. Based on the analysis of statistical studies, it is concluded that the employees of the subjects of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency have increased digital literacy over the past three years. At the same time, there is still no legal regulation, which does not allow effective implementation of activities to prevent neglect and juvenile delinquency. It is proposed to supplement the curricula of secondary vocational and higher education with a special course aimed at studying topical issues in the system of prevention of neglect and juvenile delinquency, including, among other things, obtaining competencies in digital culture.*

**Keywords:** *digital culture, digital security, digital literacy, subjects of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency, interdepartmental information interaction, automated information systems.*

В качестве одной из специфик административно-правовых норм Н.М. Кониным отмечалась их развитие, детализация и реализация в нормах других отраслей права [1, с. 49]. Отметим, что в настоящее время данные тенденции развиваются и всё чаще получают своё выражение в междисциплинарных исследованиях [2].

В условиях развития цифрового общества в Российской Федерации остро встал вопрос о формировании соответствующих цифровых компетенций граждан, реализующих полномочия в государственном и муниципальном секторах. Речь, таким образом, заходит о комплексных вопросах, где теоретические исследования в рамках науки административного, информационного и трудового права имеют единое практико-ориентированное направление на формирование цифровых навыков населения России, которое сможет коммуницировать в цифровом пространстве, обеспечивая соблюдение цифрового этикета и цифровой безопасности всем субъектам цифрового пространства, в том числе достаточный уровень защиты персональных данных несовершеннолетних и их родителей (законных представителей).

Цифровую культуру в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по мнению автора, можно рассматривать в узком её понимании, как комплекс цифровых навыков (включающих цифровой этикет, цифровую безопасность, формирование данных, обмен данными и прочие), которыми владеет сотрудник субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, направленный на обеспечение ее функциональной деятельности через автоматизацию

управленческих процессов, соответствующих направлениям деятельности каждого субъекта системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом в широком своём понимании цифровая культура является следствием деятельности, ориентированной на получение, обработку, передачу и иное использование данных на цифровых носителях, включая знания об автоматизированных информационных системах, способах обеспечения информационной безопасности персональных данных и прочих цифровых навыках.

Деятельность субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется посредством полномочий различного характера, связанных с воздействием на несовершеннолетнего: от морально-нравственных, воспитательных до юрисдикционных. Анализируя весь комплекс процедур, реализуемых субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, констатируем, что сроки их проведения либо незамедлительны, либо кратчайшие, что позволяет обеспечивать надежную защиту прав и законных интересов несовершеннолетних и их родителей (законных представителей). Способствовать этому может единый порядок межведомственного взаимодействия между субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, который на настоящее время определен в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [3]. Но ввиду рассматриваемого автором цифрового компонента единый порядок информационного межведомственного взаимодействия не установлен в нормативных правовых актах. При этом единые правила реализации межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг федеральными, региональными органами публичной власти, органами местного самоуправления, внебюджетными фондами и многофункциональными центрами регулируются постановлением Правительства РФ [4], где определены субъекты, порядок, сроки информационного межведомственного запроса и ответа на него, но не исключается возможность бумажного документооборота. Данная диспозитивная норма может свидетельствовать о различных причинах: от недостаточности технического оборудования либо финансирования на его приобретение до низкого уровня цифровой

культуры сотрудников органов и структур, между которыми осуществляется документооборот.

Рассмотрим положительные характеристики и проблемные вопросы цифровой культуры в органах и учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в соответствии со статистическими исследованиями Центра научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ФГБОУ ВО «СГЮА».

При анкетировании в 2020 г. при поддержке Министерства просвещения России сотрудников Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав отмечалось, что 65,4 % опрошенных в своей деятельности не используют автоматизированные информационные системы (далее – АИС), специализированные для ее нужд. Среди причин 37,1 % указали на отсутствие финансовых возможностей для закупки и дальнейшего обслуживания систем, 10,1 % – на отсутствие необходимой квалификации для работы в АИС, 13,2 % – на отсутствие необходимых технических средств для работы АИС, отмечено наличие устаревших компьютеров и отсутствие высокоскоростного интернета [3, с. 108–116].

По вопросам использования информационных технологий и автоматизированных информационных систем в 2021 г. при поддержке Министерства науки и высшего образования РФ проведено анкетирование представителей образовательных организаций высшего образования как субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Результаты показали, что отсутствует правовое регулирование обмена информацией и применения средств защиты при обработке и обмене конфиденциальной информацией при использовании региональных информационных систем между комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав и субъектами системы профилактики разных уровней [4, с. 169–172].

В 2022 г. при поддержке Министерства просвещения РФ был проведен социологический опрос среди членов и сотрудников аппарата комиссий различного уровня, включая председателей, заместителей председателей, ответственных секретарей, изучены и проанализированы мнения относительно оптимизации деятельности комиссий [5, с. 171–176]. В результате опроса выяснилось, что большинство сотрудников аппарата комиссий имеют опыт работы с электронными информационными системами или электронным

документооборотом и более 70 % сотрудников проходили повышение квалификации в течение последних трех лет.

Резюмируя изложенное, отметим, что субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних нуждаются в специалистах, наделенных наравне с компетенциями по педагогике и юриспруденции цифровыми компетенциями. Ввиду этого сегодня стоит достаточно сложная, но выполнимая в ближайшем будущем задача по допуску к информационным системам лиц, чей образовательный и трудовой потенциал включает в себя умение владеть не только компьютерной программой, но и информационной культурой. Так, формирование базовых компетенций начинается в рамках среднего общего образования, развивается на следующих уровнях профессионального образования и должно учитываться при формировании кадрового резерва сотрудников и служащих системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая направлена на обеспечение соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних и их родителей (законных представителей) и способна отвечать задачам государственной политики по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. По мнению автора, следует ввести в учебные программы по направлениям «Педагогика» и «Юриспруденция» образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования (бакалавриат, специалитет, магистратура) спецкурс «Актуальные вопросы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», где будут рассматриваться различные компетенции, в том числе и по формированию цифровой культуры. Новые экономические и технологические условия требуют создания и реализации подходов по содействию заинтересованным гражданам в освоении ключевых компетенций цифровой экономики, обеспечении массовой цифровой культуры и персонализации образования, что требуется отразить в соответствующем законодательстве.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2006. С. 49.
2. *Рацимор А.Е.* Муниципальная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: педагогический аспект: дис. ... д-ра пед. наук. М., 2007. 397 с.; Эффективные практики предупреждения преступности и правонарушений несовершенно-



нолетних (опыт реализации программ Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в субъектах Российской Федерации): информационно-методический сборник. Пермь, 2015. 202 с.

3. Пункт 2 ст. 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26, ст. 3177; 2022. № 29, ч. 2, ст. 5229.

4. Постановление Правительства РФ от 23 июня 2021 г. № 963 «Об утверждении Правил межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг, в том числе рекомендуемых правил организации межведомственного информационного взаимодействия между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 26, ст. 4983.

5. *Кузнецова И.О., Чаусская О.А.* Актуальные аспекты процесса информатизации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4 (81). С. 108–116.

6. *Зайкова С.Н., Архипова Е.С.* Информационное обеспечение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. памяти д-ра юрид. наук, профессора, засл. деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (8 июня 2021 г. Саратов). С. 169–172.

7. *Аржанов В.В.* Вопросы формирования и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: результаты социологического опроса // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 3 (89). С. 167–173.

## Тихонов Константин Алексеевич

*доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: Shtirlec2201@yandex.ru*

# ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Аннотация:** *правовой институт государственно-частного партнерства в системе административного права зарекомендовал себя с положительной стороны и предполагает большие перспективы для развития российского государства. При этом существуют и некоторые проблемы, которые сопровождают процесс становления указанного правового института. Несовершенство нормативно-правовой базы и отсутствие понимания и доверия между государством и частным бизнесом выступают своего рода тормозом для повышения эффективности государственно-частного партнерства как инструмента социально-экономического развития в системе административного права. В статье рассматриваются понятие и виды государственно-частного партнерства, его основные преимущества, а также проблемы при реализации и пути их решения, перспективы развития указанного механизма.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство (ГЧП), концессия, концессионное соглашение, экономика, инвесторы, производство, инфраструктура.*

## Tikhonov Konstantin A.

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law  
Saratov State Law Academy, Candidate of Law*

# PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW

**Abstract:** *the legal institution of public-private partnership in the system of administrative law has proven itself on the positive side and assumes great prospects for the development of the Russian state. At the same time, there are some problems that are hindering the development of this legal institution. The imperfection of the regulatory framework and the lack of understanding and trust between the state and private business are a factor in a significant decrease in the effectiveness of public-private partnership as an instrument of socio-economic development in the system of administrative law. The article discusses the concept and types of public-private partnership, its main advantages, as well as problems in the implementation and ways to solve them, prospects for the development of this mechanism.*

**Keywords:** *public-private partnership (PPP), concession, concession agreement, economy, investment.*

Частные инвестиции в экономику всегда были и остаются для государства важным приоритетом, особенно в условиях кризиса. Партнерское сотрудничество именуется как «государственно-частное партнерство» (далее – ГЧП).

Несмотря на то, что данный институт является относительно молодым в Российской Федерации, он имеет свою многолетнюю историю. *Приведем исторический пример.*

Так, ещё в начале XX века была запланирована постройка Китайской Восточной железной дороги (КВЖД). На тот момент в казне государства не было достаточной суммы для реализации данного масштабного проекта. И тогда в качестве инвесторов были приглашены состоятельные купцы, которые оказали немалую материальную помощь в постройке железнодорожного пути. Взамен инвесторам предоставлялись различные экспортные и таможенные льготы, а само строительство дороги для российского государства стало шагом по увеличению влияния Российской империи на территории Дальнего Востока, а также бесспорным укреплением российского военного положения на берегах Жёлтого моря на фоне экспансии Японии в Корею и Китае [2].

*Разберем содержание ГЧП.*

Согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации<sup>1</sup>» (далее – Закон № 224-ФЗ), указанный правовой институт представляет собой юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера с одной стороны и частного партнера – с другой. Данное взаимодействие осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве или соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества<sup>2</sup>. Для подтверждения важности и значимости приведенных соглашений приведем в качестве примеров объекты ГЧП:

1) объекты трубопроводного транспорта;

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2015. № 29, ч. 1, ст. 4350; 2022. № 24, ст. 3914.

<sup>2</sup> См. ст. 3 Федерального закона № 224-ФЗ (СЗ РФ. 2015 г. № 29, ч. 2, ст. 4350).

- 2) морские и речные суда;
- 3) морские и речные порты;
- 4) объекты железнодорожного транспорта;
- 5) общественный транспорт;
- 6) автомобильные дороги;
- 7) подземные переходы;
- 8) аэродромы и аэропорты;
- 9) объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии;
- 10) недвижимость и многое другое (ст. 3 Закона).

Помимо вышеназванного Закона, к основным нормативным актам ГЧП относится также Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>1</sup> (далее – Закон № 115).

Подчеркнем, что концессия (или концессионное соглашение) является одной из важнейших форм ГЧП и представляет собой вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в оказание услуг, предоставляемых государством, как правило, на взаимовыгодных условиях.

Постройка железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино на сумму 192,4 млрд руб.; строительство автодорожного обхода Тольятти с мостом через Волгу за 120,8 млрд руб.; железнодорожный проект по созданию линии Обская – Салехард – Надым Северного широтного хода стоимостью 113 млрд руб.<sup>2</sup> – это основные примеры крупнейших концессионных соглашений последних лет.

Если заключать договоры концессии, безусловно, выгодно для государства, то и инвестору должны быть предоставлены (по выбору) различного характера поощрения:

- а) получение на безвозмездной основе в собственность земельного участка;
- б) установленные налоговые льготы и квоты;
- в) определенный процент от прибыли (в случае восстановления производства).

В качестве примера первой из обозначенных выгод приведем продление в 2021 г. набережной и пешеходной зоны с созданием пляжа в г. Саратове. Несколько гаражных кооперативов, находящихся на прибрежной территории, мешали планируемому благоустройству. Собственники не были против продажи своих гаражей,

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3126; 2022. № 24, ст. 3914.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт INVESTRB.RU. URL: <https://investrb.ru/ru/bashkortostan/potential/gchp/> (дата обращения: 05.10.2022).

но потребовали за них достойную материальную компенсацию. На тот момент у города не было достаточной суммы для этих целей. И тогда администрацией Октябрьского района было принято решение найти частного инвестора, с которым был бы заключен договор. Содержание договора заключалось в том, что первой стороной был осуществлен выкуп гаражей и передача их второй стороне в собственность с последующим сносом и благоустройством освободившейся территории. За это инвестору на официальных условиях предоставляли в собственность на безвозмездной основе земельный участок в пределах центра города под постройку многоэтажного жилого дома.

Приведенный пример подтверждает разумный подход ГЧП, итогом которого стало благоустройство значительной части Саратова с последующим продлением набережной. И при этом была сэкономлена большая часть бюджетных средств на другие нужды города.

Из основных преимуществ ГЧП следует выделить:

1) развитие инфраструктуры в жизнедеятельности субъекта РФ;

2) экономически выгодная возможность государства пользоваться компетенцией и опытом частной стороны: оно получает готовый объект при отсутствии вложения бюджетных средств, причем в кратчайшие сроки;

3) применение инвестором современных методов и технологий, что является более эффективным, чем решение этих задач самим государством;

4) наглядность и доступность результатов ГЧП для граждан: улучшение транспортных, медицинских, образовательных и других услуг<sup>1</sup>.

Вместе с тем у данного правового института имеется и ряд недостатков, основным из которых, по нашему мнению, является *заинтересованность инвестора только в приватизации объекта, а не участие в совместном сотрудничестве.*

В качестве отрицательного примера обычной продажи государственных культурных учреждений приведем приватизацию центральных кинотеатров г. Саратова «Победа» и «Пионер» в начале XXI века.

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт «Банки сегодня». URL: <https://bankstoday.net/last-articles/prostymi-slovami-o-gosudarstvenno-chastnom-partnerstve-gchp-chto-takoe-plyusy-i-minusy-istoriya-i-primery-partnyorstva> (дата обращения: 06.10.2022).

Оказавшись в частной собственности, они действительно успешно функционировали в первое время. Однако в связи с появлением на рынке конкурентов («Победа-Плаза» и «Синема-Парк»), а также с ограничениями во время пандемии указанные объекты прекратили функционирование по своему прямому назначению. И на сегодняшний день в здании к-т «Пионер» открыли сеть продуктовых магазинов, а в к/т «Победа» проходят многочисленные распродажи одежды и обуви, а также выставки, что считается недопустимым для указанных культурных учреждений.

Поэтому если бы данные объекты в свое время не были приватизированы, а было бы заключено **именно** концессионное соглашение, то в условиях сегодняшнего дня государство смогло бы оказать бóльшую поддержку, нежели частному объекту.

Во избежание этого предлагаем закрепить на законодательном уровне больше преимуществ и льгот при заключении именно ГЧП, а не простой приватизации. Так, Закон № 224-ФЗ следует дополнить статьей «Повышенные льготы для участников ГЧП».

Подводя итог, необходимо указать, что ГЧП является достаточно «молодым» институтом, но за время своего существования помог инфраструктурному рынку сильно вырасти.

Как отмечает один из видных ученых саратовской школы административного права профессор А.Ю. Соколов, это может быть обусловлено тем, что механизм взаимодействия подобных государственных структур с государственными органами в любой сфере общественной жизни далек от совершенства [2, с. 43]. Такой же позиции в своих научных трудах придерживается и другой представитель данной школы А.В. Колесников [3, с. 360].

Поэтому правильное использование ГЧП содействует возрождению многих производств. Особенно это касается г. Саратова как одного из некогда крупных промышленных субъектов страны с огромным техническим потенциалом. Так, в Саратовской области можно восстановить производственное объединение «Тантал», а также авиационный завод и различные культурные учреждения. А это будет способствовать повышению уровня экономики, увеличению количества рабочих мест, а следовательно, и развитию нашего города.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Ганжа И.В., Набиев Р.А.* Эволюция государственно-частного партнерства на различных этапах развития государства. URL: <https://>

cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-na-razlichnyh-etapah-razvitiya-gosudarstva (дата обращения: 07.10.2022).

2. Правовая политика и ее эффективность в сфере отдельных видов судебных производств: монография / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма, 2021. С. 43.

3. *Колесников А.В.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2015. С. 360.

## **Воробьева Динара Сергеевна**

*старший преподаватель кафедры административного  
и муниципального права*

*ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: dinaravorobyova@gmail.com*

### **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРЕДАЧИ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Аннотация:** *в статье рассматривается институт делегирования государственных полномочий муниципальным органам власти, в частности, проводится анализ нормативного правового регулирования данного института, а также практики его реализации; высказываются предложения по совершенствованию нормативного регулирования института передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, принцип единства публичной власти.*

## **Vorobyova Dinara S.**

*Senior Lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy*

### **FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE TRANSFER OF CERTAIN STATE POWERS TO LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**

**Abstract:** *the article discusses the institution of delegation of state powers to municipal authorities, in particular, analyzes the legal regulation of this institution, as well as the practice of its implementation; proposals are made to improve the normative regulation of the institution of transferring state powers to local governments.*

**Keywords:** *local self-government, vesting local self-government bodies with separate state powers, the principle of unity of public authority.*

**В**несенные в 2020 г. в Конституцию Российской Федерации поправки, в результате которых получил закрепление принцип единства публичной власти, можно считать, ознаменовали новый этап реформы публичного управления в Российской Федерации, в том числе «еще ярче высветили вопросы», в которых «...присутствует серьезнейший потенциал дальнейшего законода-



тельного развития и совершенствования» [5, с. 108, 110]. Так, в конце 2021 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [8], полностью вступающий в силу с 1 января 2023 г., на основании чего прекращает действие Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9]. На рассмотрении Государственной Думы РФ находится и проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [6], который, предполагается, придет на смену действующему Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7].

На основании сравнительно-правового анализа указанных законодательных актов рассмотрим вопрос регулирования передачи полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления как один из значимых правовых институтов в сфере публичного управления.

Во-первых, российский законодатель предусмотрел ряд жестких требований, касающихся процедуры передачи таких полномочий:

Требования, предъявляемые к процедуре передачи государственных полномочий органам местного самоуправления:
1) осуществляется только на основании федеральных законов или законов субъектов РФ;
2) передаются, как правило, органам местного самоуправления крупных муниципальных образований (муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, в т.ч. с внутригородским делением, внутригородских территорий городов федерального значения);
3) органы местного самоуправления наделяются отдельными полномочиями либо на неограниченный период действия, либо на определенный временной промежуток;
4) финансовое обеспечение исполнения отдельных государственных полномочий осуществляется за счет государственных субвенций; также органы местного самоуправления могут использовать местные ресурсы и собственные финансовые средства

Ряд обязательных атрибутов устанавливается для закона, которым органы местного самоуправления будут наделяться отдельными государственными полномочиями.

Таким образом, осуществление государственных полномочий происходит под довольно жестким административным контролем государственных органов, а значит, органы местного самоуправления при реализации части своей компетенции могут быть поставлены в прямое подчинение государственной власти.

В то же время вызывает интерес позиция некоторых авторов о том, что законодателю для защиты местного самоуправления от произвола со стороны органов государственной власти целесообразно ввести процедуру учета мнения местного населения по вопросу наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также предусмотреть договорную форму передачи таких полномочий [1, с. 107].

Если говорить о нововведениях, предусмотренных Федеральным законом 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которые вступят в силу с 1 января 2023 г., то ч. 3 и 5 ст. 6 Закона предусматривается, что перераспределенные на уровень субъектов РФ полномочия органов местного самоуправления могут быть в дальнейшем переданы им обратно уже как государственные полномочия.

Например, сейчас в г. Саратове происходит перераспределение полномочий в области городского общественного транспорта, также было анонсировано перераспределение полномочий в области образования, землеустройства и градостроительной деятельности [2]. Вполне возможно, что в дальнейшем данные полномочия могут быть переданы муниципалитету от региона, но уже с выделением соответствующих денежных средств из областного бюджета для их исполнения.

Еще одно изменение, вступившее в силу с этого года, о том, что высшее должностное лицо субъекта РФ вправе вынести предупреждение / объявить выговор главе муниципального образования / главе местной администрации за неисполнение / ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (п. 12 ст. 25 Федерального закона 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Проанализировав проект нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой

системе публичной власти», можно отметить следующие новеллы, предусмотренные проектом:

- органы публичной власти могут обращаться в Государственный Совет РФ для разрешения разногласий, в том числе по вопросам передачи полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (ч. 2 ст. 62);

- законами субъектов РФ – городов федерального значения могут быть предусмотрены особенности осуществления отдельных государственных полномочий данных субъектов РФ, переданных органам муниципальной власти, если осуществление этих полномочий не потребует расходов за счет средств бюджетов городов федерального значения и (или) местных бюджетов, а также материальных средств (ч. 8 ст. 85).

В целом стоит отметить, по информации Министерства финансов РФ о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2021 г., расходы на осуществление государственных полномочий – переданных и непередаваемых, но осуществляемых органами местного самоуправления в соответствии с их правом – в 2020 г. составили 34 % от всех расходов местных бюджетов [3, с. 96].

Регионы имеют богатую практику передачи отдельных государственных полномочий муниципалитетам: так, в 2021 г. делегирование полномочий на муниципальный уровень производилось в 84 субъектах РФ (исключением стала Республика Калмыкия); перечень передаваемых муниципальным образованиям государственных полномочий почти в 1/3 субъектов РФ остается широким (от 10 и более полномочий); наиболее популярными передаваемыми полномочиями являются социальные [3, с. 36, 38–41].

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что практика делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления является, с одной стороны, успешным примером правового регулирования муниципально-правовых отношений, о чем свидетельствует и высокая популярность данного правового инструмента. Наделение органов муниципальной власти отдельными государственными полномочиями стало весьма эффективным средством решения накопившихся проблем на местах.

С другой стороны, мы солидарны с теми учеными, которые высказываются о том, что «наделение государственной компетенцией должно быть точечным и ограниченным в законодатель-

стве» [4, с. 107], о целесообразности введения процедуры учета мнения населения по вопросу передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (например, на публичных слушаниях), а также о возможности предусмотреть договорную форму передачи таких полномочий. На наш взгляд, это будет способствовать партнерским отношениям органов публичной власти разных уровней, развитию принципа самостоятельности органов местного самоуправления, а также частноправовых начал в организации местного самоуправления.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Афанасьев А.А.* Осуществление органами местного управления сельских поселений отдельных государственных функций // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 4. С. 105–110.

2. Вслед за земельными полномочиями и школами область заберет у Саратова общественный транспорт // ИА «Свободные новости. FreeNews-Volga». URL: <https://fn-volga.ru/news/view/id/186460> (дата обращения: 04.10.2022).

3. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2021 г. Министерства финансов РФ // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document?id\\_4=136746-informatsiya\\_o\\_rezultatakh\\_provedeniya\\_monitoringa\\_ispolneniya\\_mestnykh\\_byudzhetrov\\_i\\_mezhbyudzhethnykh\\_otnoshenii\\_v\\_subektakh\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_regionalnom\\_i\\_munitsipalnom\\_urovnyakh\\_za\\_2021\\_god](https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2021_god) (дата обращения: 04.10.2022).

4. *Колесников А.В.* Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. 236 с.

5. *Конин Н.М., Маторина Е.И., Мангушева Т.С.* К легализации публичной власти в обновленной Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6. С. 108–117.

6. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности Государ-

ственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 04.10.2022).

7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2022. № 1, ч. 1, ст. 61.

8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2021. № 52, ч. 1, ст. 8973.

9. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 14 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2021. № 52, ч. 1, ст. 8973; 2022. № 12, ст. 1787.

## Рукавишников Сергей Михайлович

*старший преподаватель кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
соискатель ученой степени  
E-mail: s.rukavishnikov2013@yandex.ru*

### МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: МОРАТОРИЙ НА ПРОВЕДЕНИЕ ПРОВЕРОК

**Аннотация:** *в работе рассматриваются вопросы, возникающие в связи с принятием нормативных правовых актов, запрещающих проведения проверок субъектов предпринимательской деятельности в России. Автором отмечается, что введение моратория на проведение проверок организаций, не являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, не должно быть постоянно действующей мерой.*

**Ключевые слова:** *контроль (надзор) за соблюдением законодательства, субъекты малого и среднего предпринимательства, антимонопольный орган.*

## Rukavishnikov Sergey M.

*Senior lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law  
of Saratov State Law Academy, Applicant of science degree*

### MEASURES OF STATE SUPPORT FOR ENTREPRENEURSHIP: A MORATORIUM ON INSPECTIONS

**Abstract:** *the paper considers issues arising in connection with the adoption of regulatory legal acts prohibiting inspections of business entities in Russia. The author notes that the introduction of a moratorium on inspections of organizations that are not small and medium-sized businesses should not be a permanent measure.*

**Keywords:** *control (supervision) of compliance with legislation, small and medium-sized businesses, antimonopoly authority.*

**В** России на протяжении ряда лет деятельность в предпринимательской сфере подвергается воздействию негативных факторов. Введение антироссийских санкций, кризис, связанный с пандемией COVID-19, усиление санкционной политики в отношении России после начала специальной военной операции на территории Украины оказывает отрицательное влияние на развитие

бизнеса. В условиях современных реалий государство принимает меры, направленные на поддержку бизнеса. Одной из таких мер выступает снижение контрольно-надзорной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности. Так, например, статьей 26.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) [6] был установлен запрет с некоторыми исключениями на проведение в период с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства. Мораторий на проведение плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринимательства был продлен на 2019 и 2020 гг. после дополнения указанного закона статьей 26.2, устанавливающей ограничения при проведении плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В последующем действие данного запрета распространилось на период до 31 декабря 2022 г.

Кроме этого, меры государственной поддержки субъектов малого предпринимательства были распространены также и на остальных участников рынка. Так, Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [7] установлены ограничения на осуществление плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, проверок в отношении организаций всех форм собственности по видам государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых, регулируется Федеральными законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [5] и Федеральным законом № 294-ФЗ.

В настоящее время Постановлением Правительства РФ от 1 октября 2022 г. № 1743 [4] установлен мораторий на проведение в 2023 г. плановых проверок организаций, объекты которых относятся к категориям умеренного, среднего и значительного риска. То есть, введен запрет на осуществление проверок в отношении организаций любых форм собственности, а не только являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства.

Представляется, что мораторий на проведение различных видов проверок для снижения контрольно-надзорной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности в России будет вводиться и в последующие годы.

Меры государственной поддержки предпринимательства, включая введение моратория на проведение проверок, анализируются во многих работах [1, 10, 11 и другие]. Некоторые авторы указывают на возникающие в связи с этим проблемы правоприменения. Так, Г.И. Калинин отмечает, что правовые акты в области законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле должны чётко определять, а не затруднять реализацию необходимых процедур и привести в конечном итоге к наступлению значительных негативных последствий, связанных с нарушениями законодательства при ведении предпринимательской деятельности [1, с. 22].

Полагаем, что запрет на проведение проверок организаций, не являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, может затруднять работу органов исполнительной власти и создавать условия для развития недобросовестной конкуренции, ущемления интересов других участников рыночных отношений и потребителей. Представляется, что при постоянном моратории на осуществлении проверок предприниматели соблюдающие законодательство и не соблюдающие его работают в разных экономических условиях. Например, осуществляя свою деятельность с нарушением лицензионных требований и не тратя денежные средства, недобросовестные участники рынка получают необоснованные преимущества и могут, в частности, снизить цену, вытесняя с рынка законопослушные организации, что в последующем будет негативно отражаться на экономике. Запрет на проведение проверок в отношении субъектов естественных монополий может привести к нарушениям прав и интересов других хозяйствующих субъектов и граждан. В то же время в ходе проверки системное и целенаправленное нарушение норм действующего законодательства могло бы быть выявлено и пресечено.

В ст. 34 Конституции Российской Федерации [3] установлен запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Обязанность надлежащего правового обеспечения предпринимательства лежит на государстве, которое через систему органов контролирует поддержание добросовестной конкуренции, применяя в установленных случаях



меры административной ответственности за нарушение соответствующих норм и правил. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, является Федеральная антимонопольная служба (далее – антимонопольный орган) [8]. Не выявление либо несвоевременное выявление совершенного правонарушения не позволяет антимонопольному органу осуществить корректирующее воздействие, выдав соответствующее предписание, а также привлечь лицо к административной ответственности. Кроме того, при введении запрета на проведение проверок не обеспечивается непрерывность контроля за соблюдением действующего законодательства.

Обращаясь к трудам ученых при анализе возможных последствий принятия такой меры поддержки бизнеса, как мораторий на проведение проверок, можно отметить следующее. По мнению Н.М. Кониной и Е.И. Маториной, не любая социально-экономическая проблема, чрезвычайная ситуация может быть разрешена только с помощью издания закона [2, с. 36]. А.Ю. Соколов и О.А. Лакаев полагают, что субъектам нормотворческой деятельности следует ориентироваться на научные изыскания, обеспечить баланс интересов личности, общества и государства [9, с. 33–34].

В рассматриваемом случае положительный эффект от снижения контрольно-надзорной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности нивелируется увеличением количества нарушений законодательства при ведении предпринимательской деятельности в отсутствие сдерживающего фактора. Доходы от нарушений в сфере антимонопольного законодательства могут составлять сотни миллионов рублей. Тем самым нарушается баланс интересов личности, общества и государства.

Учитывая изложенное, полагаем, что введение постоянно действующего моратория на проведение проверок организаций, не являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, лишает государственные органы действенного инструмента по обеспечению соблюдения законодательства и будет оказывать негативное воздействие на экономику России.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Калинин Г.И. Некоторые особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Российской-

ской Федерации в условиях новых реалий (анализ новелл законодательства) // Очерки новейшей камералистики. 2022. № 1. С. 2–5.

2. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4(99). С. 33–37.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398; 2020. № 11, ст. 1416.

4. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336: Постановление Правительства РФ от 1 октября 2022 г. № 1743 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 03.10.2022).

5. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007; 2021. № 50, ч. 3, ст. 8415.

6. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 8 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2022. № 11, ст. 1596.

7. Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (в ред. от 2 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 2022. № 11, ст. 1715; 2022. № 37, ст. 6346.

8. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (в ред. от 22 июня 2022 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3259; 2022. № 26, ст. 4500.

9. *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24–35.

10. *Шигильчева С.А., Задорова Т.В., Христофорова А.В.* Меры государственной поддержки малого бизнеса в 2020–2021 гг. // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2021. № 4 (27). С. 17–29.

11. *Шукаева А.В.* Развитие малого и среднего бизнеса в условиях пандемии // Вестник Академии знаний. 2021. № 46(5). С. 375–380.

## Швецова Ирина Васильевна

*старший преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: Shvetsovalrina@yandex.*

### ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ

**Аннотация:** *в данной статье внимание уделяется одному из важных проектов в сфере предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов – это инфраструктурные бюджетные кредиты. На сегодняшний день это один из способов получения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов. Предоставление инфраструктурных бюджетных кредитов является перспективным и эффективным способом финансовой поддержки регионов.*

**Ключевые слова:** *бюджетный кредит, инвестиционный бюджетный кредит, дефицит бюджета, региональное развитие.*

## Shvetsova Irina V.

*Senior Lecturer at the Department of Financial, Banking and Customs Law  
named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva  
Saratov State Legal Academy*

### INFRASTRUCTURE BUDGET LOANS

**Abstract:** *in this article, attention is paid to one of the important projects in the field of granting, using and returning budget loans – these are infrastructure budget loans. Today, this is one of the ways for the constituent entities of the Russian Federation to receive budget loans. The provision of infrastructure budget loans is a promising and effective way to financially support the regions.*

**Keywords:** *budget loan, investment budget loan, budget deficit, regional development.*

**П**рирода финансовых правоотношений предполагает установленную определенность в реализации прав и обязанностей их участников. Отсюда следует, что осуществление лицом властно-имущественных полномочий должно происходить на основе корреспондирующих прав и обязанностей другого участника в предусмотренные сроки и установленном законом порядке. Иное, будет означать злоупотребление должностным лицом полномочиями, путем создания невозможности реализации субъективного права заинтересованным лицом, либо путем неправомерного неисполнения предписаний финансово-правовой нормы. Особенностью правовой природы финансовых правоотношений по предоставлению, испол-

нению и возврату бюджетных кредитов Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, местным бюджетам, юридическим лицам является, их властно-имущественный характер, при котором выражаются публичные интересы.

Привлекательность бюджетного кредита для получателей заключается в льготных условиях выдачи займа, возможности реструктуризации задолженности, которая может образоваться у получателя – бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, юридических лиц. Например, в течение 2014 г. выдача бюджетных кредитов осуществлялась только субъектам Российской Федерации. Это произошло из-за показателей кассового планирования исполнения федерального бюджета и прогнозируемого состояния остатков средств на едином счете федерального бюджета финансового года. А в ст. 11 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» закреплены пределы общего объема бюджетных ассигнований, в том числе и бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в пределах, предусмотренных по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на эти цели, в 2020 г. в сумме до 966 177, 6 тыс. рублей, в 2021 г. в сумме до 2 094 358, тыс. рублей. Эти средства выделены: для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, а также для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий. Например, вызывает интерес, что в содержании ст. 11 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»[1] законодателем обозначено положение, когда «бюджетные кредиты за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) предоставляются из федерального бюджета в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, в 2019 г. в сумме до 1 432 733,9 тыс. рублей и в 2020 г. в сумме до 938 236,4 тыс. рублей». Это говорит о том, что в планируемые периоды при принятии Закона о бюджете, бюджетный кредит так же остается одним из способов финансирования деятельности публично-правовых образований. Но, в данном законе предусмотрели только предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам, в силу предусмотренного в законе профицитного бюджета. Как правило, федеральный закон

о бюджете на соответствующий год и плановый период предусматривает также разрешение вопросов, связанных с условиями, на которых осуществляется предоставление бюджетного кредита. Что характерно, при анализе нормативно-правовой базы регионально-го, муниципального уровня в общей массе происходит дублирование положений о предоставлении, возврате и использовании бюджетного кредита.

Бюджетным законодательством (ст. 93.2 БК РФ) предусмотрены условия, при соблюдении которых предоставляются бюджетные кредиты.

Переходя от общих положений к конкретным условиям предоставления бюджетного кредита отмечается, что в БК РФ закрепляются все субъекты, которые могут вступать в кредитные отношения с публично-правовым образованием. Порядок, в котором осуществляется предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам установлен в ст. 93.3 БК РФ. В данной статье приведен перечень вариантов предоставления бюджетных кредитов из бюджета одного публично-правового образования другому. Проанализировав законодательство в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, следует отметить, что в основном, такие средства публично-правовым образованиям выделяются: на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов); для частичного покрытия дефицита в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций; государственному внебюджетному фонду Российской Федерации бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счете бюджета.

Вот, например, в соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 декабря 2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» в 2014 г. из федерального бюджета бюджетные кредиты бюджетам регионов выдавались для частичного покрытия их дефицитов, покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при их исполнении, а также для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий, в сумме до 80 млрд руб. на срок до трех лет. Общие условия предоставления бюджетных кредитов, а именно: цель и предмет; условия предоставления, срок и дату возврата бюджетного кредита; его сумму; размер платы

за использование; вопросы, связанные с ответственностью сторон за нарушение условий договора, установление порядка разрешения споров; права и обязанности сторон закреплены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» [2].

На сегодняшний день реализуется масштабный проект – это инфраструктурные бюджетные кредиты [3]. Задачей проекта является получение субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов на развитие инфраструктуры. Основными условиями предоставления такого кредита является ставка – 3 % годовых и срок предоставления – не менее 15 лет. Погашение кредита стартует с третьего года после его получения, что дополнительно снизит нагрузку на региональные бюджеты. Федеральные средства могут быть потрачены, например, на проектирование, строительство или реконструкцию коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры. Займы также можно направить на приобретение городского транспорта и ещё ряд целей, связанных с развитием территорий. Инфраструктурные бюджетные кредиты – один из инструментов регионального развития. Представляется, что данное нововведение станет важным шагом в развитии регионов. Так как, например Саратовская область получила на реализацию своих проектов 1,68 млрд рублей для строительства магистральных инженерных сетей при комплексном развитии территории в Саратове [4]. Так как бюджетные кредиты предоставляются на условиях возмездности и возвратности, полагаем, что наибольший интерес у регионов возникнет в отношении проектов, генерирующих доход за счет коммерческой деятельности частного партнера, а не за счет бюджетных обязательств региона.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СЗ РФ. 2019. № 49, ч. 1, ст. 6939.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» // СЗ РФ. 2013. № 34, ст. 4450.

3. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1190 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов» // СЗ РФ. 2021. № 31, ст. 5902.

4. Правительство РФ выдало Саратовской области в кредит более 1,6 млрд рублей. URL: <https://om-saratov.ru/economy/16-june-2022-i113562-pravitelstvo-rf-dalo-saratovs> (дата обращения: 15.10.2022).

## **Афони́на Евге́ния Григо́рьевна**

*преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова, соискатель кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: Evg.afonina@mail.ru*

### **КОНТРОЛЬНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕТСКОЙ ДОРОЖНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Аннотация:** *в статье рассмотрена роль контрольно-предупредительных мер административного принуждения, а также проанализирована их сущность. Констатирован факт о том, что в России опознавательный знак «Ребенок в машине» не является обязательным для размещения на стекле автомобиля, в котором находятся дети до 16-летнего возраста. При этом сделан вывод о необходимости введения предупредительной меры административного принуждения, выражающейся в требовании должностного лица к водителю, перевозящему ребенка (детей) до 16-летнего возраста, предъявить опознавательный знак «Ребенок в машине».*

**Ключевые слова:** *дети, дорожно-транспортный травматизм, безопасность, опознавательный знак, контрольно-предупредительная мера*

## **Afonina Evgenia G.**

*teacher of the chair of Administrative Law and Administrative Activity of Internal Affairs Bodies of Lukyanov Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia  
Competitor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy*

### **CONTROL AND PREVENTIVE MEASURES IN THE FIELD OF ENSURING CHILDREN'S ROAD SAFETY**

**Abstract:** *the article considers the role of control and preventive measures of administrative coercion, as well as analyzes the essence of these measures. The fact is stated that in Russia the identification mark "Child in the car" is not mandatory for placement on the glass of the car in which the children are. At the same time, it is concluded that it is necessary to introduce a preventive measure of administrative coercion, expressed in the obligation of the driver transporting the child (children), at the request of the traffic police inspector to present the identification mark "Child in the car".*

**Keywords:** *children, road traffic injuries, safety, identification mark, control and preventive measure.*



Одной из важных задач, стоящих перед органами исполнительной власти, является предупреждение фактов совершения административных правонарушений. Решение этой непростой задачи приведет к сохранению жизни и здоровья граждан. Так, применение контрольно-предупредительных мер позволяет избежать случаев совершения действий, запрещенных административным законодательством, а также предотвратить обстоятельства, которые являются, своего рода, угрозой охраняемым законом интересам. Основная роль рассматриваемых в статье мер видится в том, что они должны быть предприняты до того момента, когда совершено правонарушение, так как именно за этими мерами следует применение мер административного пресечения, административно-восстановительных мер и мер административной ответственности. У ученых-административистов не сложилось однозначного подхода к классификации контрольно-предупредительных мер административного принуждения. Важно отметить, что в действующем административном законодательстве не закреплено и данное понятие. Такие ученые, как В.М. Манохин [3, с. 157] и Н.М. Конин [2, с. 172], в своих научных трудах ни раз анализировали сущность и подходы к классификации рассматриваемых мер. Их идеи развивает и А.Ю. Соколов, по мнению которого, мерами административного предупреждения охватываются меры, применяемые в силу государственной необходимости, и контрольно-предупредительные меры. Обстоятельства применения административно-предупредительных мер связаны с государственной необходимостью, которая может быть обусловлена различными факторами как объективного (аварии, эпидемии, эпизоотии, стихийные бедствия и др.), так и субъективного (массовые беспорядки, вооруженный мятеж, попытки насильственного изменения конституционного строя и т.д.) характера. Контрольно-предупредительные меры административного принуждения имеют целью предостережение граждан и организаций от правонарушений, предупреждение совершения разного рода деликтов и, в конечном счете, недопущение возникновения вредных для государства и общества обстоятельств [1, с. 174].

При этом обеспечение детской дорожной безопасности является приоритетной задачей, стоящей как перед ГИБДД МВД России, так и перед государством в целом. Необходимо отметить, что в России опознавательный знак «Ребенок в машине» не является обязательным для размещения на стекле автомобиля, в котором находятся дети. Однако Правилами дорожного движения предусмотрено обя-

зательное его наличие при перевозке групп детей в автобусе. Оповестительный знак называется «Перевозка детей»[4].

Любой автомобиль является источником повышенной опасности, соответственно, перевозка ребенка (детей) – это серьезная ответственность за его жизнь и здоровье, которая ложится на водителя. При этом не важно, к какому типу принадлежит транспортное средство. Представляется необходимым введение предупредительной меры административного принуждения, заключающейся в требовании должностного лица к водителю, перевозящему ребенка (детей) до 16-летнего возраста, предъявить опознавательный знак «Ребенок в машине». Наличие этого знака также и предупредит остальных водителей об особых мерах осторожности при управлении своим транспортным средством, например, недопущении резких маневров. К управляющему автомобилем с этим опознавательным знаком необходимо проявлять терпимость, например, к невысокой скорости движения автомобиля, недостаточно быстром начале движения на светофоре после зеленого сигнала и т.д.

Соответствующие изменения требуется внести в пункт 8 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090, в абзац, где перечисляются обязательные опознавательные знаки: «Ребенок в машине» – в виде равнобедренного треугольника желтого цвета с каймой красного цвета с надписью черными буквами «РЕБЕНОК В МАШИНЕ». Кроме того, в разделе 2 «Общие обязанности водителей» Правил дорожного движения РФ п. 2.1.1 необходимо дополнить абзацем следующего содержания: «Оповестительный знак «Ребенок в машине», в случае управления транспортным средством, в котором находится или может находиться ребенок (дети) до 16-летнего возраста». Таким образом, водитель автомобиля будет обязан иметь при себе и по требованию сотрудников полиции передавать им опознавательный знак «Ребенок в машине».

Соответственно контрольно-предупредительная мера будет заключаться в требовании к водителю предъявить опознавательный знак «Ребенок в машине». Необходимо также ввести административное наказание за ее неисполнение.

Это будет способствовать повышению уровня ответственности водителей, сокращению фактов причинения вреда здоровью детей в результате ДТП, а также сохранению их жизни.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 352 с.

2. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавров. М., 2014. 574 с.

3. *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. 266 с.

4. Правила дорожного движения и Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (в ред. от 31 декабря 2020 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47, ст. 4531; СЗ РФ. 2021. № 2, ч. 2, ст. 465.

## Мирошников Илья Александрович

*преподаватель кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: ia.miroshnikov@mail.ru*

### К ВОПРОСУ ОБ ИСКОВОМ ХАРАКТЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

**Аннотация:** *в рамках настоящей статьи административное судопроизводство характеризуется с точки зрения его соответствия признакам искового производства. По результатам рассмотрения применимости данных признаков по отношению к административному судопроизводству делается вывод, что отдельные производства в рамках Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации можно считать исковыми.*

**Ключевые слова:** *административное судопроизводство, административный иск, исковое производство, административный судебный процесс.*

#### Miroshnikov Ilya A.

*Lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy*

### ON THE ISSUE OF THE CLAIM NATURE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

**Abstract:** *within the framework of this article, administrative proceedings are characterized from the point of view of their compliance with the features of the claim proceedings. Based on the results of the review of the applicability of these features in relation to administrative proceedings, it is concluded that individual proceedings under the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation can be considered as claims.*

**Keywords:** *administrative proceedings, administrative claim, claim proceedings, administrative litigation.*

**К**одекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [1] был принят в 2015 г., и в его основу легли нормы, которые ранее были структурно расположены в подразделе III раздела II ГПК РФ. Отметим, что уже тогда исковое производство располагалось в другом разделе, то есть законодатель дифференцировал данные виды производств.

Многие исследователи полагают, что само принятие кодекса было конституционно обусловленным [2, с. 96], и de facto говорить об административном судопроизводстве до КАС РФ не приходится [3, с. 171]. Так, в научной литературе высказывались позиции о несамостоятельности административного судопроизводства (адми-

нистративный судебный процесс – «слепок классического гражданского процесса в силу совпадения ключевых принципов, стадий и правил» [4, с. 324]) и преждевременности кодификации [5, с. 24]. Однако данная дискуссия лишь опосредованно затрагивает проблематику, рассматриваемую в настоящей статье. Обращаясь к исковому производству, отметим, что вопрос об искомом характере административных дел является спорным. Наиболее целесообразным видится рассмотрение административного судопроизводства через призму классических признаков искового производства.

В первую очередь, вопрос о наличии споре о праве в административном судопроизводстве является дискуссионным. Безусловно, спор «о праве гражданском» в административном судопроизводстве отсутствует, и нормы, которые содержались в ГПК РФ до принятия КАС РФ, прямо указывали на то, что при наличии спора о праве заявление должно быть оставлено без движения, а заявителю разъяснялось право обратиться в суд с исковым заявлением (подобно действующей норме об особом производстве).

Однако в науке выработано понятие административно-правового спора. По своему существу это споры граждан, организаций с органами власти [6, с. 22]. Это спор «о праве публичном, административном» [7, с. 7]. Представляется, что спор о праве в ряде административных дел действительно присутствует.

Стороны в административном судопроизводстве не равны a priori, уже исходя из анализа закрепленного в части 1 статьи 1 КАС РФ предмета регулирования. Это дела, вытекающие из публично-правовых отношений, в которых всегда есть властвующий и подвластный субъекты, например, налогоплательщик и налоговый орган. В отношениях, которые становятся предметом судебной защиты, субъекты не равны.

Если затрагивать равноправие сторон как процессуально равенство, то КАС РФ гарантирует равную защиту всем участникам процесса, однако логика административного судопроизводства построена таким образом, что в одних категориях дел административным истцом может быть только публично-правовой орган, а в других – только физическое или юридическое лицо, и объем процессуальных прав довольно рознится, в связи с чем, равенство сторон можно охарактеризовать как более чем формальное.

Предметом судебной защиты в административном судопроизводстве выступает «способ защиты субъективного публичного права или законного интереса от неправомερных административных

решений и действий (бездействия)» [8, с. 22]. Таким образом, с учетом специфики, предмет административного судопроизводства также соответствует признакам искового производства.

Вопрос о природе иска как средства защиты права также является дискуссионным – обычно он рассматривается в рамках гражданских правоотношений. Поэтому именовать иском административное заявление, предъявляемое в рамках КАС РФ, не совсем верно (некоторые ученые предлагают называть его жалобой), поскольку в полной мере иском в цивилистической процессуальной концепции данное заявление не является.

Противоположного мнения придерживается Г.Л. Осокина: «защита права или законного интереса против его нарушения – вот то, что позволяет рассматривать гражданский, уголовный (обвинение) и административный иски как одноплановые процессуальные явления, как разновидности единого родового понятия иска, выступающего в качестве универсального правового инструмента по приведению в движение судебной машины с целью защиты нарушенных или оспоренных прав либо законных интересов» [9, с. 50].

В отличие от ГПК РФ, КАС РФ нормативно не закрепляет цель административного судопроизводства – в статье 3 говорится лишь о задачах, в числе которых есть и защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Однако отдельные производства в рамках КАС РФ нацелены не только на защиту прав, но и на определенно-го рода наказание, например, признание информационных материалов экстремистскими. Административно-предупредительный характер, то есть отнесение к административному принуждению, принудительной госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке подчеркивают Д.А. Смирнов и А.Ю. Соколов [10, с. 105]. Подобные категории дел отчасти сближают административное судопроизводство с законодательством об ответственности.

Категории дел административного судопроизводства можно условно разделить на две группы по лицам, которые обращаются за защитой права: первые дела, например, об оспаривании результатов кадастровой стоимости, относятся к защите прав граждан и организаций в публично-правовом поле. Вторая же группа категорий дел – та, где в качестве административного истца выступают органы публичной власти, например, производство о признании

информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

При этом важно отметить, что в КАС РФ такие категории возникают все чаще. Это подчёркивает ярко выраженный публичный характер административного судопроизводства, поскольку защищается именно интерес государства.

Что касается способов защиты административных и иных прав в публичной сфере, их перечень в едином нормативно-правовом акте отсутствует ввиду широкого спектра данных отношений, однако отдельные акты закрепляют их.

Наконец, относительно диспозитивности, следует отметить, что распорядительными полномочиями стороны обладают, что следует из констатации наличия спора о праве в публичной сфере. Однако публичные начала судопроизводства накладывают отпечаток и в данном контексте. В частности, на уровне принципа закрепляется процессуальная активность суда.

Кроме того, классические диспозитивные институты неприменимы по ряду категорий дел ввиду самого существа дела, например, по многим категориям невозможно предъявить встречное исковое заявление (что закрепляется в том числе и на нормативном уровне, например, в нормах о производстве по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами), поскольку невозможно представить какое-либо встречное требование административного ответчика [11, с. 31].

Исходя из вышеизложенного, следует заключить, что административное судопроизводство в части соответствует признакам искового производства в широком, межотраслевом его понимании (за исключением равенства сторон, которое, по нашему мнению, практически отсутствует), но обладает специфическими признаками, обусловленными предметом отрасли, в которой оно применяется. Однако подчеркнем, что отдельные категории дел полностью противоречат существу искового производства, даже несмотря на то, что формально законодатель относит их к таковым, называя в качестве формы возбуждения производства по делу административное исковое заявление.

В этой связи следует прийти к выводу о наличии в рамках административного судопроизводства как искового, так и неисковых производств, которые, впрочем, законодательно не систематизиро-

ваны – при создании текста КАС РФ законодатель предпочел регламентировать отдельные категории административных дел, не объединяя их в видовые группы, что, по нашему мнению, с методологической точки зрения является недостатком.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 11 июня 2022 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 20 июня 2022 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391; 2022. № 24, ст. 3943.

2. *Старилов Ю.Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав: сб. статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Е.И. Носыревой / отв. ред. Д.Г. Фильченко. М.: Инфотропик Медиа, 2020. С. 96–124.

3. *Яковлева А.П.* К вопросу об административном иске как форме защиты права // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 12 (54). С. 170–172.

4. *Приходько И.А., Бондаренко А.В., Столяренко В.М.* Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции / М.: Международные отношения, 2018. 624 с.

5. *Боннер А.Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51.

6. *Пешкова Т.В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. 249 с.

7. *Анохин В.С.* Административные суды: монография. М.: Волтерс Клувер, 2011. 187 с.

8. *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. 768 с.

9. *Осокина Г.Л.* Иск (теория и практика). М.: Городец, 2000. 192 с.

10. *Смирнов Д.А., Соколов А.Ю.* К вопросу об административно-предупредительных мерах // Вестник СГЮА. 2012. № 3 (86). С. 103–108.

11. *Махина С.Н.* Теоретические и практические вопросы предъявления административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 25–33.



**Батова Вера Николаевна**

*соискатель кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: batova.v.n@yandex.ru*

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ВЕТЕРИНАРИИ**

**Аннотация:** *в статье проведён анализ законодательных и нормативно-правовых актов служащих правовым основанием для привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере ветеринарии.*

**Ключевые слова:** *административная ответственность, ветеринарное законодательство, правовые основания.*

**Batova Vera N.**

*Candidate of the Department of Administrative and Municipal Law  
Saratov State Law Academy*

## **LEGAL GROUNDS FOR BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS IN THE FIELD OF VETERINARY MEDICINE**

**Abstract:** *the article analyzes the legislative and regulatory acts that serve as the legal basis for bringing to administrative responsibility for offenses in the field of veterinary medicine.*

**Keywords:** *administrative responsibility, veterinary legislation, legal grounds.*

**П**равонарушения в сфере ветеринарного законодательства в настоящее время носят достаточно распространенный характер. Соблюдение законодательства в сфере ветеринарии состоит, прежде всего, в том, чтобы предотвратить распространение очагов заразных и массовых незаразных болезней животных, в том числе общих для человека и животных, и, в случае наступления подобных случаев ликвидировать их. Распространение заболеваний животных всегда чревато негативными последствиями для функционирования агропромышленного комплекса, принося серьёзный экономический ущерб, связанный с лечением заболевших животных и птиц, их вынужденным убоем, приобретением дорогостоящих лекарственных препаратов, ликвидацией последствий заболеваний животных и птиц и т.п.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации за нарушение ветеринарного законодательства предусмотрена дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. Наиболее распространённым видом юридической ответственности за нарушение ветеринарного законодательства является административная ответственность.

Правовым основанием привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере ветеринарии является система правовых норм, регулирующих ветеринарную деятельность на территории РФ.

Основополагающим законодательным актом в данной сфере является Закон «О ветеринарии», а также подзаконные нормативно-правовые акты, представленные ветеринарно-санитарными правилами, утверждёнными различными уполномоченными министерствами и ведомствами.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Закона «О ветеринарии» ветеринарное законодательство Российской Федерации регулирует отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных.

Кроме Закона «О ветеринарии», ряд общественных отношений, являющихся объектом посягательств при совершении правонарушений в сфере ветеринарии, обозначены в Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее по тексту – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии) и в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее по тексту – Закон об окружающей среде).

Так, в п. 1 ст. 2 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии содержится положение о том, что «...санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается посредством:

- профилактики заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом ее изменения;
- выполнения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательного соблюдения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности;

- государственного санитарно-эпидемиологического нормирования;
- обязательного подтверждения соответствия продукции санитарно-эпидемиологическим требованиям в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании;
- формирования и ведения открытых и общедоступных федеральных информационных ресурсов, направленных на своевременное информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан о возникновении инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), состоянии среды обитания и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях;
- мер по привлечению к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения».

В соответствии с п. 1 ст. 4 Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии регулирует отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

В соответствии с пп. 10 п. 1 ст. 1 Закона об окружающей среде охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

В соответствии со ст. 9 Закона «О ветеринарии» должностным лицам органов государственного ветеринарного надзора, являющиеся государственными ветеринарными инспекторами, предоставлено право вносить предложения в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации о введении на отдельных территориях Российской Федерации карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение

распространения и ликвидацию очагов заразных болезней животных.

Общие требования по предупреждению и ликвидации болезней животных и обеспечению ветеринарной безопасности продуктов животноводства закреплены в вышеуказанном Федеральном законе, в Положении о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 706, Положении о государственной ветеринарной службе в Российской Федерации по охране территории России от заноса заразных болезней животных из иностранных государств, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 октября 1992 г. № 830, а также в ветеринарно-санитарных правилах, утвержденных Главным государственным ветеринарным инспектором РФ, Министерством сельского хозяйства РФ, Государственным таможенным комитетом РФ, органами санитарно-эпидемиологического надзора и иными государственными органами.

В соответствии со ст. 9 Закона «О ветеринарии» должностным лицам органов государственного ветеринарного надзора, являющиеся государственными ветеринарными инспекторами, предоставлено право вносить предложения в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации о введении на отдельных территориях Российской Федерации карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных болезней животных.

Общие требования по предупреждению и ликвидации болезней животных и обеспечению ветеринарной безопасности продуктов животноводства закреплены в вышеуказанном Федеральном законе, в Положении о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 706, Положении о государственной ветеринарной службе в Российской Федерации по охране территории России от заноса заразных болезней животных из иностранных государств, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 октября 1992 г. № 830, а также в ветеринарно-санитарных правилах, утвержденных Главным государственным ветеринарным инспектором РФ, Министерством сельского хозяйства РФ, Государственным таможенным комитетом РФ, органами санитарно-эпидемиологического надзора и иными государственными органами.

На этот счёт законодательство содержит целый ряд многочисленных указаний. Так, в Российской Федерации установлена необходимость охраны здоровья людей (п. 2 ст. 7 Конституции РФ), регламентировано право каждого гражданина на охрану здоровья (п. 1 ст. 41 Конституции РФ), а также право каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42 Конституции РФ). Кроме этого, чётко обозначается сфера деятельности ветеринарного законодательства Российской Федерации, регулирующей отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных (ст. 2 Закона «О ветеринарии»). Также в ст. 8 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии указано, что: «Граждане имеют право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека. К тому же ст. 10 этого Закона содержит правовой регламент об обязанностях граждан выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц; не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания.

Статьей 11 Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии регламентированы обязанности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц:

- выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц;
- разрабатывать и проводить санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия;
- обеспечивать безопасность для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг, а также продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов и товаров для личных и бытовых нужд при их производстве, транспортировке, хранении, реализации населению;
- осуществлять производственный контроль, в том числе посредством проведения лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований и проведением санитарно-противоэпидемических (профилактических)

мероприятий при выполнении работ и оказании услуг, а также при производстве, транспортировке, хранении и реализации продукции;

- проводить работы по обоснованию безопасности для человека новых видов продукции и технологии ее производства, критериев безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания и разрабатывать методы контроля за факторами среды обитания и др.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. ст. 857; 2019. № 52. ст. 7765.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. 2019. 4 дек.

3. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.

4. Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. М.: Волтерс Клувер, 2010. 400 с.

5. Перспективы развития ветеринарного дела в РФ в условиях меняющегося законодательства. Нормативное правовое регулирование в области ветеринарии: Электронный ресурс. URL: <http://xn--80adjab7awdo4m.xn--p1ai/analytics/publikatsii-uchenykh/perspektivy-razvitiya-veterinarnogo-dela-v-rf-v-usloviyakh-menyayushchegosya-zakonodatelstva-normati/> (дата обращения: 25.10.2022).

6. Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие для бакалавров. Саратов, 2013. 164 с.

## **Дегтярева Анастасия Александровна**

*соискатель кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: d.a.a.pnz@mail.ru*

### **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ**

**Аннотация:** *в статье рассмотрены предпосылки для систематизации законодательства об иностранных агентах, усиления применяемых к ним ограничений и контролирующего воздействия со стороны государства. Выявлено наличие коллизии, которая связана с понятийным аппаратом нового законодательства об иностранных агентах и касается контролируемых лиц. Установлена неопределенность понятия «влияние», предполагающего воздействие на лицо путем убеждения, принуждения или иным способом, что предполагает широкий простор для совершения властных действий государственными органами.*

**Ключевые слова:** *иностранцы агенты, систематизация законодательства, административно-правовая охрана, иностранное влияние, нормативно-правовое регулирование.*

## **Degtyareva Anastasiya A.**

*Candidate of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy*

### **ON THE ISSUE OF IMPROVING THE LEGISLATION ON FOREIGN AGENTS**

**Abstract:** *the article considers the prerequisites for systematization of legislation on foreign agents, strengthening of restrictions applied to them and controlling influence on the part of the state. The presence of a conflict has been revealed, which is related to the conceptual apparatus of the new legislation on foreign agents and concerns controlled persons. The uncertainty of the concept "influence" has been established, implying influence on a person by persuasion, coercion or otherwise, which implies a wide scope for the commission of power actions by state bodies.*

**Keywords:** *foreign agents, systematization of legislation, administrative and legal protection, foreign influence, regulatory regulation.*

**Р**азвитие законодательства об иностранных агентах для нашего государства является объективным, закономерным и активным процессом. В 1990-е гг. в условиях сложившихся после распада Союза ССР геополитических реалий и господства либеральной идеологии законодательство, определявшее правовой статус

некоммерческих организаций и иных юридических лиц, не закрепило особенностей правового положения иностранных агентов. Собственно, и наличие таковых не признавалось отечественным законодательством. В результате этого на территории нашего государства сформировалась разветвленная сеть организаций, средств массовой информации, которые, пользуясь иностранными финансовыми ресурсами, осуществляли деятельность в интересах зарубежных правительств, формируя образ западной цивилизации как цитадели демократии, где гарантируются и соблюдаются права человека, реализуются экономические, политические и иные свободы.

К концу 1990-х гг. стало очевидно, что навязанная Западом либеральная модель развития не дала необходимого экономического результата, обусловила выполнение Россией роли поставщика дешевых энергетических ресурсов при общем ослаблении производительных сил, ослабила ее геополитическое положение и возможность влиять на разрешение сложных международных ситуаций. Возникшая необходимость в укреплении государства, нейтрализации внутренних деструктивных факторов способствовали введению в законодательство понятия «иностраный агент», установлению особенностей их правового положения с тем, чтобы обеспечить прозрачность их деятельности и нейтрализовать потенциальные угрозы безопасности Российской Федерации.

С учетом того, что опыт нормативно-правового регулирования деятельности иностранных агентов является новым для Российской Федерации, изначально не был использован комплексный подход к решению данного вопроса. В связи с этим первоначальный формат законодательства об иностранных агентах представлял собой совокупность разрозненных правил. Был сформирован громоздкий механизм, затрудняющий эффективное функционирование контролируемых субъектов, вынужденных руководствоваться многочисленными нормами, изложенными в разных федеральных законах.

Толчком дальнейшему развитию законодательства об иностранных агентах послужила специальная военная операция на территории Украины, обнажившая наличие и активность внутренних дестабилизирующих факторов, которые обусловлены иностранным влиянием. Откровенно враждебная деятельность стран Запада, попираемые ими демократических ценностей показали необходимость усиления защиты Российской Федерации от деструктивного воздействия иностранных агентов, пытающихся внести рас-



кол в общество через формирование негативного общественного мнения о специальной военной операции, искажение ее сущности и предназначения и создание отрицательного образа России в сложившейся ситуации.

Функционирование современного государства сопряжено с перманентной трансформацией и адаптацией к изменяющимся внутренним и внешним условиям [3, с. 252]. На этом фоне закономерной стала систематизация законодательства об иностранных агентах, устранившая разрозненность правового регулирования их статуса, обособленную регламентацию специфики физических лиц, средств массовой информации, некоммерческих организаций и незарегистрированных общественных объединений как иностранных агентов. Выделение именно некоммерческих организаций из числа юридических лиц перестало быть достаточным, поскольку стало очевидным, что любые юридические лица могут находиться под иностранным влиянием и осуществлять враждебную по отношению к России деятельность. Распространение правового статуса иностранного агента на любых юридических лиц стало важным нововведением принятого Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» [4], который вступит в силу 1 декабря 2022 г.

Для данного закона характерно дальнейшее ограничительное воздействие на иностранных агентов, в числе которых предусматриваются имеющие особое значение ограничения, такие как запрет влияния иностранных агентов на детей в Российской Федерации. Иностранным агентам запрещено осуществлять преподавательскую, просветительскую, воспитательную деятельность в отношении несовершеннолетних, производить для них информационную продукцию.

Кроме того, на иностранных агентов распространяются ограничения, связанные с инвестированием в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Также иностранные агенты обязаны сообщать о наличии такого статуса своим работникам, органам публичной власти, в которые они обращаются, лоббируя свои интересы, обязаны маркировать производимые ими материалы. Все указанные меры направлены на повышение осведомленности граждан и должностных лиц о том, кто и за счет каких источников осуществляет политическую дея-

тельность, пытается распространять информацию среди граждан Российской Федерации.

Установленные Законом меры должны способствовать защите интересов и обеспечению безопасности Российской Федерации, ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод ее граждан, а также обеспечению немедленной реакции на противоправную деятельность зарубежных стран путем противодействия иностранному вмешательству в дела государства, российского общества [2]. Эти меры являются мерами административно-правовой охраны, обеспечивающими возникновение правоотношений, связанных с охраной конституционных прав и свобод граждан [1, с. 87].

Вместе с тем новый Закон дает почву для размышлений по различным вопросам правового регулирования деятельности иностранных агентов. В частности, среди субъектов, которые не могут быть признаны иностранными агентами, указаны лица, подконтрольные Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям. Следует отметить, что термин «подконтрольные лица» характерен для частноправового регулирования и используется в законодательстве об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью; при этом Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования не могут быть контролирующими лицами. В связи с этим использование данного термина в Законе является спорным. Традиционно для целей обозначения государственных и муниципальных организаций в законодательстве используется термин «подведомственные организации», чем обеспечивается однозначность его понимания. Если кроме них имеются в виду, например, акционерные общества с государственным участием, то необходимы уточнения в законодательстве об акционерных обществах, определяющие такую возможность и распространяющие признаки контролирующего лица на Российскую Федерацию, ее субъекты и муниципальные образования.

Кроме того, ключевое для данного Закона понятие «влияние» является неопределенным, предполагая воздействие на лицо путем убеждения, принуждения или иным способом. Несмотря на значимость усиления контролирующего воздействия на иностранных агентов, представляется неоправданным введение таких положений, которые предоставляют государственным органам широкий простор для совершения властных действий, что чревато нарушением прав и законных интересов физических и юридических лиц.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Кобзарь-Фролова М.Н.* К вопросу о формировании особой группы отношений – административно-правовой охраны (постановка проблемы) // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 75–94.

2. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/113045-8> (дата обращения: 01.10.2022).

3. *Туманов С.Н.* Структурный подход в понимании функций государства: к продолжению дискуссии // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 252–257.

4. Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ РФ. 2022. № 29, ч. 2, ст. 5222.

## Мандрыкина Виктория Юрьевна

аспирант кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: Vika199309@mail.ru

### ПАЛЛИАТИВНАЯ МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ КАК ОСНОВАНИЕ ПОДДЕРЖКИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

**Аннотация:** федеральным законодательством закреплён перечень видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, а также предоставлена возможность регионам самостоятельно выбрать необходимые направления для их конкретной территории. В статье проанализированы виды деятельности социально ориентированных субъектов, закреплённые в федеральном и региональном законодательстве. В работе аргументирована авторская позиция относительно включения в перечень видов деятельности нового направления работы социально ориентированных организаций – оказание паллиативной помощи.

**Ключевые слова:** социально ориентированные некоммерческие организации, виды деятельности, паллиативная помощь.

## Mandrykina Victoria Y.

Candidate of the department of administrative and municipal law  
Saratov State law Academy

### PALLIATIVE MEDICAL CARE AS A BASIS FOR PUBLIC AUTHORITY SUPPORT OF SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS

**Abstract:** federal legislation establishes a list of activities of socially oriented non-profit organizations, and also provides the regions with the opportunity to independently choose the types of activities necessary for a particular territory. The article analyzes the types of activities of socially oriented subjects, enshrined in federal and regional legislation. The paper substantiates the author's position regarding the inclusion in the list of a new type of activity of socially oriented organizations – the provision of palliative care.

**Key words:** socially oriented non-profit organizations, activities, palliative care.

**Н**овые формы взаимодействия органов публичной власти и некоммерческих организаций строятся на принципах партнерства этих субъектов. Так, Уполномоченный по правам челове-

ка в Российской Федерации отмечает необходимость ведения конструктивного диалога с институтами гражданского общества, выделяя особым приоритетом оказание им поддержки [2].

Административно-правовой статус негосударственных субъектов реализуется ими во взаимоотношениях с государственными и муниципальными органами, которые в соответствии с требованиями Конституции РФ обеспечивают соблюдение их прав и законных интересов всеми имеющимися в распоряжении силами и средствами [1, с. 60].

Создание социально ориентированных некоммерческих организаций является элементом их административно-правового статуса. Учредительным документом некоммерческой организации является устав, к содержанию которого законодательно установлены требования, например, обязательность определения предмета и целей деятельности этих субъектов. В понятии социально ориентированных некоммерческих организаций, данном законодателем, существует прямая отсылка к осуществляемым ими видам деятельности. Более того, наличие в уставе организации видов деятельности, указанных в статье 31.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях» дает ей возможность приобретать привилегии, такие как, первоочередное получение поддержки [3].

Перечень видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, закрепленных в статье 31.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях», предусматривает, например, такие направления как: социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан; подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам; профилактика социально опасных форм поведения граждан; благотворительная деятельность, а также деятельность в области организации и поддержки благотворительности и добровольчества (волонтерства) и прочее.

Федеральный законодатель предлагает этот перечень как закрытый, но при необходимости предоставляет регионам возможность расширить его. Перечень видов деятельности, закрепленный в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» пополняется новыми направлениями деятельности. Так, например, в 2015 г.

он дополнился таким видом, как мероприятия по медицинской реабилитации и социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ.

Анализируя региональное законодательство, можно выявить для таких регионов как Республика Северная Осетия – Алания [4], Чувашская Республика [5], Ярославская область [6], Республики Марий Эл [3] и других общую тенденцию закрепления в качестве вида деятельности реабилитацию и адаптацию инвалидов и их семей.

Рассмотрим данный вид деятельности в аспекте взаимосвязи с паллиативной медицинской помощью, которая представляет собой комплекс мероприятий, включающих медицинские вмешательства, мероприятия психологического характера и уход, осуществляемые в целях улучшения качества жизни неизлечимо больных граждан и направленные на облегчение боли, других тяжелых проявлений заболевания [10]. Оказание паллиативной медицинской помощи – это подход, направленный на улучшение качества жизни пациентов и их семей, которые сталкиваются с проблемами в связи с опасными для жизни заболеваниями. Благодаря диагностике, правильной оценке и устранению боли, а также решению других проблем, будь то физических, психосоциальных или духовных, паллиативная помощь позволяет облегчить страдания.

Основным документом, определяющим правила оказания паллиативной медицинской помощи, является приказ Минздрава России № 345н, Минтруда России № 372н от 31 мая 2019 г. «Об утверждении Положения об организации оказания паллиативной медицинской помощи, включая порядок взаимодействия медицинских организаций, организаций социального обслуживания и общественных объединений, иных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере охраны здоровья» [8].

О.В. Кулькова, при анализе взаимодействия некоммерческих организаций и государства по вопросам паллиативной помощи, приходит к выводу о положительном опыте такого сотрудничества [7, с. 102].

На сегодняшний день механизм межсекторного социального партнерства во взаимодействии государства и некоммерческих структур находится на этапе становления. Единственным проектом в данной области является Казанский хоспис, имеющий статус некоммерческой организации – Некоммерческое медицинское частное учреждение «Детский хоспис».

При реализации данного проекта просматривается разграничение функций некоммерческих структур и государства. Государство предоставляет материальную поддержку: помещение, мебель, а некоммерческая организация оборудовала данное здание под хоспис; государство предоставило финансирование через оплату услуг пациентов по полису обязательного медицинского страхования, а организация привлекла средства благотворителей. Общими усилиями была достигнута цель – помощь больным детям в результате сплоченного взаимодействия государства и институтов гражданского общества.

Взаимодействие государства и социально ориентированных некоммерческих организаций во многом направлено на материальную помощь последним. Поддержка этих субъектов регламентируется Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Статья 31.1 данного закона устанавливает перечень видов деятельности при условии закрепления, которых в уставе и осуществления на практике социально ориентированные некоммерческие организации могут рассчитывать на поддержку.

Исходя из востребованности паллиативной медицинской помощи на всей территории Российской Федерации, предлагается закрепить в пункте 19 части 1 статьи 31.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях» данный вид деятельности. Это позволит соответствующим социально ориентированным организациям, получать дополнительную поддержку от государства.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавриата и специалитета / 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 429 с.
2. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 г. URL: <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 29.09.2022).
3. Закон Республики Марий Эл от 28 декабря 2018 г. № 67-З «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Марий Эл» // Марийская правда. Официальный еженедельник. 2019. № 7.
4. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 22 декабря 2011 г. № 54-РЗ «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» (в ред. от 6 ноября 2018 г.) // Северная Осетия. 2012. № 2 (26027).

5. Закон Чувашской Республики от 15 сентября 2011 № 61 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Чувашской Республике» (в ред. от 20 июня 2018 г.) // Собр. законодательства Чувашской республики. 2011. № 9, ст. 8245.

6. Закон Ярославской области от 6 декабря 2012 г. № 56-з «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» (в ред. от 2 апреля 2019 г.) // Документ-Регион. 2012. № 102.

7. *Кулькова О.В.* Организационный механизм взаимодействия государства и некоммерческих организаций в оказании паллиативной помощи // Экономика и управление. Вопросы управления. 2018. № 1. С. 97–102.

8. Приказ Минздрава России № 345н, Минтруда России № 372н от 31 мая 2019 г. «Об утверждении Положения об организации оказания паллиативной медицинской помощи, включая порядок взаимодействия медицинских организаций, организаций социального обслуживания и общественных объединений, иных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере охраны здоровья» // Российская газета. 2019. 1 июля.

9. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5179.

10. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» ( в ред. от 14 июня 2022 г.) // СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724; 2022. № 29, ч. 3, ст. 5284.



## Медведев Богдан Александрович

аспирант кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: bagm331@icloud.com

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ ПРИ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация:** в статье проведен анализ действующего законодательства на предмет реализации принципа гласности при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти. Выявлено наличие ряда пробелов, обуславливающих опубликование не всех материалов отчетности по вопросу эффективности их функционирования, что является фактором, снижающим уровень доверия общества к органам государственного управления. Предлагается внести соответствующие дополнения в законодательство об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов.

**Ключевые слова:** принцип гласности, исполнительная власть, государственное управление, оценка эффективности, нормативно-правовое регулирование.

## Medvedev Bogdan A.

Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy

### IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES

**Abstract:** the article analyzes the current legislation for the implementation of the principle of transparency in assessing the effectiveness of the activities of executive authorities. The presence of a number of gaps has been revealed, which determine the publication of not all reporting materials on the effectiveness of their functioning, which is a factor that reduces the level of public confidence in public administration. It is proposed to make appropriate amendments to the legislation on ensuring access to information on the activities of state and municipal bodies.

**Keywords:** the principle of publicity, executive power, public administration, efficiency assessment, regulatory regulation.

Содержание действующего нормативно-правового регулирования показывает наличие отдельных правил, показывающих реализацию принципа гласности при оценке эффективно-

сти деятельности органов исполнительной власти. Одним из его проявлений является публичное размещение соответствующей информации, обеспечивающее доступ к ней любых граждан, что должно рассматриваться в контексте общего усиления требований, которые предъявляются к доведению до сведения широкого спектра субъектов правоотношений актов государственной администрации [3, с. 106–107]. Это является одним из факторов укрепления доверия общества к органам государственного управления [2, с. 177].

Применительно к оценке эффективности деятельности указанных органов речь идет о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг подведомственными им образовательными, медицинскими организациями, организациями в отраслях социального обслуживания и культуры и мерах, предпринимаемых для оптимизации функционирования данных организаций, которые подлежат размещению на официальном сайте для опубликования информации о государственных и муниципальных организациях и на официальном сайте высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в сети Интернет [5]. При этом законодательно предусмотрены и иные виды отчетности, которая касается непосредственно деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Прежде всего, это ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа. Вышеназванные результаты и меры являются составной частью этого отчета, но законодатель не определил необходимость его обнародования. Он представляется высшим должностным лицом в законодательный орган субъекта Российской Федерации, однако официальному опубликованию не подлежит. То же самое касается двух видов докладов, которые Правительство РФ представляет Президенту РФ:

- 1) о планируемых субъектами Российской Федерации значениях показателей;

- 2) о достигнутых значениях показателей субъектами Российской Федерации.

Данные доклады являются формами отчетности Правительства РФ перед главой государства, выполняющего конституционную функцию общего руководства деятельностью Правительства РФ. Вместе с тем данные формы не учитывают наличие общественного интереса к проблеме эффективности функционирования органов государственного управления. Это подтверждается

и содержанием подзаконного регулирования: согласно принятому в развитие законодательных правил указу Президента РФ эти доклады направляются главе государства до 1 мая и 1 июня соответственно [4].

Представляется, что при формулировании соответствующих правил не обеспечена их взаимосвязь с положениями законодательства об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов [6]. Их, действительно, необязательно встраивать в структуру Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», тем более что вопрос обнародования такой информации является предметом регулирования специального законодательства. Обращение к нему также показывает отсутствие норм, прямо предписывающих публиковать отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа, а также доклады Правительства РФ главе государства. В Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [7] подобные нормы также не содержатся.

С одной стороны, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не распространяет свое действие на порядок представления информации одним государственным органом другому. В то же время в данном случае речь идет не об этом порядке, а о доступности для широких масс населения сведений о состоянии дел на территории их проживания. Ст. 13 этого Закона ориентирует на размещение на сайте государственного органа в сети Интернет показателей и статистических данных, раскрывающих состояние и изменения в развитии социальной, экономической и других сфер функционирования социума, которые входят в сферу его компетенции. Однако эта норма в полной мере не может охватывать вышеупомянутые отчеты и доклады, поскольку их содержание связано с анализом полученных данных, а не с простым перечислением сведений и показателей.

Если обратиться к ст. 14 указанного Закона, она обеспечивает группировку публикуемой в сети Интернет информации по перечням. Что касается информации о деятельности региональных государственных органов, то соответствующие перечни утверждаются на уровне субъектов Российской Федерации, что делает очевидным отсутствие гарантии опубликования отчета о результатах деятель-

ности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Кроме того, информация о планируемых и достигнутых значениях показателей субъектами Российской Федерации, которая, по сути, характеризует деятельность региональных органов исполнительной власти, под это правило подпадать не может, поскольку входит в содержание докладов Правительства РФ.

Отдельно следует упомянуть, что информацией ограниченного доступа рассматриваемая информация не является. Ее перечень определяется Президентом РФ, и в настоящее время к ней относятся показатели, характеризующие, в частности, уровни образования и бедности, процент занимающихся спортом и физкультурой, качество окружающей среды и городской среды, объем строительства жилья и др. Очевидно, что данная информация далека от охраняемой Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 4 августа 2022 г.) [1].

В связи с изложенным представляется целесообразной коррекция нормативно-правового регулирования исследуемых правоотношений. Предпосылкой этого является понимание того, что не вся информация о деятельности региональных органов исполнительной власти может определяться перечнями, утверждаемыми на региональном уровне. В рассматриваемом случае этот вопрос относится к предмету федерального регулирования. Если формы отчетности о деятельности региональных органов исполнительной власти для целей оценки эффективности их функционирования определяются федеральным законодателем, то и вопрос их опубликования должен определяться также на федеральном уровне. В связи с этим следует предусмотреть исключения из данных перечней в виде отдельно публикуемой информации и дополнить правило ч. 6 ст. 14 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» следующими правилами: «Доклады Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации о достигнутых субъектами Российской Федерации и планируемых значениях показателей размещаются на официальном сайте Правительства Российской Федерации в сети “Интернет”. Ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации размещается на официальном сайте высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации в сети “Интернет”».

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 4 августа 2022 г.) // Российская газета. 1993. 21 сент.; СЗ РФ. 2022. № 32, ст. 5809.

2. *Порываев С.А.* Административно-правовые акты как современная форма регулирования правоотношений // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 176–181.

3. *Порываев С.А.* Административно-правовые акты как форма регулирования общественных отношений в условиях реформирования системы публичной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 103–109.

4. Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» (в ред. от 9 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 2021. № 6, ст. 966; 2022. № 37, ст. 6317.

5. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 14 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2021. № 52, ч. 1, ст. 8973; 2022. № 12, ст. 1787.

6. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 776; 2021. № 18, ст. 3061.

7. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

## Семикин Александр Романович

*аспирант кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: sar900@mail.ru*

# О НЕКОТОРЫХ НЕДОСТАТКАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ АККРЕДИТАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, СВЯЗАННЫХ С ОТМЕНОЙ АККРЕДИТАЦИИ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ПРАВО ПРОВЕДЕНИЯ КЛИНИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ЛЕКАРСТВЕННЫХ ПРЕПАРАТОВ ДЛЯ МЕДИЦИНСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ

**Аннотация:** *статья посвящена отдельным проблемам административно-правового регулирования аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения. Несмотря на недавно произошедшие изменения в законодательном регулировании указанной области правоотношений, процедура аккредитации медицинских организаций по-прежнему имеет важное практическое значение для развития сферы здравоохранения, от которой напрямую зависит здоровье и благосостояние граждан и требует повышенного внимания со стороны органов исполнительной власти. В статье обосновывается ряд практических проблем, стоящих сегодня перед аккредитованными медицинскими организациями на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения в связи с произошедшими законодательными изменениями, а также предлагаются отдельные пути их решения.*

**Ключевые слова:** *здравоохранение, процедура аккредитации, медицинская организация, клинические исследования лекарственных препаратов.*

## Semikin Alexander R.

*Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy*

# ON SOME SHORTCOMINGS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACCREDITATION PROCEDURE IN THE FIELD OF HEALTH CARE RELATED TO THE CANCELLATION OF ACCREDITATION OF MEDICAL ORGANIZATIONS FOR THE RIGHT TO CONDUCT CLINICAL TRIALS OF DRUGS FOR MEDICAL USE

**Abstract:** *the article is devoted to certain problems of administrative and legal regulation of accreditation of medical organizations for the right to conduct clinical trials of medicinal products for medical use. Despite the recent changes in the legislative regulation of this area of legal relations, the procedure for accreditation of medical organizations is still of great practical importance for the development of the healthcare sector, on which the health and well-being of citizens directly depends and requires increased attention from the executive authorities. The article substantiates a number of practical problems that accredited medical organizations face today for the right to conduct clinical trials of drugs for medical use in connection with the legislative changes that have taken place, and also suggests separate ways to solve them.*

**Keywords:** *healthcare, accreditation procedure, medical organization, clinical trials of drugs.*

Устойчивое совершенствование и развитие показателей качества системы государственного управления в различных областях народного хозяйства выступает неотъемлемой мерой устойчивого развития гражданского общества, способствует повышению общего доверия государству, а также повышению его авторитета как внутри страны, так и за ее пределами.

Проведение клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения (далее – КИЛП) на базе медицинских организаций, входящих в отечественную систему здравоохранения не является исключением вышесказанного, поскольку здравоохранение есть система социально-экономических и медицинских мероприятий, цель которой сохранить и повысить уровень здоровья каждого отдельного человека и населения в целом [1].

Проведение клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения выступает гарантией обеспечения населения безопасными и эффективными лекарственными средствами, а также способствует достижению стратегических целей и задач, предусмотренных национальной стратегией развития здравоохранения Российской Федерации до 2025 г., в качестве которых стоит выделить разработку, внедрение и применение новых медицинских технологий и лекарственных средств, создания условий для повышения доступности и качества медицинской помощи, совершенствования механизмов лекарственного обеспечения граждан, а также механизма ценообразования на лекарственные препараты и т.п. [4].

В условиях стратегической взаимообусловленности отечественной системы здравоохранения и КИЛП, контроль со стороны орга-

нов государственной власти за проведением на базе медицинских учреждений КИЛП с участием человека имеет важное практическое значение для обеспечения соблюдения законных прав участников процесса (в частности конституционных прав на охрану здоровья и медицинскую помощь граждан Российской Федерации), с одной стороны и обеспечения соблюдения законодательно установленных как национальными, так и международными Правилами стандартов проведения таких Исследований в целях обеспечения достоверности полученных результатов, с другой стороны.

Активно развивающаяся в последние несколько лет процедура аккредитации в области здравоохранения, ставящая своей целью оказать позитивное влияние на общее благосостояния и доверие граждан к оказываемой медицинской помощи, а также способствовавшая обеспечению международного признания достижений национальной системы здравоохранения не может быть в полной мере достигнута без ведущей роли административно – правового регулирования через систему развитой нормативно-правовой базы.

Однако принятие в недавнем времени решения об отмене в рамках проведенной «регуляторной гильотины» [5] ряда законодательных актов органов исполнительной власти Российской Федерации привело к возникновению у субъектов медицинской деятельности, являющихся непосредственными участниками процесса КИЛП ряда практических вопросов связанных с правоприменительной практикой (в части противоречия разных по юридической силе, но имеющих одинаковый предмет правового регулирования законодательных актов), с административными вопросами организации проведения КИЛП (закрывающихся в определении критериев и принципах отбора медицинских организаций для проведения КИЛП), с вопросами безопасности проводимых КИЛП (ставя под сомнение основополагающий принцип целесообразности проведения КИЛП – превышение ожидаемой пользы над возможными рисками) и др.

Вместе с тем с учетом обозначенной проблематики, а также научного интереса по существу представленного вопроса, хотелось бы обратить внимание к основополагающей проблеме, и вызывающей наибольшие опасения у заинтересованных сторон КИЛП с учетом сложившей практики за прошедшие полтора года с момента отмены обязательной аккредитации медицинских организаций на право проведения КИЛП, которая заключается в отсутствии со-



гласованного подхода в нормативно-правовом регулировании процедуры аккредитации медицинских организаций в целях проведения КИЛП.

Основополагающим законом, регулирующим отношения связанные с обращением – разработкой, доклиническими исследованиями, клиническими исследованиями лекарственных средств является Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (далее – Основной закон) [3].

Если обратимся к ст. 7 Основного закона в редакции от 14 июля 2022 г., то в ней сказано, что клинические исследования лекарственных препаратов для медицинского применения проводятся в медицинских организациях, аккредитованных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Однако на сегодняшний день действующим законодательством не установлен обязательный порядок аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения<sup>1</sup>, в связи с чем на практике медицинские организации, имеющие действующий сертификат соответствия (аккредитацию) сталкиваются с увеличением числа медицинских организаций, желающих поучаствовать в проведении таких исследований лишь с целью извлечения прибыли и у которых отсутствуют реальные технические, кадровые мощности для обеспечения получения объективной информации о терапевтической эффективности и безопасности исследуемого препарата, а также ставят под угрозу соблюдение прав участников (пациентов) КИЛП [2 с.203]. Более того существующий реестр выданных разрешений на проведение КИЛП выступающий до недавнего времени гарантом соответствия соответствующих медицинских организаций определенной цели КИЛП национальным стандартам качества предоставления медицинской помощи на сегодняшний день не яв-

---

<sup>1</sup> До 1 января 2021 г. действовало постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 683 «Об утверждении Правил аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения», которое утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2020 г. № 857 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации».

ляется определяющим при выборе разработчиком лекарственного препарата или уполномоченным им лицом соответствующей медицинской организации [6].

Аккредитация медицинских организаций на право КИЛП выступала в роли дополнительного барьера, обеспечивающего недопущение к участию в клинических исследованиях недобросовестных поставщиков медицинских услуг и для участия в которых медицинской организации нужно было располагать необходимым программным обеспечением, передовым оборудованием, соответствовать требованиям международного стандарта надлежащей клинической практики (Good Clinical Practice), ратифицированным Российской Федерацией, иметь специально подготовленную, квалифицированную штатную единицу, позволяющую принять на себя ответственность за надлежащее проведение клинического исследования [2 с.207].

Таким образом, на фоне общего развития и совершенствования национальной системы аккредитации в области здравоохранения на территории нашей страны следует констатировать о необходимости пересмотра решения в части отмены аккредитации медицинских организаций на право проведения КИЛП для медицинского применения, а также о необходимости принятия новых нормативно-правовых актов в области прохождения обязательной процедуры аккредитации медицинскими организациями в целях участия в КИЛП с учетом действующего на сегодня порядка прохождения обязательной процедуры аккредитации медицинских организаций на право проведения участия в клинических исследованиях биомедицинских клеточных продуктов.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Краткая медицинская энциклопедия: в 3 т. / гл. ред. Б.В. Петровский. М., 1986. С. 480.
2. Семикин А.Р. О необходимости правового закрепления процедуры аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2(49). С. 203–207.
3. Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Российская газета. 2010. 14 апр.

4. Указ Президента РФ от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 23, ст. 2927.

5. Постановление Правительства РФ от 13 июня 2020 г. № 857 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации» (в ред. от 11 июля 2020 г.) // СЗ РФ. 2020. № 25, ст. 3903; 2020. № 29, ст. 4681; 2020. № 29, ст. 4681.

6. Приказ Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. № 754н «Об утверждении порядка ведения, опубликования и размещения на официальном сайте в сети «Интернет» реестра выданных разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения» // Российская газета. № 204. 2010. 10 сент.

## Темуркаев Магомед Ибрагимович

аспирант кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: temurkaev2013@mail.ru

### ПРИМЕНЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ОРГАНАМИ ЮСТИЦИИ В ОТНОШЕНИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

**Аннотация:** в статье рассматриваются актуальные вопросы применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля (надзора) органами юстиции в отношении некоммерческих организаций. Отмечается отсутствие государственного контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций в перечне соответствующих видов контрольно-надзорной деятельности, предусматривающих риск-ориентированный подход. Предлагаются конкретные пути решения анализируемых проблем.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, органы юстиции, риск-ориентированный подход.

#### Temurkaev Magomed I.

Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law  
Saratov State Law Academy

### APPLICATION OF A RISK-ORIENTED APPROACH IN THE CONTROL (SUPERVISION) OF JUSTICE BODIES IN RELATION TO NON-PROFIT ORGANIZATIONS

**Abstract:** the article deals with topical issues of applying a risk-based approach in the exercise of control (supervision) of the justice authorities in relation to non-profit organizations. There is a lack of state control (supervision) of the justice authorities in relation to non-profit organizations, in the list of types to which a risk-based approach is applied, which creates contradictions. Concrete ways of solving the analyzed problems are proposed.

**Keywords:** control, supervision, justice authorities, risk-based approach.

**М**инюст России и его территориальные органы в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 Положения о Минюсте России, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» [1], реализует функции по осуществлению

федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций.

Проведенный анализ Постановления Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [2], показывает, что федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций отсутствует в перечне, утвержденном данным постановлением, и соответственно при его реализации не применяется риск-ориентированный подход.

В свою очередь, под риском причинения вреда (ущерба) согласно пункту 2 ст. 22 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [3], понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям.

Минюст России и его территориальные органы, несмотря на то, что в настоящее время федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций не включен в перечень видов государственного контроля (надзора), к которым применяется риск-ориентированный подход, используют принцип качественного целеполагания [4].

Как отмечал Н.М. Конин, контроль представляет собой форму деятельности государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности [5, с. 185].

Соответственно применение основных принципов риск-ориентированного подхода, могло бы послужить обеспечению соответствия деятельности некоммерческих организаций требованиям законности и в конечном итоге, позволило бы повысить эффективность осуществления контроля (надзора) органами юстиции в отношении некоммерческих организаций с учетом значимости возникающих рисков причинения вреда (ущерба).

По мнению В.И. Майорова, внедрение риск-ориентированного подхода в рамках государственного контроля (надзора) требует создания соответствующей системы управления рисками [6, с. 55–66].

Данная позиция достаточно аргументирована, тем не менее в административной науке существуют различные мнения ученых относительно практической реализации такой сложной и объемной системы, как управление рисками.

Как отмечает А.В. Мартынов, «одним из основных направлений реформирования действующей системы государственного контроля и надзора определен переход от применения всеобщего контроля (надзора) к дифференцированному подходу планирования проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям» [7, с. 73].

Автор, раскрывает содержание риск-ориентированного подхода, заключающееся в проведении такого количества проверок, в нашем случае при осуществлении контроля (надзора) органами юстиции в отношении некоммерческих организаций, которые бы учитывали конкретный уровень риска нарушения обязательных требований со стороны некоммерческих организаций в определенной сфере деятельности.

Управление рисками в государственном администрировании позволяет сделать деятельность более прозрачной и обеспечить эффективное использование государственных средств [8].

Анализ статистических данных Минюста России, представленных в Докладе об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2021 г., позволяет утверждать, что применение мер принудительного характера в отношении некоммерческих организаций по результатам осуществления контроля (надзора) органами юстиции не соразмерно допущенным ими нарушениям. Так, в 2021 г. органами юстиции направлены в суды 2180 исковых заявлений о ликвидации некоммерческих организаций в связи с выявленными нарушениями законодательства (за аналогичный период прошлого года составило – 1993; +9,4 %) [4].

Приведенная статистика показывает, с одной стороны необходимость снижения административной нагрузки относительно количества проверок некоммерческих организаций и принятия несопоставимых мер реагирования органами юстиции по их результатам. С другой стороны, важно следует принимать во внимание особую важность некоммерческих организаций в решении социальных проблем в обществе и государстве.

Таким образом, учитывая происходящие процессы реформирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, можно говорить о теоретической и практической потребности внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций.

В данной связи, считаем необходимым внесение дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», путем включения федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций в перечень видов государственного контроля (надзора) к которым применяется риск-ориентированный подход. В свою очередь это повлечет за собой необходимость разработки определенных критериев, которые бы позволяли установить степень риска, применительно к сфере осуществления федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (в ред. от 18 июля 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 29 сентября 2022 г.) // СЗ РФ. 2004. № 42, ст. 4108; 2022. № 30, ст. 5587.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (в ред. от 15 января 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2022 г.) // СЗ РФ. 2016. № 35, ст. 5326; 2022. № 4, ст. 638.

3. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2021 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.) // СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007; 2021. № 50, ч. 3, ст. 8450.

4. Доклад об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности тако-

го контроля (надзора) в 2021 г. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/doklady-ob-osushestvleni/> (дата обращения: 20.09.2022).

5. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право России: учебник. 4-е изд. М.: Юрайт, 2017. 402 с.

6. *Майоров В.И.* Реформа государственного контроля и надзора в Российской Федерации: внедрение риск-ориентированного подхода // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Н.Новгород, 2017. С. 55–66.

7. *Мартынов А.В.* Риск-ориентированный контроль и надзор: понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2016. С. 310–320.

8. *Blättler S., Hunziker S.* Public Administration Risk Management // Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance / under the general editorship: A. Farazmand. Cham: Springer, 2019. URL: [https://link.springer.com/reference-workentry/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3704-1](https://link.springer.com/reference-workentry/10.1007/978-3-319-31816-5_3704-1) (дата обращения: 20.09.2022).



**Терещук Сергей Сергеевич**

*соискатель кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
E-mail: yusticiya1506@gmail.com*

## **К ПРОБЛЕМЕ СООТНОШЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О СОВЕРШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ НАРУШЕНИЙ КОРРУПЦИОННОГО ХАРАКТЕРА И ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

**Аннотация:** *статья посвящена рассмотрению проблемы отнесения производства по делам о совершении государственными служащими нарушений коррупционного характера к дисциплинарному производству. Актуальность темы обусловлена тем, что неточность формулировок законодательных норм осложняет квалификацию выявляемых коррупционных правонарушений и привлечение виновных к ответственности за их совершение. Выявлена правовая специфика обозначенных видов производств. Сделан вывод о том, что дисциплинарная процедура производства по делам о совершении государственными служащими нарушений коррупционного характера должна осуществляться на общих основаниях с учетом процессуальной специфики, которая объективно определяется особенностями коррупционных правонарушений.*

**Ключевые слова:** *дисциплинарный проступок, коррупция, государственный служащий, вина, ответственность.*

**Tereshchuk Sergey S.**

*Applicant of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy*

## **ON THE PROBLEM OF THE CORRELATION OF PROCEEDINGS IN CASES ON THE COMMITMENT OF VIOLATIONS OF CORRUPTION AND DISCIPLINARY PROCEEDINGS BY PUBLIC SERVANTS**

**Abstract:** *the article is devoted to the problem of attributing proceedings in cases corruption violations committed by civil servants to disciplinary proceedings. The relevance of the topic due to the fact that the inaccuracy of the wording of legislative norms complicates the qualification of detected corruption offenses and bringing the perpetrators to justice for their commission. The legal specifics of the designated types of productions revealed. It concluded that the disciplinary procedure for proceedings in cases of corruption offenses committed by civil servants should carried out on a general basis, taking into account the procedural specifics, which is objectively determined by the characteristics of corruption offenses.*

**Keywords:** *disciplinary offense, corruption, civil servant, guilt, responsibility.*

**В** соответствии с российским законодательством, государственные служащие могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности на основании двух механизмов, отличающихся достаточным уровнем автономности:

- во-первых, это механизм, предусмотренный для таких дисциплинарных проступков, которые носят «общий» характер;
- во-вторых, это отдельный механизм, предусмотренный для правонарушений коррупционного характера.

Нормы, посредством которых осуществляется регулирование ответственности государственных служащих и производства по делам о правонарушениях коррупционного характера, включаются в состав тех разделов законов, которые касаются соблюдения служебной дисциплины и нормы дисциплинарного производства. Вместе с тем, указанный вид правонарушений официально не приравнен к дисциплинарным проступкам ни в одном нормативном правовом акте.

Анализ существующих норм законодательства показывает, что коррупционное нарушение представляет собой нарушение антикоррупционного законодательства государственным служащим или неисполнение его норм, нарушение требований, касающихся предотвращения возникновения конфликта интересов либо его своевременного урегулирования, нарушение существующих запретов и ограничений [6]. В то же время, несоблюдение каких-либо установленных требований, запретов, а также ограничений может также быть истолковано в качестве неисполнения должностных обязанностей либо их ненадлежащее исполнение, что обусловлено соответствующей законодательной базой о госслужбе, которая включает нормы об обязательности их соблюдения.

Рассматривая объективные стороны коррупционного нарушения и дисциплинарного проступка, следует отметить, что различия между ними практически отсутствуют. В случае коррупционного правонарушения она просто распространяется не на все служебные обязанности государственного служащего, а исключительно на обязанности по противодействию коррупции.

Сопоставляя состав этих двух видов нарушений отметим, что все компоненты их составов схожи между собой. Указанные виды правонарушений имеют одинаковый родовый объект, в качестве которого выступает служебная дисциплина государственного служащего, которая обеспечивает интересы госслужбы.

Ключевым элементом дисциплинарного проступка выступает его субъект, под которым понимаются исключительно физические лица, которые состоят в стабильных в служебных отношениях. Все это применимо также и к субъектам производства по делам о нарушениях антикоррупционного законодательства, а взыскания за оба вида правонарушений налагаются лишь в пределах служебно-го подчинения. Аналогичны и взыскания, которые накладываются на государственных служащих при совершении обоих видов правонарушений.

Однако российские законодательные власти фактически сформировали две разных процедуры производства по указанным нарушениям. То есть два указанных вида правонарушений государственных служащих имеют общей правовой характер, но, несмотря на это дифференцированы в служебном законодательстве [7, с. 235]. Имеющаяся дифференциация дисциплинарного производства приводит к множеству практических проблем, обусловленных недостаточной определенностью служебного законодательства [2].

Во-первых, это неопределенность, какие правонарушения можно отнести к коррупционным, поскольку не всегда представляется возможным определить, какую именно цель имеет определенное ограничение, запрет либо требования к поведению государственного служащего. Например, анализ запретов показывает, что часть из них направлена на пресечение правонарушений коррупционного характера. Иные запреты направлены на другие цели, например, на прекращение выполнения служебных обязанностей для того, чтобы урегулировать служебный спор. Вместе с тем, множество запретов не имеет официальной законодательно закрепленной цели, так как взаимосвязь с противодействием коррупции зависит от конкретной ситуации [3]. К примеру, неразглашение государственным служащим информации служебного характера может стать барьером для коррупционных правонарушений (например, в случае разглашения информации инсайдерского характера), но с нашей точки зрения, ее цели являются гораздо более расширенными. Также и иные запреты могут не иметь в своем составе коррупционного компонента. Однако существующее сегодня законодательство предполагает, что правоприменитель должен перед тем, как возбудить производство по делу установить цели определенных запретов – были ли они введены для пресечения коррупционных правонарушений или нет, и на основании сделанных выводов начинать соответствующее производство – дисциплинарное

по «общим» основаниям либо в связи коррупционным правонарушением.

Еще одной проблемой является решение вопроса о необходимости направления материалов проверок в определенных ситуациях в комиссию, занимающуюся рассмотрением конфликта интересов. Данный вопрос возникает в связи с диспозитивным характером норм о направлении материалов в такие комиссии, а также существующей судебной практикой, где производство по делам о коррупционных правонарушениях возможно и без получения заключения таких комиссий [1]. Однако диспозитивная природа данных норм, представляет собой чуждый элемент в дисциплинарном производстве по делам о коррупционных правонарушениях, поскольку законодательные требования об обязательности привлечения к ответственности государственных служащих за подобные проступки являются императивными [4]. Вместе с тем, нормы о том, что передача материалов в указанные выше комиссии является не обязательной, а лишь возможной, обуславливает неравенство прав государственных служащих на защиту, и дает основания для роста субъективизма при проведении дисциплинарного производства [5].

Еще одной проблемой является учет вины служащего в процессе дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях. При производстве по делам о коррупционных правонарушениях отсутствует законодательно установленное требование установления вины служащего. Так, в ч. 2. ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регулирующей ответственность за коррупционные нарушения, слово «вина» и любые указания на необходимость ее доказывания и определения ее степени отсутствуют, в отличие от ч. 3 ст. 58 того же законодательного акта, регулирующей иные проступки государственных служащих, где непосредственно указывается на необходимость учитывать степень вины [8].

Описанных проблем вполне достаточно для того, чтобы сделать вывод о неэффективности дифференциации механизма ответственности за данный вид правонарушений. Необходимость дифференцировать дисциплинарное производство по «общим» основаниям и дисциплинарное производство по коррупционным правонарушениям отсутствует. Вся специфика производств по таким делам может быть реализована на основе общего механизма ведения дисциплинарных производств. Следует унифицировать терминологию с целью закрепления в служебном законодательстве деяний по на-

рушению антикоррупционного законодательства как дисциплинарных коррупционных правонарушений. Дисциплинарная процедура производства по таким делам должна осуществляться на общих основаниях с учетом процессуальной специфики, которая объективно определяется особенностями коррупционных правонарушений.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ульяновского областного суда от 21 октября 2014 г. по делу № 33-3769/2014 // СудАкт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 04.10.2022).

2. *Егорова Ю.В.* Проблемы дисциплинарной ответственности дистанционных работников // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран. Иркутск, 2019. С. 164–167.

3. *Кузнецов В.И.* Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159–169.

4. *Носова Ю.Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. 205 с.

5. *Петроградская А.А., Карев Д.А.* Предупреждение рисков нарушения законности в деятельности муниципальных служащих // Евразийский юридический журнал. 2019. № 3. С. 203–206.

6. *Пресняков М.В.* Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 6–12.

7. *Сорокин В.Д.* Административно–процессуальное право: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2008. 569 с.

8. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 7 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215; 2022. № 41, ст. 6941.

## Фомиченко Семен Владимирович

аспирант кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: fomichenko.sam@gmail.com

### АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ФРГ

**Аннотация:** в статье осуществлен анализ действующего законодательства ФРГ с точки зрения урегулированности административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций. Выявлена разная степень нормативно-правовой регламентации административной ответственности, включая полное ее отсутствие для палат адвокатов. Однако обнаружено и подробное установление составов административных правонарушений для отдельных видов саморегулируемых организаций, связанных с вопросами организации их деятельности и соблюдения финансовых правил. Установлено, что данная особенность может способствовать проработке вопроса о возможности учета данного опыта для целей совершенствования российского законодательства.

**Ключевые слова:** административная ответственность, саморегулируемые организации, административное правонарушение, административно-деликтное законодательство, опыт ФРГ.

## Fomichenko Semen V.

Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy

### ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN THE FIELD OF SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS IN GERMANY

**Abstract:** the article analyzes the current legislation of the Federal Republic of Germany from the point of view of the regulation of administrative responsibility for offenses in the field of self-regulatory organizations. A different degree of regulatory and legal regulation of administrative responsibility has been revealed, including its complete absence for chambers of lawyers. However, a detailed determination of the composition of administrative offenses for certain types of self-regulatory organizations related to the organization of their activities and compliance with financial rules has also been found. It is established that this feature can contribute to the study of the possibility of taking into account this experience for the purposes of improving Russian legislation.

**Keywords:** *administrative responsibility, self-regulating organizations, administrative offense, administrative and tort legislation, experience of Germany.*

Специфика административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций в ФРГ определяется двумя факторами. Во-первых, административно-деликтное законодательство данного государства не является в полной мере кодифицированным. Несмотря на наличие соответствующего федерального закона [4], на уровне систематизированного регулирования определены лишь общая характеристика административной ответственности и правила привлечения к ней. Что касается составов административных правонарушений (в буквальном переводе – нарушений порядка), то в указанном Законе перечислены отдельные составы по вопросам, имеющим федеральное значение, а также потенциальные составы правонарушений, за совершение которых может быть предусмотрена административная ответственность в ином законодательстве. В сфере деятельности саморегулируемых организаций данный Закон не устанавливает административную ответственность.

Во-вторых, законодательство о саморегулируемых организациях не систематизировано, чем определяется отсутствие единства их правового положения. Собственно, такого термина, как саморегулируемые организации, в нормативных правовых актах не содержится. Их роль выполняют имеющие функцию саморегулирования различные союзы, объединяющие организации, которые осуществляют деятельность в той или иной экономической либо другой сфере. Их деятельность регулируется отраслевым законодательством, при этом их правовое положение раскрывается в привязке к нормативно-правовому регулированию соответствующей сферы. В этом же законодательстве содержатся и составы административных правонарушений, за совершение которых они привлекаются к административной ответственности.

Так, сфера аудиторской деятельности охвачена Законом ФРГ о профессиональных правилах для аудиторов [3]. Согласно положениям данного Закона устанавливается административная ответственность преимущественно для самих аудиторов, а также физических лиц и организаций, нарушающих установленные этим законом правил. В частности, запрещены под угрозой административной

ответственности неправомерное использование гражданами в своей деятельности профессиональных обозначений «аудитор», «бухгалтер-ревизор» или «экономический консультант», использование профессиональных обозначений «ревизор», «присяжный ревизор» в соответствии с законодательством другого государства без указания другого государства; использование в коммерческой деятельности печатей, не соответствующих правилам оформления печатей (§ 132). Что касается саморегулируемой организации в сфере аудита – аудиторской палаты, то в этом отношении положения законодательства неразвиты, устанавливается лишь административная ответственность для организаций, использующих обозначение «аудиторская палата» или обозначение, сходное с ним до степени смешения. К ним применяется административное наказание в виде штрафа в размере до 10 000 евро (§ 133).

Большая степень урегулированности административной ответственности саморегулируемых организаций характерна для палат налоговых консультантов, деятельность которых регламентирована Законом ФРГ о налоговых консультациях [5]. В первую очередь, устанавливается административная ответственность для субъектов, незаконно использующих обозначения действующих в данной сфере саморегулируемых организаций (§ 161). Кроме того, административно наказуемыми являются такие деяния, как непринятие мер по проведению общего собрания или собрания представителей, по уведомлению компетентного надзорного органа об изменении устава, несвоевременное уведомление об этом; уклонение от проведения ежегодного аудита своей деятельности, несвоевременное его проведение; непринятие мер по направлению копии аудиторского заключения в компетентный надзорный орган, несвоевременное его направление; уклонение от раскрытия содержания результатов проверки, несвоевременное их раскрытие; непринятие мер по информированию надзорного органа об общих собраниях или собраниях представителей или несвоевременное его информирование. Совершение указанных деяний влечет применение штрафа в размере до 5000 евро (§ 162).

Одним из наиболее развитых направлений саморегулирования в ФРГ является деятельность медицинских ассоциаций, однако непосредственно для них нормы об административной ответственности отсутствуют. В то же время большое значение для системы саморегулируемых организаций в отрасли здравоохранения имеет единый координирующий центр, который закреплен на уровне



законодательства в Социальном кодексе ФРГ (том V) [2] и которому переданы полномочия по осуществлению публично-властной деятельности в отношении медицинских ассоциаций, принятию в отношении них обязательных для выполнения решений. Он именуется Объединенным федеральным комитетом. Собственно, он и является объектом усиленного контроля и надзора со стороны государства, поскольку от его надлежащего функционирования зависит эффективность медицинской деятельности в государстве. Нарушения в его деятельности караются в административном порядке. Контроль и надзор за Объединенным федеральным комитетом осуществляет Министерство здравоохранения ФРГ, которое проверяет соблюдение им финансовых правил, в том числе бухгалтерского учета. Объединенный федеральный комитет информирует Министерство здравоохранения ФРГ о принятии решений по управлению бюджетом, об утверждении незапланированных расходов. В то же время административная ответственность установлена не за нарушение финансовых правил, а за неисполнение надзорных распоряжений, что может повлечь назначение указанным министерством штрафа в отношении Объединенного федерального комитета в размере до 10 000 000 евро в пользу фонда здравоохранения (§ 91a).

Имеется также пример отсутствия законодательного регулирования административной ответственности саморегулируемых организаций. Речь идет об адвокатских палатах, деятельность которых урегулирована Законом ФРГ об адвокатах [1].

Таким образом, законодательство ФРГ показывает разную степень законодательной регламентации административной ответственности саморегулируемых организаций в разных отраслях и сферах функционирования социума. Исследование опыта ФРГ имеет смысл при условии выявления возможных направлений совершенствования российского законодательства. Что касается самой модели регулирования административной ответственности, рассмотренный вариант, безусловно, для России не подходит, поскольку отечественная модель базируется на кодификации административно-деликтного законодательства. Однако отдельные нормативно-правовые решения представляют интерес с учетом схожести используемого в России подхода к установлению административной ответственности для саморегулируемых организаций на основе разделения их по сферам деятельности (саморегулируемые организации в сферах финансового рынка, строительства, саморегулируемые организации арбитражных управляющих).

Сходство также состоит и наличии многовекторности правовой политики по установлению административной ответственности для саморегулируемых организаций, действующих в разных сферах. Несмотря на кодифицированное нормативное основание административной ответственности в России, законодатель вносит в КоАП РФ новые составы, которые неодинаковы для саморегулируемых организаций в разных сферах. Наиболее полно урегулирована административная ответственность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (ст. 14.52.1 КоАП РФ), при этом акцент сделан на нарушении различных правил организации их деятельности и финансовых правил. В ФРГ аналогичным образом урегулирована административная ответственность палат налоговых консультантов, а в части финансовых правил – Объединенного федерального комитета в сфере здравоохранения. Наличие подобного отечественного и зарубежного опыта показывает возможности расширения перечня составов административных правонарушений, поскольку необходимость соблюдения правил организации деятельности и финансовых правил характерна для саморегулируемых организаций не только какого-либо отдельного вида, а для любых саморегулируемых организаций.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959, die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Juli 2022 geändert worden ist // BGBl. 1959. I. S. 565; 2022. I. S. 1146.
2. Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. September 2022 geändert worden ist // BGBl. 1988. I. S. 2477, 2482; 2022. I. S. 1454.
3. Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer vom 24. Juli 1961, das zuletzt durch Artikel 77 des Gesetzes vom 10. August 2021 geändert worden ist // BGBl. 1961. I. S. 1049; 2021. I. S. 3436.
4. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952, das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 geändert worden ist // BGBl. 1952. I. S. 177; 2021. I. S. 4607.
5. Steuerberatungsgesetz vom 16. August 1961, das zuletzt durch Artikel 50 des Gesetzes vom 10. August 2021 geändert worden ist // BGBl. 1961. I. S. 1301; 2021. I. S. 3436.

## Увайдов Максим Иосифович

соискатель кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: pr.uvaidova@mcs.ru

### ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВЕТЕРИНАРНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

**Аннотация:** в статье определяются сущность и характерные признаки государственного ветеринарного контроля (надзора), обусловленные спецификой соответствующей сферы государственного управления. Обращается внимание на федеральный уровень его осуществления, усиление роли интеграционных правил в рамках евразийского экономического сотрудничества в процессе его организации и использование системы оценки и управления рисками причинения вреда, формулируется дефиниция государственного ветеринарного контроля (надзора).

**Ключевые слова:** ветеринарный контроль (надзор), исполнительная власть, агропромышленный комплекс, контрольно-надзорная деятельность, пресечение нарушений.

#### Uvaydov Maxim I.

*Candidate of the Department of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy*

### THE CONCEPT AND FEATURES OF STATE VETERINARY CONTROL (SUPERVISION)

**Abstract:** the article defines the essence and characteristic features of state veterinary control (supervision), due to the specifics of the relevant sphere of public administration. Attention is drawn to the federal level of its implementation, the strengthening of the role of integration rules within the framework of Eurasian economic cooperation in the process of its organization and the use of a system for assessing and managing risks of harm, the definition of state veterinary control (supervision) is formulated.

**Keywords:** veterinary control (supervision), executive power, agro-industrial complex, control and supervisory activities, suppression of violations.

Действующее российское законодательство, регулирующее контрольно-надзорные правоотношения, дает единое определение понятия государственного контроля (надзора) с тем, чтобы обеспечить единообразное его понимание применительно к различным сферам. При формулировании соответствующего определения законодатель исходит из его сущностной характеристики как деятельности контрольно-надзорных органов, которая основана

на наблюдении за функционированием контролируемых объектов. В процессе ее осуществления производится оценка их деятельности, выявляются отклонения от установленных параметров, применяются административно-пресекательные и административно-восстановительные меры. При этом сами по себе контрольно-надзорные мероприятия имеют общую предупредительную направленность, поскольку неизбежность проверки обуславливает осознание подконтрольным субъектом (гражданином, индивидуальным предпринимателем, руководителем юридического лица) необходимости соблюдать установленные для него обязательные требования. В комплексе это характеризует контрольно-надзорные отношения в качестве административно-охранительных [3, с. 85–86]. Изложенное понимание, будучи универсальным, применимо к любым видам государственного контроля (надзора), в том числе не охваченным Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2021 г.) [12]. Однако каждый вид государственного контроля (надзора) имеет свою специфику, в том числе контроль (надзор) в сфере ветеринарии. Его особенности состоят в следующем.

1. Осуществление ветеринарного контроля (надзора) является исключительно федеральным полномочием. Длительное время имела место двойственная организация данного вида контрольно-надзорной деятельности, основанная на сочетании федеральных и региональных полномочий. Такая модель своим истоком имела сложившуюся еще в советский период организацию ветеринарного надзора на местах [2, с. 65], к которой в связи с формированием федеральной системы контрольно-надзорной деятельности в агропромышленном комплексе добавилась Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Шаг в сторону вертикализации ветеринарного контроля (надзора) напрашивался по ряду причин. Основную роль сыграло, конечно, задваивание контрольно-надзорных проверок со стороны Россельхознадзора и региональных органов управления ветеринарией. Однако были и иные не менее важные причины:

1) низкий уровень финансирования региональных органов управления ветеринарией, функционировавших на средства региональных бюджетов, которые не могли обеспечить материальное обеспечение ветеринарного контроля (надзора) на том уровне, который может быть достигнут за счет федерального бюджета, что

привело к деградации лабораторной базы и инфраструктуры ветеринарных органов в целом [4];

2) возможность устанавливать свои собственные правила на региональном уровне, что нарушало единство подходов к контрольно-надзорной деятельности в данной сфере;

3) ослабление контроля за эпизоотической ситуацией, а именно сокрытие фактов распространения заразных заболеваний среди животных, несвоевременное исключение из оборота продукции животноводства, представляющей опасность для человека, что связано с низким уровнем организации контрольно-надзорной деятельности и вытекало из недостаточного уровня финансирования.

2. Усиление роли регионализации в процессе организации государственного ветеринарного контроля (надзора). Данное явление является закономерным результатом внешнеэкономической политики сопредельных государств, направленной на взаимное увеличение выгоды от осуществления различных видов хозяйственной деятельности. Российская Федерация также активно участвует в интеграционных процессах, в первую очередь, на постсоветском пространстве в рамках Евразийского экономического союза. Этим обусловлена унификация правил, затрагивающих различные отрасли и сферы народного хозяйства, в том числе ветеринарию. Однако это не означает унификацию порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности, ее процедуры урегулированы нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением правил, обусловленных интеграционными процессами. В частности, это касается осуществления ветеринарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через таможенную границу ЕАЭС, при перемещении продукции животноводства между государствами-членами ЕАЭС. В то же время процессами регионализации обусловлен, прежде всего, предмет надзора, который составляет соблюдение не только российских правил в сфере ветеринарии, но и интеграционных, включая технические регламенты Таможенного союза о безопасности мяса, молока, рыбы и произведенной из них продукции [8; 9; 10], а также иной пищевой продукции [7].

В качестве одного из недостатков текущего состояния организации интеграционных связей между государствами ЕАЭС в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности выделяется отсутствие нормативно-правовой регламентации проведения совместных проверок и общего административного взаимодействия органов исполнительной власти в контрольно-надзорной

сфере [11, с. 263]. Не является исключением и ветеринарный контроль (надзор): нормативно-правовое регулирование лишь упоминает о технологической схеме взаимодействия контрольных органов в пунктах пропуска через таможенную территорию ЕАЭС [6], но сами процедуры взаимодействия не регламентированы. Поэтому одним из направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере ветеринарии на уровне интеграционных процессов становится определение соответствующих правил взаимодействия.

3. Использование системы оценки и управления рисками причинения вреда при организации государственного ветеринарного контроля (надзора). В дореформенном контрольно-надзорном законодательстве использовался иной термин – «риск-ориентированный подход», который сохранился в подзаконных актах, продолжающих действовать и в настоящее время. Введение данной системы стало объективно необходимым ввиду важности снижения административных барьеров для бизнеса, включая производителей сельскохозяйственной продукции. Проведение сплошных проверок с одинаковой периодичностью далеко не всегда имеет смысл, поскольку создает административную нагрузку для субъектов, риск нарушения обязательных требований в деятельности которых минимален или отсутствует. Кроме того, снижение интенсивности проведения проверочных мероприятий в отношении объектов, которые в этом не нуждаются, помогает повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности по тем направлениям, где это необходимо [1, с. 20]. Несмотря на то, что данная идея постоянно развивается в законодательстве, перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется рассматриваемый подход, ограничивается всего 23 видами, куда входит в том числе и ветеринарный контроль (надзор) [5].

В связи с вышеизложенным государственный ветеринарный контроль (надзор) следует понимать как основанную на системе оценки и управления рисками причинения вреда деятельность уполномоченных органов исполнительной власти в рамках реализации федеральных полномочий, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений ветеринарных правил и иных обязательных требований в сфере ветеринарии, включая правила ЕАЭС, осуществляемую посредством профилактики нарушений, оценки соблюдения гражданами и организациями указанных правил, выявления их нарушений, принятия мер по пресечению выяв-

ленных нарушений, устранению их последствий и восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Заходнова Д.В., Шершнева И.И., Орехов Д.А., Виноходова М.В.* К вопросу о систематизации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному контролю (надзору) в области ветеринарии // Вопросы нормативно-правового регулирования в ветеринарии. 2018. № 1. С. 20–23.

2. *Калинин Г.И., Калинина Л.Е.* Государственный ветеринарный надзор: пробелы в нормативно-правовом регулировании и проблемы при осуществлении // Современное право. 2009. № 10. С. 64–69.

3. *Кобзарь-Фролова М.Н.* К вопросу о формировании особой группы отношений – административно-правовой охраны (постановка проблемы) // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 75–94.

4. Официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.gov.ru/ru/fsvps/news/reform/docs-reform5.html> (дата обращения: 29.09.2022).

5. Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (в ред. от 15 января 2022 г.) // СЗ РФ. 2016. № 35, ст. 5326; 2022. № 4, ст. 638.

6. Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе» (в ред. от 23 мая 2022 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/>; Официальный сайт ЕАЭС. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 29.09.2022).

7. Решение Комиссии Таможенного союза от 9 ноября 2011 г. № 880 «О принятии технического регламента Таможенного союза “О безопасности пищевой продукции”» (в ред. от 14 июля 2021 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/>; Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 29.09.2022).

8. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67 «О техническом регламенте Таможенного союза “О безопасности молока и молочной продукции”» (в ред. от 15 июля 2022 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 29.09.2022).

9. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 68 «О техническом регламенте Таможенного союза “О безопасности мяса и мясной продукции”» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 29.09.2022).

10. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18 октября 2016 г. № 162 «О техническом регламенте Евразийского экономического союза “О безопасности рыбы и рыбной продукции”» // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 29.09.2022).

11. *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Влияние регионализации на правовую политику в сфере государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3 (134). С. 256–265.

12. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007; 2021. № 50, ч. 3, ст. 8415.



**Зайкова Анастасия Сергеевна**

магистрант Института магистратуры  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»  
E-mail: a.s.zaikova@rambler.ru

**ОТРАСЛЬ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ  
КАК ОБЪЕКТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
(по трудам д.ю.н., профессора Конины Н.М.)**

**Аннотация:** основной целью проведенного исследования является анализ современного состояния законодательства по вопросам административно-правового регулирования медицинской деятельности. Анализируются различные научные взгляды, правоприменительная и судебная практика реализации прав, исполнения обязанностей врачей, и правовая регламентация ответственности медицинских работников. По результатам анализа вносятся предложения по совершенствованию отдельных правовых норм федерального законодательства, регулирующего отрасль здравоохранения.

**Ключевые слова:** правовой статус врача, охрана здоровья граждан, медицинское право, административные правоотношения.

**Zaikova Anastasia S.**

master's student of the Institute of Magistracy  
Saratov State Law Academy

**HEALTH CARE SYSTEM  
AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION  
(from the works of d.yu.n., professor KONIN N.M.)**

**Abstract:** this research is intended to analyze the current state of legislation on administrative and legal regulation of medicine, especially. The author analyzes different scientific views, law enforcement and judicial practice on exercising rights, fulfillment of duties of doctor and legal regulation of medical workers' liabilities. Based on the research results, the author offers some recommendations on improvement of some federal legislation statutes. The current research could be implemented in practice if medical law is improved governing the healthcare industry.

**Keywords:** legal status of a doctor, health care, medical law, administrative and legal relations.

**И**зучая научные труды доктора юридических наук, профессора, одного из основателей саратовской школы ученых-административистов, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Конины, можно отметить масштабность сферы его научных

интересов и широчайший круг вопросов административного права, на которые он искал ответы. Ученые отмечают [1, с. 19], что в трудах Николая Михайловича отражены проблемы становления государственного управления и исполнительной власти, вопросы обеспечения законности и дисциплины в сфере публичного управления, отдельные вопросы организации управления в отраслях и сферах, основы формирования института государственной службы.

Публичное управление в отрасли здравоохранения также стало предметом отдельных научных и учебных трудов ученого-административиста [2–5]. Так, в статье «Понятие и сущность общественной безопасности» Николай Михайлович недопущение угроз здоровью и жизни граждан называл одной из составляющих безопасности. Он отмечал, что «уровень безопасности общества зависит от эффективности социального управления, от результативности функционирования субъектов обеспечения безопасности» [6, с. 56].

В условиях современных вызовов, возникших в 2019 г. для медицинских работников в связи со сложной эпидемиологической ситуацией, вопросы организации публичного управления в отрасли здравоохранения приобретают особое значение.

Авторский коллектив под руководством Николая Михайловича в недавней публикации обращает внимание на то, как «активно в период пандемии возрос запрос граждан к власти «как опорной точке» [7, с. 111].

Деятельность государства в отрасли здравоохранения является его конституционной обязанностью. В соответствии со ст. 41 Конституции РФ, каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. В стране создаются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, в том числе национальные проекты, принимаются различные меры организационного, правового и иного характера по развитию всех (государственной, региональной и муниципальной) систем здравоохранения.

Здравоохранение (в узком смысле) Николай Михайлович рассматривал как систему медико-санитарных мероприятий, направленных на снижение заболеваемости, в том числе смертности населения, сохранения общественного здоровья, полноценного развития человека. Основной целью управления в отрасли здравоохранения он видел достижение своевременности и высокого качества медицинской помощи.

К таким мерам ученый относил различные мероприятия по лечению и предупреждению болезней, в том числе диспансеризацию

населения; медицинские мероприятия по недопущению или борьбе с массовыми инфекционными болезнями; профилактику санитарно-эпидемиологического благополучия населения и другие.

Многие из указанных предложений доктора юридических наук сегодня нашли отражение в национальных проектах «Здравоохранение» и «Демография». В настоящее время отрасль здравоохранения переживает кардинальные изменения, создаются дополнительные условия для доступности медицинской помощи, находятся решения по оказанию медицинской помощи одновременно большому количеству пациентов, органы управления ускоренными темпами реализуют управленческие решения.

Вопросы повышения качества и безопасности медицинской деятельности на всех уровнях системы здравоохранения остаются для Российской Федерации актуальными по сей день [8, с. 258]. Особое внимание сегодня требует область контроля (надзора) в сфере охраны здоровья, в связи с проведенным масштабным правовым и организационным реформированием контрольно-надзорной деятельности.

К ранее имевшимся видам контроля качества и безопасности медицинской деятельности, государственного контроля за обращением медицинских изделий, лекарственных средств, биомедицинских клеточных продуктов и санитарно-эпидемиологического надзора, в 2021 г. добавлены новые виды:

- государственный контроль (надзор) за реализацией региональными органами исполнительной власти полномочий в сфере охраны здоровья и в сфере обращения лекарственных средств.
- государственный контроль (надзора) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере охраны здоровья.

Предметами новых видов контроля (надзора) стало соблюдение: прав граждан в сфере охраны здоровья, порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности региональных (муниципальных) подведомственных органов и организаций.

Но предстоит еще многое сделать для преодоления пандемии, для борьбы с ее последствиями, для организации профилактических мероприятий по укреплению общественного иммунитета и общественного здоровья.

Совершенствование управления указанными процессами невозможно без проведения научных исследований в медицине, социологии и праве, особенно в административном праве.

Следует подчеркнуть, что предложенные Николаем Михайловичем Кониным цели, задачи и функции государственного управления в сфере медицинской деятельности сегодня положены в основу современного публичного управления в отрасли здравоохранения. По-прежнему остается актуальным тезис о том, что в качестве ключевой задачи в системе федеральной исполнительной власти остается создание эффективной системы управления, в том числе в отрасли здравоохранения [9, с. 277].

В этой связи, видится возможным вернуться к рассмотрению и обсуждению законопроекта о страховании пациентов от медицинских ошибок, а также законодательного закрепления обязанности пациентов выполнять назначения лечащего врача.

Научные исследования и обсуждения внесенных предложений позволят повысить эффективность правового регулирования отношений «врач – пациент», снизить напряженность системы здравоохранения, привлечь в отрасль молодых врачей.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. *Гришкова А.А.* Профессор Н.М. Конин – видный представитель саратовской школы ученых-административистов (отдельные дискуссионные вопросы в работах ученого) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 18–24.

2. *Конин Н.М.* К вопросу о понятии и содержании государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 2 (84). С. 159–163.

3. *Конин Н.М.* К вопросу о предмете административно-правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (87). С. 81–85.

4. *Конин Н.М.* Административное право России: курс лекций. М.: Юристъ, 2004. 559 с.

5. *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2007. 447 с.

6. *Конин Н.М.* Понятие и сущность общественной безопасности // Право и практика. 2010. № 1. С. 51–59.

7. *Конин Н.М., Маторина Е.И., Мангушева Т.С.* К легализации публичной власти в обновленной Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6 (137). С. 108–117.

8. *Соболева Ю.В., Зайкова А.С.* Органы контроля (надзора) в здравоохранении как часть его системы: современные вызовы // Эф-

фективный менеджмент здравоохранения: стратегии инноваций: II Международная научно-практическая конференция, Саратов, 23–24 сентября 2021 г. Саратов: Саратов. гос. мед. ун-т им. В.И. Разумовского, 2021. С. 257–260.

9. *Соболева Ю.В.* Развитие правового регулирования государственного контроля (надзора) в здравоохранении во взаимодействии с саморегулируемыми организациями // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 1 июля 2021 г. Н.Новгород: Национальный исследовательский Нижегород. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 275–279.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

# РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЙ

*Сборник научных трудов по материалам международного  
научно-практического круглого стола,  
памяти доктора юридических наук, профессора,  
заслуженного деятеля науки Российской Федерации  
Николая Михайловича Кони*

*(Саратов, 7 октября 2022 г.)*

Корректоры – *Н.С. Добротворская, М.П. Яковлева*  
Компьютерная верстка, дизайн обложки *О.А. Фальян*

Подписано к печати 11.11.2022. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура Cambria. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 17,9. Уч.-изд. л. 15,9. Тираж 500 экз. Заказ № 422.

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.

ISBN 978-5-79241-872-1



9 785792 418721 >



Издательство  
Саратовской государственной  
юридической академии