

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



ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

(по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений
(международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических
наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина,
Саратов, 28–29 сентября 2017 г.)

г. Саратов
2017

УДК 342.5 (063)
ББК 67.400.6я43
П88

Печатается по решению комиссии по науке и издательству ученого совета
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Редакционная коллегия:

Соколов А.Ю., доктор юридических наук, профессор; **Ковалева Н.Н.**, доктор юридических наук, профессор; **Лакаев О.А.**, кандидат юридических наук, доцент;
Маторина Е.И., кандидат юридических наук, доцент; **Соболева Ю.В.**, кандидат юридических наук, доцент; Колесников А.В., кандидат юридических наук, доцент;
Мальченко К.Н., кандидат юридических наук

П88 **Публичная власть: реальность и перспективы** : сб. науч. тр. по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международ. научно-практ. конф.) (Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова ; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2017. — 248 с.

ISBN 978-5-9908519-8-6

Сборник содержит материалы III Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина, проходившей в Саратовской государственной юридической академии 28-29 сентября 2017 года, и представляет научный и практический опыт ученых, аспирантов и магистрантов различных вузов.

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

УДК 342.5 (063)
ББК 67.400.6я43

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2017
© Коллектив авторов, 2017
© ИП Коваль Ю.В., 2017

ISBN 978-5-9908519-8-6

Содержание

Соколов А.Ю., Конин Н.М., Маторина Е.И. О ВАСИЛИИ МИХАЙЛОВИЧЕ МАНОХИНЕ	8
Стариллов Ю.Н. ЗАКОННОСТЬ КАК ПРИНЦИП В РОССИЙСКОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ	14
Аникин С.Б., Соболева Ю.В. РОЛЬ КОНТРОЛЬНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР В РАМКАХ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ¹	24
Гришковец А.А. ПРОБЛЕМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ В РЕЗУЛЬТАТЕ ИЗДАНИЯ НЕ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ЗАКОНУ ПРАВОВОГО АКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА	26
Ишеков К.А. ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) НОРМ.	32
Ковалева Н.Н. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ	35
Майоров В.И. ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО МЕСТО В СТРУКТУРЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	39
Сергун П.П. ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ РОБОТ КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ: МИФ ИЛИ ЗАВТРАШНЯЯ РЕАЛЬНОСТЬ ...	42
Терещенко Л.К. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В ИНТЕРНЕТЕ	45
Чаннов С.Е. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ ¹ .	48
Балашов А.Н. О ПРИНЦИПЕ СПРАВЕДЛИВОСТИ КАК НРАВСТВЕННОЙ ОСНОВЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА	51
Бобров А.М. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ИНЫХ ВИДОВ: ИТОГ ИЛИ НОВОЕ НАЧАЛО ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?	54

Галицкая Н. В. ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ	57
Добробаба М. Б. ПУБЛИЧНАЯ ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВАЯ МОДЕЛЬ	60
Ермакова А. С. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	63
Жирнова Н. А. К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СОБСТВЕННОСТИ НА ИНФОРМАЦИЮ	66
Колесников А. В. АНОМАЛЬНОСТЬ ПРИНЦИПА ВЫБОРНОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ, КАК ШАГ НАЗАД В СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ	69
Лакаев О. А. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	73
Мальченко К. Н. О НЕКОТОРЫХ НОВАЦИЯХ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	76
Мангушева Т. С. О ПОРЯДКЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РОЛИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	79
Мильшин Ю. Н.	
Вахненко А. А. АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ КАК ВАЖНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	82
Пермяков А. И. О НАУЧНЫХ ПОДХОДАХ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НАИМЕНОВАНИЙ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	85
Смагина Т. А. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ СЕТИ ИНТЕРНЕТ НА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ¹	88
Соболева Ю. В. МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ К НЕКОММЕРЧЕСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ, ВЫПОЛНЯЮЩИМ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТОВ	91
Тихонов К. А. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ	96
Телегин А. С. ИНСТИТУТ ЗАДЕРЖАНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	99
Холодная Е. В. О НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ	102
Шалаева Т. З. ПРОБЛЕМЫ ЕДИНЫХ ПОДХОДОВ К ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА	103
Ярош Г. Ф. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ	106

Аржанов В. В. СОВРЕМЕННЫЙ ПОРЯДОК УДАЛЕНИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ОТСТАВКУ — НЕ ТОЛЬКО МЕТОД ПОДДЕРЖАНИЯ ЗАКОННОСТИ, НО И СПОСОБ ДАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВА НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	108
Джамирзе Б. Ю. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА НАРУШЕНИЯ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ	111
Иншакова Е. Г. ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ЮРИДИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ	115
Китрова Е. В. ИНСТИТУТ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ	117
Санникова С. С. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	120
Тарулина Е. В. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	124
Воробьева Д. С. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	126
Дергунов А. А. АККРЕДИТАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	129
Захарова Е. П. ПРИНЦИПЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	132
Зубова Л. В. ЛЕГИТИМНЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗУМНОГО СРОКА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА	135
Румянцова Е. В. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРИСУЖДЕНИЯ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ И ГЕРМАНИИ	138
Спицына Т. А. СООТНОШЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА С ИНЫМИ ВИДАМИ БЕЗОПАСНОСТИ	141
Стариков М. Ю. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ КАК ВРЕМЕННОГО СУДЕБНОГО ЗАПРЕТА	144
Шиндина А. В. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С ПОЗИЦИИ РАЗВИТИЯ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА	149
Агафонов А. Ф. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ «КВАЗИСУДАМИ» В США	153
Агаренков С. В. О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛЕСНОЙ НАДЗОР (ЛЕСНАЯ ОХРАНА)»	156

Богатырева Н. В. ИНСТИТУТ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГЕННО-ИНЖЕНЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ	159
Гаврилкина Ю. В. К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКЦИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	162
Гафурова Т. А. К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОСОБОВ ЗАЩИТЫ ЛИЦА, ПРОИГРАВШЕГО ТОРГИ	165
Гладун Д. А. К ВОПРОСУ О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	168
Дегтярева А. А. ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА	170
Дехтярь И. Н. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО ДЕЛУ О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ¹	173
Колязина А. В. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	176
Кротов К. С. СУЩНОСТЬ ПРИНУЖДЕНИЯ КАК ПРАВОВОГО РЕГУЛЯТОРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ	179
Нахапетян М. М. О СТРУКТУРЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА	182
Турбин И. В. ТАМОЖЕННОЕ ДЕЛО КАК ОБЪЕКТ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА	185
Харитоненко М. Ю. ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	188
Юфина Л. В. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСЛОВИЙ ДОСТУПНОСТИ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ И БЛАГ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	191
Беликов А. П. О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	194
Букина К. А. ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	198
Вдовин Е. А. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	201
Воробьев Д. А. ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВОЕННОЙ ПОЛИЦИИ	204
Герасимова Т. А. ЭТИКА КАК ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	207

Гудулин А. А. О НЕКОТОРЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	210
Дедешко Д. С. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МОТИВАЦИИ	213
Дудаев Б. А. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	215
Еремкина К. А. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО КОНТРОЛЯ	217
Журавлев А. С. ПОЛИТИКО-ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ КАК КРИТЕРИЙ ТИПА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	220
Зелепукин Д. Ю. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ	223
Мовля М. А. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	226
Незнамов А. В. ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ	229
Пантеева Т. В. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	231
Прошкин Н. Я. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ СУДЕБНОГО ПРИСТАВА: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ	234
Ребрин С. А. УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ КАК ОДИН ИЗ ЭЛЕМЕНТОВ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ	237
Сотников К. В. ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ	239
Суменкова Д. Е. О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	242
Чеченова Д. В. ЦЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ОРГАНОВ ВЛАСТИ	244

А. Ю. Соколов

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

Н. М. Конин

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

Е. И. Маторина

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

О ВАСИЛИИ МИХАЙЛОВИЧЕ МАНОХИНЕ

(Памяти Манохина Василия Михайловича — профессора кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки РСФСР, Почетного работника высшей школы РСФСР — посвящается)

Огромный масштаб такой выдающейся личности, какой, несомненно, был Василий Михайлович Манохин, как это часто бывает, осознается и оценивается только после его смерти. Чтобы глубже понять и надолго запомнить этого видного ученого, необходимо обратиться к вехам его жизненного и творческого пути. Для которого характерны не только богатство внешних событий, но и наполненность непрерывным творческим исканием плодотворных путей в исследовании закономерностей в системе общества и права, в их неразрывном единстве и разнообразии.

В. М. Манохин родился 25 ноября 1923 г. в российской глубинке в деревне Чистовка Уметского района Тамбовской области, в многодетной крестьянской семье. С раннего возраста его тянуло к знаниям. Он окончил педагогическое училище в начале июня 1941 г., и как большинство его сверстников в 17 лет, вместо работы в школе был направлен на курсы в Подольское артиллерийское училище. После ускоренного окончания курсов В. М. Манохин начинает свой путь воина-освободителя

с участия в битве за Москву. Он командовал взводом, артбатареей, был начальником штаба полка на Западном, Ленинградском, Первом Прибалтийском и Втором Белорусском фронтах. Василий Михайлович Манохин имеет звание капитана запаса. Славный ратный путь Василия Михайловича отмечен пятью боевыми орденами: Отечественной войны трех степеней, Красной Звезды, а также боевыми медалями, а за боевые заслуги при освобождении Польши — польским орденом воинской доблести («Virtuti Militari»). Главной наградой Василия Михайлович считал орден Александра Невского, которым командир батареи 1072 истребительного противотанкового полка лейтенант В. М. Манохин был награжден 20 июня 1944 года приказом командующего артиллерией 21 армии от имени Президиума Верховного Совета Союза ССР от 18 августа 1943 г. «за образцовое выполнение задания командования на фронте борьбы с немецкими захватчиками и проявленную при этом доблесть и мужество». По данным сайта Память народа¹ лейтенант В. М. Манохин умело руководил батареей во время боя под обстрелом противника. Батарея огнем прямой наводкой на переднем крае обороны противника уничтожила 3 ДЗОТа, одно противотанковое орудие с расчетом, наблюдательный пункт противника, разрушила проволочные заграждения, чем обеспечила продвижение нашей пехоты и занятие первой траншеи без потерь. Орденом Отечественной войны I степени Василий Михайлович был награжден за умелые действия на месте выбывшего начальника штаба, когда подразделения, принимавшие участие в Восточно-Померанской операции, борясь за выход на Балтику, вели тяжелые бои в районе г. Кезлин. В боях с засадой под польским городом Бублиц В. М. Манохин проявил хладнокровие и распорядительность в управлении подразделениями и лично с оружием в руках принимал участие в уничтожении засады противника.

За участие в Выборгской операции в 1944 г. В. М. Манохин был награжден орденом Отечественной войны второй степени. Родина оценила умелые действия лейтенанта В. М. Манохина, который при поддержке батальона в районе н.п. Нов. Кириясалы и Илякюля (Ленинградская область) быстро занял боевой порядок под обстрелом противника и обеспечил продвижение батальону. В ходе боя, маневрируя огнем и колесами своей батареи создал постоянную поддержку батальона, рассеял и частично уничтожил до роты автоматчиков, обеспечил 3-ему батальону 38 СП возможность занять населенные пункты Селяляки, Вейся, Илякюля и др., разградил своей батареей надолбы, разведал на дороге минные поля и сумел провести свою батарею через эти заграждения на новые оперативные пункты, откуда продолжал сопровождать огнем пехоту.

Нельзя не рассказать более подробно и о такой боевой награде, как Орден Красной Звезды, которым Василий Михайлович Манохин был награжден Военным Советом Второго Белорусского фронта за участие в боях на Штаттин-Ростокском направлении. Работая помощником начальника штаба полка, старший лейтенант В. М. Манохин показал высокое умение и организованность в штабной работе. Своевременно доводил решения командования до исполнителей, постоянно и действительно контролировал выполнение приказов и задач подчиненными. Настойчиво и умело добывал данные о положении своих подразделений, соседей и поддерживаемых частей, вовремя и полно информировал вышестоящий штаб. Под артиллерийским огнем и авиабомбежкой противника примером стойкости, выдержки и мужества вносил организованность и спокойствие в работу подчиненных. Не считаясь с усталостью, совершенно не отдыхая по 2–3 суток, сохранял бодрость и

оперативность в работе. Получив серьезные ушибы, не выбыл в госпиталь, остался в строю, и не имея возможности самостоятельно передвигаться, все же от работы в штабе не устранился. В боях, не считаясь с опасностью, мужественно и отважно выполнял свои обязанности, направляя усилия полка и подразделений на выполнение задач по разгрому врага. Будучи в боевых порядках подразделений, показал образцы командования и управления ими в бою.

В мирное время труд В. М. Манохина был отмечен орденом Знак Почета. Тяга к получению образования укрепилась и после окончания Великой Отечественной войны, когда он поступил в 1946 г. в Саратовский юридический институт им. Курского, который спустя четыре года окончил с отличием, а затем поступил в аспирантуру по кафедре государственного права по специальности «Государственное право СССР», что позволило В. М. Манохину начиная с 1953 г. активно включиться в научно-педагогическую работу. В этот период в Саратовском юридическом институте сложился высокого уровня профсоюзно-преподавательский коллектив. Среди тех, кто готовил кадры для послевоенной страны имена таких видных российских ученых, как Д. П. Рассейкин, А. Л. Цыпкин, Г. С Рихтер, Н. Б. Зейдер, С. Н. Братусь, В. А. Тархов, В. А. Познанский, И. С. Ной и другие. В. М. Манохин достойно занял место в их ряду, подготовив под руководством кандидата юридических наук, доцента А. Ф. Югая, в то время руководителя кафедры государственного и административного права, возглавлявшего данную кафедру с 1940 по г., центром научных интересов которого были проблемы советской автономии, и защиты на базе института государства и права Академии наук СССР в 1954 г. кандидатскую диссертацию на тему «Роль советских депутатов трудящихся в хозяйственно-организаторской и культурно-просветительской деятельности советского государства в послевоенный период». Звание доцента Манохину В. М. было присвоено в 1957 г.

В 1960 г. В. М. Манохин избирается по конкурсу заведующим кафедрой государственного (конституционного) и административного права, а в июне 1962 г. создаются две кафедры: кафедра государственного (конституционного) и международного права, заведующим которой становится доктор юридических наук, профессор И. Е. Фарбер, и кафедра административного, финансового права и советского строительства, которой В. М. Манохин заведует непрерывно до середины 1998 г., то есть почти 40 лет. В 1963 г. В. М. Манохин защищает в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова докторскую диссертацию на тему «Основы правовой организации аппарата управления советского государства в условиях развернутого строительства коммунизма», практический материал для которой он собирал в различных районах страны, и спустя два года, в 1965 г., утверждается в звании профессора. Василий Михайлович носил русскую фамилию Манохин, которая, по мнению исследователей, происходит от сокращённой формы имени Иммануил, означающего по-древнееврейски «с нами бог» (см.: Федосюк Ю. А. Русские фамилии. Популярный этимологический словарь. М.: Русские словари, 1996. С. 145). Видимо это имело сакральное значение, когда, несмотря на три ранения, Василий Михайлович остался жив, закончил войну в Германии и добился выдающихся успехов в дальнейшей деятельности.

Василию Михайловичу не были чужды земные радости. На протяжении долгих лет жизни его верная супруга Тамара Евгеньевна, с которой он прожил в мире и согласии более 50 лет, делала все для создания и укрепления семьи. У супругов родились двое детей: дочь Надежда и безвременно ушедший из жизни сын Дмитрий.

Надежда Васильевна Манохина достойно продолжила дело своего отца и стала известным ученым-доктором экономических наук, профессором, подготовившим трех докторов экономических наук и около 30 кандидатов экономических наук. Она около 40 лет занимается фундаментальными и прикладными научными исследованиями на кафедре экономической теории Саратовского социально-экономического института РЭО им. Г. В. Плеханова, является автором 12 монографий, многочисленных учебных пособий, научных статей.

Василий Михайлович любил отдыхать на берегах реки Волги, ловить рыбу, коротать вечера у костра с семьей и друзьями. Он радушно принимал именитых гостей, среди которых были ученые-административисты высочайшего уровня, такие как Ю. М. Козлов, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокин и многие другие. С возрастом он стал больше заниматься дачными работами. Осенний период его можно было встретить с руками черными от винограда, который он выращивал на даче и умело готовил домашнее вино. Воспоминания его улыбка и приглашение зайти в кабинет и отведать вина, приготовленного только им самим. Короткие минуты потчевания сопровождались остроумными беседами, шутками, которыми Василий Михайлович с удовольствием делился с гостям при дегустации.

Кафедра, которой руководил профессор В. М. Манохин, по уровню учебно-методической и научной работы стала занимать весьма достойное место среди ведущих кафедр юридических вузов и факультетов СССР, постепенно приобретая известность в стране.

Одновременно вокруг В. М. Манохина появляется большое число учеников и последователей. Среди первых, защитивших кандидатскую диссертацию под руководством В. М. Манохина, следует назвать верного ученика, ставшего доктором юридических наук, профессором, Кониным Николаем Михайловичем, сменившего впоследствии учителя на посту заведующего кафедрой. В то время на кафедре успешно работают такие ученые, как доктор юридических наук, профессор В. И. Новоселов, ставший затем заведующим вновь образованной кафедрой финансового, банковского и таможенного права. Активно занимались научной и преподавательской деятельностью защитившие под руководством профессора В. М. Манохина кандидатские диссертации: Л. А. Лукашов, опубликовавший более 70 работ и пользовавшийся уважением среди коллег и студентов; А. П. Иванов, доцент Рязанской высшей школы МВД СССР; доцент А. И. Жмотов, длительное время работавший в областных общественных организациях; доцент, ветеран кафедры А. Н. Улиско; успешный ученый и практический работник, доцент Ю. С. Адушкин, много сил отдавший созидательной деятельности в Академии и на кафедре, и многие другие.

Василий Михайлович Манохин руководит в этот период рядом научных направлений, затрагивающих проблемные вопросы в исследованиях административного права: государственная служба, компетенция и структура аппарата исполнительных органов власти, отраслевое и межотраслевое государственное управление в хозяйственном обслуживании, административного процесса, различных аспектов административной ответственности, вопросы законотворческой деятельности субъектов Федерации. Сегодня его яркими последователями являются доктора юридических наук, профессора И. В. Панова (г. Москва, профессор кафедры конституционного и административного права НИУ «Высшая школа экономики», ранее судья Высшего Арбитражного Суда), И. В. Максимов (г. Астрахань, заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета

Астраханского государственного технического университета), А. Ю. Соколов, член научно-консультативных советов при Верховном суде РФ и Саратовском областном суде, эксперт Высшей квалификационной комиссии (ВАК) при Министерстве образования и науки РФ, который успешно продолжает дело В. М. Манохина, приняв на себя в настоящее время обязанности заведующего кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии.

В. М. Манохиным был сделан большой вклад в обоснование фундаментальных положений по предмету административного права, по вопросам правовых и организационных основ системы государственного управления. В процессе заведования кафедрой доцент В. М. Манохин становится видным ученым в области административного права. Им была воспитана целая плеяда ученых-административистов.

Но одной из главных целей своей многолетней работы в качестве заведующего кафедрой он всегда считал необходимость создания высокопрофессионального научно-педагогического коллектива, а также организацию обучения студентов на современном уровне.

Общее число защитивших под его руководством диссертации превышает 30 человек. Четверо учеников защитили докторские диссертации. За время руководства кафедрой профессором В. М. Манохиным защитили диссертации около 40 кандидатов наук и 5 докторов наук, в числе которых работающий на кафедре доктор юридических наук, доцент С. Б. Аникин. И сегодня на кафедре трудятся ученые, готовившие кандидатские диссертации под руководством профессора В. М. Манохина: доктор юридических наук, профессор Н. Н. Ковалева, кандидат юридических наук, доцент Ю. В. Соболева, кандидат юридических наук А. И. Пермьяков и др.

Василий Михайлович Манохин является родоначальником сформировавшейся на кафедре и получившей широкую известность саратовской школы административистов. Ученым было опубликовано более 120 научных работ, включая 14 монографий, различные статьи по ключевым проблемам государственного управления, государственной службы и многим другим аспектам. Он автор и ведущий соавтор 4-х учебников по отечественному административному праву. Из монографий, получивших наибольшую известность, ставших фундаментом научной школы, следует назвать работы: «Органы советского государственного управления» (Саратов, 1962); «Порядок формирования органов государственного управления» (М., 1963); «Советская государственная служба» (М., 1966), которая на протяжении нескольких десятилетий была единственной на эту тему; «Государственная дисциплина в народном хозяйстве» (М., 1970); «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации» (Саратов, 2000). Он также является автором и соавтором 5 учебников по административному праву, два из них написаны в соавторстве с его учеником Ю. С. Адушкиным в 1996 и 2000 годах, а последний был издан в Саратове в 2009 году. Основное направление в его научной деятельности — государственная служба, структура аппарата исполнительных органов власти, законотворческая деятельность субъектов Федерации.

Распад Советского Союза, возникновение нового государства — Российской Федерации, изменения политико-экономической основы государства, переход от принципа разделения труда при формировании органов государственной власти к принципу разделения властей, принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации стало новым этапом в развитии науки административного права.

В этот период принимается огромное число нормативных актов, которые стали ответом на изменившиеся общественные отношения, но они не были достаточно проработаны, а их эффективность была низкой. Сложившиеся условия требовали разработки научных рекомендаций, позволявших создавать качественные правовые нормы и формировать управленческий аппарат, который отвечал бы требованиям нового времени. Для этих лет характерно издание многочисленной литературы по проблемам административного права, в которых анализируется принцип разделения властей, место и роль органов исполнительной власти. Эти проблемы активно разрабатывал: К. С. Бельский, Д. Н. Бахрах, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, Д. М. Овсянко, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, Ю. Н. Стариков, Ю. А. Тихомиров, Н. Ю. Хаманева и др.

Большое внимание ученых стало уделяться вопросам государственной службы, что определялось принятием федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.). В это время был опубликован ряд работ по понятию и административно-правовому регулированию института государственной службы, среди которых были труды: В. М. Манохина «Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование» (М., 1997 г.); Д. М. Овсянко «Государственная служба Российской Федерации» (М., 1996 г.); Старилова Ю. Н. «Служебное право» (М., 1996 г.) и др.

В. М. Манохин проводил активную работу по пропаганде научных знаний, он более двух десятков лет являлся членом редколлегии журнала «Правоведение». Неугомонный характер позволял ему успешно сочетать работу в составе Научно-методического Совета Минвуза СССР с деятельностью в научно-консультационных структурах Высшего Арбитражного Суда России и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, выступать в Конституционном Суде РФ. В 1978 г. на кафедре административного и финансового права был подготовлен и вышел в свет в московском издательстве «Юридическая литература» учебник, который был с интересом воспринят в нашей стране и за рубежом, был даже переведен на китайский язык и издан в Китайской Народной Республике. В дальнейшем учебник переиздавался в нашей стране в 1996 и 2000 гг.

Нельзя пропустить тему, связанную с собственно преподавательской деятельностью В. М. Манохина. На лекциях Василия Михайловича царили знание и интерес, студенты стремились посетить все лекции профессора, боясь пропустить что-либо важное. В. М. Манохин всегда считался прекрасным организатором и талантливым педагогом, постоянно занимавшимся совершенствованием системы подготовки будущих юристов. Для его педагогической деятельности характерна тесная связь с воспитательной работой, являющейся необходимым элементом подготовки юридических кадров. Лекции В. М. Манохина отличались последовательностью изложения, им была свойственна глубина научного содержания, что приносило ему заслуженное уважение и со стороны студентов, и со стороны коллег.

В последние годы жизни В. М. Манохин являлся профессором кафедры, одновременно углубившись в тематику деятельности, проводимой Поволжским региональным институтом законотворческой деятельности, созданным в составе Академии, где начиная с 1999 г. он исполнял обязанности главного научного консультанта. Деятельность по разработке законопроектов для центральных и местных органов государственной власти занимала значительное время В. М. Манохина. Он принимает активное участие в разработке таких законопроектов, как Закон

РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации», а также аналогичных нормативных правовых актов для ряда субъектов РФ. Так, проекты уставов Саратовской, Тамбовской, Пензенской областей стали плодом усилий авторского коллектива, возглавляемого В. М. Манохиным, которому приходилось отстаивать свои позиции в Конституционном Суде РФ, например, защищая подвергнутые сомнению нормы Устава Тамбовской области. За высокие достижения в научно-исследовательской деятельности и большой вклад в нормотворчество субъектов РФ В. М. Манохин был награжден орденом Почета.

Профессор В. М. Манохин являлся на протяжении многих лет неизменным членом специализированного совета по защите диссертаций СГЮА.

Доброжелательность, высокая ответственность, эрудиция и профессионализм, твердость в убеждениях сочетались с природной скромностью и интеллигентностью, — вот те черты, которые всегда отличали В. М. Манохина. Таким и останется он в нашей памяти.

¹ Память народа: [сайт]. https://pamyat-naroda.ru/heroes/podvig-chelovek_nagrazhdenie30514404/ (дата обращения: 01.09.2017).

Ю. Н. Стариков

заведующий кафедрой административного и административного процессуального права,
декан юридического факультета
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»,
доктор юридических наук, профессор

ЗАКОННОСТЬ КАК ПРИНЦИП В РОССИЙСКОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ

Постановка вопроса об определении понятия «законность» в самом общем виде приводит к ответу, что это — «точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов, иных нормативных правовых актов всеми государственными органами, негосударственными организациями и гражданами»¹.

При исследовании теории законности обращается внимание на несколько взаимосвязанных с нею проблем: 1) обеспечение принципа законности; необходимость соблюдения основных требований законности, вытекающих из обобщенных представлений об идее законности в государственной и общественной жизни; 3) основанная на законности публично-правовая деятельность; 4) конкретизация методов государственной и иной публично-правовой деятельности всех субъектов права; 5) правовой режим законности как полноценная система взаимосвязанных признаков, элементов, полномочий, процедур, которые в их взаимодействии позволяют формировать надлежащий правовой порядок; 6) режим государственной и общественной жизни; 7) правомерное поведение человека и гражданина, установленные законодательством возможности для реализации правового статуса личности.

Самое обычное и одновременно простое понимание законности заключается в надлежащем соблюдении и исполнении субъектами правоотношений (государственными органами, организациями, гражданами) норм действующих законов (всего законодательства), то есть строгость (обязательность), неуклонность (прямота), точность — обязательные и выразительные характеристики процедуры соблюдения и исполнения законности². Такие характеристики, очевидно, исходят из сложившихся в теории права и публичного управления представлений. Например, всегда считалось, что «беспрекословность» и «неукоснительность» исполнения административных предписаний — основа публичного порядка и обеспечения законности³.

Законность представляется учеными как «состояние общественно-политической жизни общества, которое выражается в уважении и господстве права и закона, проявляющихся в адекватном отношении к правовым требованиям, содержащимся в различных формах; к правам и свободам личности; добросовестном исполнении служебных обязанностей; в противодействии организованной преступности и правонарушениям, произволу в деятельности государственных органов и в обеспечении правопорядка в обществе»⁴. Несомненно, законность всегда связана с «реализацией права»⁵.

Когда заходит речь о законности⁶, то с юридической точки зрения, в специальной литературе, в практике государственной деятельности, в отраслевом законодательстве затрагиваются следующие аспекты данного вопроса: законность, правозаконность⁷, законность как правомерность⁸, принцип законности⁹, состояние законности, принципы законности (структурные и функциональные)¹⁰, структура законности¹¹, воплощение законности¹², режим законности¹³, критерии (требования)¹⁴ законности, гарантии законности¹⁵, обеспечение законности, сфера обеспечения законности, способы (средства, механизм, гарантии) обеспечения законности¹⁶, упрочение законности¹⁷, легитимность, процессуальная законность¹⁸.

При всех интерпретациях и разнообразных подходах к определению законности важнейшим является указание на то, что она представляет собой конституционно-правовую ценность, конституционный принцип, конституционное требование, адресованное к законодателю, стремящемуся установить основные контуры, границы, содержание и структуры правовой системы¹⁹ страны, соответствующей высоким стандартам правового государства применительно как к организации правовой деятельности самого государства (государственных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих), так и к установлению эффективной юридической защиты прав, свобод, законных интересов²⁰ всех субъектов права.

С. С. Алексеев писал о трех элементах (гранях) законности, к которым относил: а) общеобязательность права («коль скоро есть право, значит, существует и законность, т.е. такой порядок, при котором участники общественных отношений должны строго соблюдать и исполнять нормы права»²¹); б) идея законности («идея о целесообразности и необходимости ... реально правомерного поведения всех участников общественных отношений»²²); в) конститутивный элемент («именно потому, что право конституируется через „закон“ ..., данный режим и именуется «законность»»²³).

Элементами законности (как целостного социально-юридического явления) являются:

— нормативная основа законности заключается в системе правовых норм (правовые законы, иные нормативные правовые акты), режим действия которых обеспечивает их соблюдение и исполнение. Таким образом, сама законность (режим законности) реально начинается с вступления в силу законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих соответствующие порядки, процедуры, правовые состояния, статусы и положения;

— предмет законности, то есть необходимость, обязательность, полезность и публичная значимость жизнедеятельности общества, государства, личности. Предмет законности выражается в правовых результатах публичной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, решениях, действиях (бездействии) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в правомерном поведении субъектов общественных отношений;

— объект законности — взаимосвязанные многочисленными отношениями граждане, общество, государство, в отношении которых действуют нормативные правовые предписания, определяющие права, свободы, обязанности, разрешения, запреты, ограничения, обязанности, возможности правореализации, государственный контроль, административный надзор²⁴, процессуальные механизмы обеспечения эффективной юридической защиты;

— субъекты законности — реальные участники правоотношений, создающие своими действиями, решениями, поведением, публично-правовой деятельностью правовой режим исполнения и соблюдения законодательства, правовых предписаний вообще. Субъектами законности являются все участники правоотношений (государство и иные публично-правовые образования, органы местного самоуправления, негосударственные организации, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, граждане).

Законность, как можно сделать вывод из обобщения всех её элементов и иных характеристик, представляет собой юридическое состояние правовых отношений, режим реализации которых соответствует сложившемуся в современном правовом государстве стандарту надлежащего исполнения и соблюдения их участниками правовых норм.

Принцип законности в системе административно-правового регулирования должны объективно отражать сущность осуществляемой органами публично-го управления и должностными лицами, государственным служащими наиболее важные черты публичного управления. Они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в многочисленные административно-правовые институты (например, публичного служебного права или государственной службы, административных актов).

Принципы законности устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования публичного управления (главным образом, исполнительной власти, но не только), то есть они отражают объективные связи, возникающие в системе управленческих отношений. Принципы законности обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе публичного управления. Отсутствие принципов законности может создавать в практике государственной деятельности основу для формирования произвольного управления, укоренения бюрократизма, неорганизованности,

беззакония, принятия несправедливых управленческих решений и формирования атмосферы пренебрежения нравственными нормами.

Глубокий теоретический анализ законности привел ученых к необходимости исследования термина «правозаконность», то есть они отстаивают подход, в соответствии с которым в правовом государстве «законность» должна иметь более точное наименование, именно — «правозаконность»²⁵. Поэтому правозаконность — основа и одновременно правовой стандарт жизнедеятельности государства и общества, когда приоритетными²⁶ признаются права и свободы человека и гражданина, их интересы, субъективные публичные права. Как видно актуализация данной терминологии обусловлена развитием правовой государственности (правового государства), когда режим законности формируется современными стандартами обеспечения прав, свобод, законных интересов всех субъектов права, позитивными правовыми процедурами, обеспечивающими правомерные действия и решения органов публичной власти и их должностных лиц, ограничивающих произвол, излишний бюрократизм, административное и судебское усмотрение в деятельности органов публичной власти. Таким образом, как пишет Н. Н. Вопленко, нравственно-гуманистический потенциал понятия и функций законности обуславливает необходимость развития как теории правозаконности, так и разработку понятия «легитимная законность»²⁷; правозаконность — это большой шаг «к полному и безусловному обеспечению прав личности», к реализации «принципа неотторжимости присущих человеку от рождения прав от самого человека»²⁸.

Учеными-административистами в учебной литературе законность рассматривается, как правило, в завершении всего материала по учебному курсу, когда необходимо дать информацию о режиме законности и его способах его обеспечения²⁹. Актуальной проблемой является укрепление законности в области функционирования административно-правовых режимов, обеспечивающих как эффективную правовую защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, вступающих в отношения с публичной властью и их представителями, так и надлежащий уровень юридического качества осуществления органами публичной власти государственного управления³⁰.

В административном праве тема «законность» с самых ранних времен становления и развития науки являлась одной из главных³¹. Авторами изучались проблемы взаимосвязи законности и «усмотрения»³². Н. Н. Вопленко считает, что с содержательной точки зрения законность может рассматриваться (в теории права и в области отраслевых правовых наук) как: 1) принцип права; 2) метод государственного руководства обществом; 3) политико-юридический режим³³. Содержательное взаимодействие указанных элементов направлено на обеспечение надлежащего соблюдения и исполнения всеми субъектами правоотношений установленных в законодательстве правовых норм.

Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

Значимость административного права в правовой системе Российской Федерации состоит в установлении правовых средств и инструментов, способствующих

утверждению принципа и режима законности не только в сфере исполнительной власти, но и в области осуществления законотворчества (правотворчества) и судопроизводства. Во всех сферах административно-правового регулирования можно обнаружить воздействие на многочисленные элементы правовой системы со стороны административно-правовых институтов и норм. В будущем активность административно-правового регулирования будет, очевидно, возрастать; результатом станет укрепление порядка и режима законности в проведении необходимых мероприятий государственного-правового строительства.

Современная правовая государственность предъявляет к структуре административного права новые требования — оно должно содержать нормы, которые обеспечивали бы законность публичного управления. Административное право играет важнейшую роль в формировании и обеспечении правовой российской государственности, которая в свою очередь, должна обеспечить режим законности и обоснованности надлежащего публичного управления в стране.

Режим законности (или действие принципа законности) должен распространяться во всех сферах и частях административного права:

- организация и функционирование государственного управления и исполнительной власти;
- использование методов административно-правового регулирования;
- создание и реализация административно-правовых норм и отношений;
- реализация административно-правового и административно-процессуального статуса субъектов административного права (участников административно-правовых отношений);
- формирование системы и структуры государственного управления и государственных органов исполнительной власти, государственной службы)
- законность административных процедур (создание надлежащего порядка принятия административно-правовых актов и осуществления иных управленческих действий);
- обеспечение принципа законности в административном процессе, то есть в сфере действия административно-процессуальных норм, при рассмотрении судами административных дел (разрешении административно-правовых споров);
- применение уполномоченными органами и должностными лицами административного правового принуждения, привлечение лиц к административной ответственности; законность в производстве по делам об административных правонарушениях;
- механизм, система и способы обеспечения законности в сфере публичного управления.

С идеей законности, доминирующей в сфере действия норм административного права, созвучны идеалы надлежащего публичного управления в условиях современного правового государства. Здесь большое значение для развития российского административного права имеет Кодекс надлежащего государственного управления³⁴, в котором закреплены «принципы и нормы, которые должны соблюдаться органами государственного управления в их отношениях с частными лицами, для обеспечения надлежащего государственного управления». Среди основных принципов надлежащего государственного управления в этом Кодексе названы принципы: законности, равенства, беспристрастности, соразмерности, юридической определенности, осуществления действий в разумные сроки, участия в подготовке

и осуществления административных решений, уважения частной жизни, прозрачности (транспарентности). 6 сентября 2001 г. Европейский Парламент, очевидно, уверенно полагая, что людям нужно всегда хорошее государственное управление принял Кодекс хорошего государственного управления (или Кодекс хорошей административной практики)³⁵, который обеспечивает действие ст. 41 Хартии основных прав Европейского Союза, содержащей право на хорошее управление (чаще «хорошее управление» заменяется термином «надлежащее управление»).

Главной идеей модернизация административного права становится укрепление законности в сфере административных и иных публичных правоотношений. На практике это означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публичного управления и ликвидация чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброе» государственного управления. Именно с этих позиций и необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа «обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление».

Исполнительная власть, как и другие ветви государственной власти, есть власть подзаконная, то есть ее организация и функционирование должны основываться на нормах законов и других нормативных актов. Подзаконность исполнительной власти означает, что организация и деятельность публичного управления регулируются правовыми нормами и проводятся в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений.

Для сферы административно-правового регулирования Конституцией РФ определены задачи, основы, масштаб и пределы первоначальной законодательной регламентации управленческих отношений. Сюда, например, относятся: формирование системы и структуры государственного управления; образование органов исполнительной власти; создание системы государственной службы; установление для судов нормоконтролирующих полномочий с целью защиты прав и свобод человека и гражданина; учреждение в системе судебной власти административного судопроизводства; построение институтов, гарантирующих законность публичного администрирования; закрепление положения о законотворческой деятельности в области административного и административно-процессуального законодательства как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов.

Законность (правомерность) (наряду с обоснованностью) осуществляемых управленческих действий (бездействия) и принимаемых уполномоченными должностными лицами решений (административных правовых актов) является важнейшим правовым режимом в сфере реализации функций публичного управления. Принцип законности действует как при осуществлении компетенции

государственного управления или местного самоуправления, применении материального административного права, реализации функций государственного управления, так и при применении мер административного принуждения. Всякое административное действие (бездействие) либо принимаемое уполномоченным органом или должностным лицом решение не должно противоречить Конституции РФ, законам РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ, иным нормативным правовым актам. При этом административные органы обязаны действовать исключительно в пределах предоставленных законодательством полномочий и в нормативно установленном порядке.

Обоснованность административных решений и действий означает, что административный орган обязан всесторонне и глубоко исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного и законного разрешения дела. Так как одним из проявлений императивного метода при административно-правовой регламентации порядка осуществления государственного управления является возможность управления по усмотрению, то субъекты административного процесса (во всех видах административных производств) в каждой конкретной управленческой ситуации в случае недостаточности или неполноты механизма правового установления соответствующих отношений имеют возможность самостоятельного принятия решения по административному делу с учетом особенностей конкретной ситуации, целесообразности осуществления тех или иных управленческих действий, их эффективности, характера и степени воздействия на соответствующих субъектов правоотношений.

Следует отметить, что принимаемые в последнее время административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных полномочий, детально регламентируя административные процедуры, оставляют все меньше места для использования должностными лицами своего усмотрения при разрешении административного дела. В производстве по делам об административных правонарушениях как виде административно-процессуальной деятельности уполномоченные должностные лица, члены коллегиального органа, судьи, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, для решения основных задач производства имеют возможность использования собственного усмотрения при осуществлении тех или иных процессуальных действий, а также для решения вопроса о применении административной ответственности к лицам, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях (например, применяемые меры при подготовке к рассмотрению дела, вынесение определений, избрание меры административной ответственности и ее размера).

В современном административном праве принцип законности наиболее актуален в сфере принятия индивидуальных административных актов и реализации административных процедур. Здесь законность относится к основным принципам административных процедур: это точное соблюдение участниками административного производства Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, законов субъектов Российской Федерации. Любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам; административные органы должны действовать исключительно в пределах предоставленных им законодательством полномочий.

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, то есть они не должны выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов. Законность, объективность, прозрачность, антибюрократичность, простота и эффективность применяемых на практике административных процедур внешнего властного воздействия на субъекты права — все эти принципы напрямую зависят от современных правовых стандартов внешних форм публичного управления.

Поскольку правовые формы публичного управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. Правовая форма управления, как правило, характеризуется следующими признаками: 1) установление в нормативном правовом акте; 2) наличие государственно-властной природы; 3) законность осуществления управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц; 4) исполнительно-распорядительная деятельность как главное содержание.

Невозможно не заметить главенствующую роль принципа законности в организации и функционировании системы государственной службы и профессиональной службной деятельности самих государственных служащих. Служебное поведение государственных служащих включает в себя правила и требования, которые подлежат нормативному правовому установлению с целью обеспечения эффективного осуществления государственными служащими профессиональной деятельности, а также содействия укреплению авторитета государственных органов, повышению уровня доверия к ним граждан и организаций. Основными принципами служебного поведения гражданских служащих являются: законность; надлежащий уровень исполнения должностных обязанностей; добросовестный подход к осуществлению государственных функций и предоставлению государственных услуг; признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, что является основным смыслом и содержанием деятельности государственного органа; лояльность (исключение из практики своих публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности гражданского служащего); политическая нейтральность; соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения; соблюдение общих нравственных норм. Общие принципы профессиональной служебной этики и основные правила служебного поведения должностных лиц регламентируются соответствующими нормативными правовыми актами.

Принцип законности — важнейшее юридическое основание для применения государственного принуждения. Административное принуждение осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими и надзирающими органами, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главными принципами «принуждающего» управления являются законность, обоснованность, гуманизм, уважение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Таким образом, законность важна при реализации установленных административно-правовых режимов, обеспечивающих порядок осуществления управленческих действий и реализации административных процедур в области общественного порядка и общественной безопасности, применения мер административного принуждения, в том числе мер административной ответственности за совершенные субъектами административные правонарушения.

Законность провозглашается как важнейший принцип рассмотрения и разрешения административных дел в соответствии с положениями КАС РФ. Осуществляемый судами нормоконтроль является внешним контролем по отношению к правовым актам государственной администрации. Посредством использования нормоконтролирующей деятельности обеспечивается законность (правомерность) административных правовых актов. Формой нормоконтроля выступает судебное оспаривание правовых актов управления, в результате которого в необходимых случаях акты управления могут признаваться недействующими в соответствии с правилами, установленными в КАС РФ.

¹ Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата. 5-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 374.

² См., например: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 511, 514; Власенко Н. А. Теория государства и права: научно-практическое пособие. М., 2009. С. 100.

³ См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 574.

⁴ Теория государства и права: учебник / коллектив авторов; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 316.

⁵ См.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 187–194.

⁶ О развитии научных представлений о понятии «законность», начиная с дореволюционных времен, см.: Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008. С. 76–110; Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права: Курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 513–534; Законность в Российской Федерации / А. Х. Казарина, В. П. Кашепов, В. П. Рябцев, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2008; Кудрявцев В. Н. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 4–12.

⁷ См.: Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 229. См. также: Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. 2016. № 4. С. 2–5.

⁸ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика: учеб. пособие. М., 2007. С. 316.

⁹ См.: Волпенко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 673–712.

¹⁰ См.: Там же. С. 674.

¹¹ См.: Там же. С. 638–639. О структурных элементах законности см. также: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 515.

¹² См.: Теория государства и права: учебник / коллектив авторов; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 316.

¹³ См.: Аврутин Ю. Е. Указ. соч. С. 318.

¹⁴ См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права. 2-е изд., доп. и испр. / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 2001. С. 346.

¹⁵ См.: Лазарев В. В. Законность: понятие, основные черты, гарантии // Лазарев В. В. Избранные труды: В 3 т. Закон. Законность. Применение закона. Т. I. М., 2010. С. 624–635.

¹⁶ См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / Болтанова Е. С., Здравовцева А. А., Золотова О. А. и др.; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. С. 435–446.

¹⁷ См.: Рабинович П. М. Упрочение законности — закономерность социализма. Львов, 1975.

¹⁸ См.: Волпенко Н. Н. Указ. соч. С. 713–720. См. также: Яшина И. А. Принцип законности в судебном процессе: конституционная интерпретация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

¹⁹ О правовой системе см.: Синюков В. Н., Григорьев Ф. А. Правовая система: Вопросы правоприменения: учеб. пособие. Саратов, 1995.

²⁰ Поскольку законные интересы являются «самостоятельными объектами правоохраны и юридической защиты», то режим законности, непременно, включает в свое содержание создание надлежащих правовых форм обеспечения и удовлетворения законных интересов, а для органов публичной власти — обязанность соблюдать и исполнять законы, устанавливающие законные интересы субъектов права. (См.: Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 79).

²¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 188.

²² Там же.

²³ Там же.

²⁴ О понятии административного надзора см., например: Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 52; Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: М., 2010. С. 13–27; Мартынов А. В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: монография. Нижний Новгород-Саров, 2009. С. 88–102; Зырянов С. М. Административный надзор. М., 2010. С. 8–12.

²⁵ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика: учеб. пособие. М., 2007. С. 317; Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 193; Сырых В. М. Указ. соч. С. 223–230; Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008. С. 92–104.

²⁶ О приоритете личности см., например: Власенко Н. А. Избранное. М., 2015. С. 490–500.

²⁷ См.: Волпенко Н. Н. Указ. соч. С. 721.

²⁸ Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. 2016. № 4. С. 3.

²⁹ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России: учебник для академического бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 387–403.

³⁰ См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / Е. С. Болтанова, А. А. Здравовцева, О. А. Золотова и др.; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. С. 76–81.

³¹ См.: Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1948.

³² См.: Головкин А. А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение (Некоторые проблемы теории и практики) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С. 3–6.

³³ См.: Волпенко Н. Н. Указ. соч. С. 657.

³⁴ Данный Кодекс является Приложением к Рекомендациям CM/Rec (2007) 7 Комитета Министров государствам — членам о надлежащем государственном управлении. Принята Комитетом Министров 20 июня 2007 года на 999-bis заседании постоянных представителей министров. См. о принципе законности в контексте *принципов надлежащей администрации* в европейских странах: Пухтецкая А. А. Концептуальные подходы к обновлению системы принципов административного права Украины // Правоведение. 2013. № 5. С. 240.

³⁵ См.: Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Luxemburg, 2005. См. также: URL: <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=38537> (дата обращения: 22.09.2017).

С. Б. Аникин

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

Ю. В. Соболева

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

РОЛЬ КОНТРОЛЬНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР В РАМКАХ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА¹

***Административное принуждение применяется
в органическом сочетании со всеми иными методами,
в том числе и методом убеждения.***

профессор Манохин В. М.

Цели контрольно-предупредительных мер административного принуждения — предостеречь от правонарушений, предупредить совершение различного рода правонарушений и не допустить возникновения обстоятельств, вредных для общества и государства².

Особую роль контрольно-предупредительных мер в системе мер административного принуждения можно отметить в рамках риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля и надзора в отношении юридических лиц, который закреплен статьей 8.1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559 и другими нормативными актами. Данным Распоряжением утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, где предусмотрена необходимость внедрения дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях. Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат все субъекты. В Распоряжении подчеркивается, что необходимо переходить к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности³.

Как отмечает А. В. Мартынов: «В настоящее время в России осуществляется окончательный переход к риск-ориентированной системе осуществления

государственного контроля и надзора, а также муниципального контроля. Эта реформа происходит как минимум по трем направлениям. Первое. Введение и апробация пилотных положений 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». Второе. Реализация Плана мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р. Третье. Разработка и принятие нового федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации, предусматривающего полный переход на риск-ориентированную модель осуществления государственного контроля и надзора⁴.

Под риск-ориентированным подходом предлагается понимать способ осуществления государственного регулирования экономической деятельности, предполагающий применение системы управления рисками⁵.

В качестве основных преимуществ риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности А. В. Мартынов приводит следующие аргументы: «...1) активное использование методов оценки риска позволяет достигнуть снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти; 2) использование в административной практике методов оценки риска позволяет более точно учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг; 3) внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям позволяет существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях; 4) введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат не все субъекты; 5) переход к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия позволит передать подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности»⁶.

Как отмечает Н. В. Макарейко: «Применение мер административного предупреждения особенно важно в связи с потенциальной опасностью отдельных видов деятельности, которые являются объектом его осуществления»⁷.

Таким образом, с учетом риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля и надзора меры административного принуждения могут быть также применены при угрозе совершения административных правонарушений.

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

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 179.

³ Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «О плане мероприятий (“дорожной карте”) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 гг.» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2118.

⁴ 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, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2016. С. 66.

⁵ См.: аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» / Авт. коллектив: Плаксин С. М., Зуев А. Г., Кнутов А. В. и др. М., 2015. С. 18. Цит. по: Мартынов А. В. Указ. соч. С. 53.

⁶ Мартынов А. В. Указ. соч. С. 50–51.

⁷ Макареико Н. В. Пределы административного принуждения при осуществлении государственного контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2016. С. 318.

А. А. Гришковец

старший научный сотрудник сектора административного и бюджетного права
ФБГУ «Институт государства и права Российской академии наук»
доктор юридических наук, профессор

ПРОБЛЕМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ В РЕЗУЛЬТАТЕ ИЗДАНИЯ НЕ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ЗАКОНУ ПРАВОВОГО АКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА

В правовом демократическом государстве, каковым провозглашает нашу страну российская Конституция, права и свободы человека являются высшей ценностью. Государство обязано их признавать, соблюдать и защищать, в том числе и от незаконных действий со стороны самого государства, а они пока совсем не редкость.

В современной России существуют различные способы защиты конституционных прав и свобод человека. Один из них — право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Такое право предусмотрено ст. 53 Конституции РФ и реализуется оно на основании норм Гражданского кодекса РФ (ст.ст. 151, 1069, 1070) путем подачи соответствующего иска. В специальной литературе высказывалось мнение о том, что использование исковой формы по делам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями государства, несостоятельно. Институт возмещения вреда, причиненного гражданину в результате незаконных действий государства, отмечают И. А. Городилова и И. Т. Соколова — это одна из конституционных гарантий обеспечения законности деятельности органов власти. Его цивилистическая трактовка законодателем не обоснована,

т.е. не учитывает публично-правового характера отношений между гражданином и государством. В соответствии с глубинным смыслом конституционных положений, продолжают указанные авторы, для возмещения вреда целесообразно использовать средства административного юрисдикционного процесса с целью улучшения положения пострадавших от незаконных действий органов государственной власти или их должностных лиц¹. С точки зрения гражданина, чьи права нарушены государством, не имеет значения посредством гражданского или административного процессов будет взыскан в его пользу вред, причиненный государством. Главное, чтобы это произошло, причем произошло неотвратимо, оперативно и по возможности в упрощенной процессуальной форме.

Обратиться к написанию настоящей статьи, тема которой не входит в сферу его традиционных научных интересов, автора в решающей степени побудила, прямо скажем, крайне редкая для абсолютного большинства ученых-юристов личная практика оспаривания нормативного правового государственного органа и выявленные в ходе него проблемы, которые, как представляется, требуют оперативного решения. В декабре 2014 г., тогда еще по нормам Главы 24 ГПК РФ, было подано заявление о признании частично не действующим абзаца второго пункта 103 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, утвержденного Приказом ФМС России от 15 октября 2012 г. № 320². Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 30 июля 2015 г. № АПЛ15–277, которое вступило в законную силу с даты его провозглашения, т.е. с 30 июля 2015 года, заявление автора настоящей статьи было удовлетворено и указанный абзац был признан частично недействующим. В мотивировочной части определения суд указал, что поскольку оспоренные положения абзаца второго пункта 103 Административного регламента применялись и на их основании были реализованы права граждан, суд в соответствии с частью 2 статьи 253 ГПК признает его недействующим в части со дня вступления решения суда в законную силу. Подобная формулировка основывается на положении абзаца третьего пункта 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или частично»³, который допускает признание нормативного акта недействующим не с момента его издания, как изначально ориентирует суд законодатель, а со дня вступления решения суда в законную силу.

Тогда, руководствуясь ст. 1069 ГК РФ, которая предусматривает ответственность за вред, причиненный государственными органами, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа, автор настоящей статьи решил получить возмещение вреда в сумме 50000 рублей с Федеральной миграционной службы, издавшей не соответствующий закону правовой акт, для чего обратился с иском в Басманный районный суд города Москвы. Решением суда от 24 ноября 2015 г. в удовлетворении исковых требований было отказано. Обосновывая свое решение, суд отметил, что, цитируем, «действия апелляционного определения суда не влечет правовых последствий на правоотношения, возникающие до вступления его в законную силу. Таким образом, положения пункта 103 Административного регламента являлось действующим до

30 июля 2015 года». Кроме того, суд, сославшись на Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»⁴, указал, что «в соответствии с действующим законодательством одним из обязательных условий наступления ответственности за причинение морального вреда является вина причинителя вреда, исключения составляют случаи, прямо предусмотренные законом». Так, к примеру, в ст. 1100 ГК РФ перечислены основания, когда компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины его причинителя.

Попытка обжаловать указанное решение суда не оказалась результативной. Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда не нашла оснований для его отмены. В апелляционном определении от 4 июля 2016 г. повторялись доводы суда первой инстанции, а именно то, что действия, нарушавшие права истца, совершались до 30 июля 2015 года, т.е. до даты принятия Верховным Судом Российской Федерации апелляционного определения № АПЛ15–277, а потому были законны.

Таким образом, определяющим аргументом для принятия судом решения об отказе в удовлетворении иска о взыскании компенсации за причиненный вред стало именно то, что Верховный Суд Российской Федерации признал оспариваемое положение административного регламента недействующим не с даты издания правового акта, а с даты вступления в силу решения суда. Причем действовавшая в тот период часть 2 статьи 253 ГПК РФ изначально ориентировала суд иначе. Согласно данной норме, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Как видно законодатель ориентировал суд на признание акта недействующим со дня его принятия и, очевидно, только при наличии каких-либо обстоятельств, которые им принимаются во внимание, суд может указать и иное время. Думается, что во втором случае суд всегда должен обстоятельно обосновать принятое им решение. В противном случае решение суда нельзя признать мотивированным, как того требует закон.

Такой подход представляется вполне демократичным и ориентированным на защиту прав и свобод человека, в том числе на гарантию компенсации вреда, причиненного в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа. Сохранился он и после вступления в силу 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Пункт 1 части 2 статьи 215 «Решение суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта» КАС РФ воспроизводит указанные выше нормы ГПК РФ. Вместе с тем представляется, совсем не лишним дополнить указанную норму положением о том, что суд, принимая решение о признании акта недействующим не с даты его издания, а с иной даты, обязан это решение обосновать. Кроме того, следует дополнить перечень оснований, когда компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины его причинителя, содержащийся в ст. 1100 ГК РФ, таким основанием, как «вред, причинен гражданину в результате издания не соответствующего закону или иному акту государственного органа или органа местного самоуправления». Данное предложение базируется на том основании, что в силу сложности процедуры подготовки

нормативного правового акта и множественности лиц, участвующих в этом процессе, установить в данном случае конкретного причинителя вреда вряд ли возможно. При этом вред причиняется, по сути, не только конкретному гражданину, но и всему обществу, так как нормативный правовой акт государственного органа адресован неопределенному кругу лиц и, скорее всего, при его применении права граждан могли нарушаться не единожды, но только эти граждане в силу различных причин (не достаточная правовая грамотность; неверие в возможность что-то изменить в противостоянии с «всесильным» государством; социальная инертность, а потому нежелание отстаивать свои права) не использовали предоставленные законом возможности для их защиты. Такое положение обычно сохраняется продолжительное время, до тех пор, пока тот или иной гражданин не оспорит нормативный правовой акт и не добьется признания его в установленном законом порядке, как правило, через суд, недействующим.

В случае удовлетворения заявленных требований об оспаривании нормативного правового акта суд в резолютивной части решения должен в обязательном порядке обосновывать свою позицию об определении даты признания его недействующим. Напомним, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 прямо говорит: обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводу о необходимости признания акта или его части недействующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части. Однако анализ соответствующих решений того же Верховного Суда Российской Федерации, проведенный автором настоящей статьи, позволяет говорить, что на практике этого обычно не происходит, причем, как при применении в недавнем прошлом норм ГПК РФ, так и в настоящее время, когда применяются нормы КАС РФ.

Думается, Пленуму Верховного Суда Российской Федерации следует еще раз четко разъяснить, что при вынесении решения суд должен в обязательном порядке обосновать, в силу каких причин он определил дату признания нормативного правового акта недействующим. Реализовать данное предложение возможно путем принятия новой редакции Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или частично». Потребность в этом объективно назрела еще и потому, что с 15 сентября 2015 г. оспаривание нормативных правовых актов осуществляется по нормам КАС РФ и, думается, пришло время обобщить практику его применения. Возможно, первым шагом в этом направлении могло бы стать утверждение Президиумом Верховного Суда Российской Федерации обзора судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов. При сохранении существующего положения компенсации вреда по той же ст. 1069 ГК РФ оказывается крайне затруднительной, если вообще возможной.

В заключение хотелось бы отметить, что механизм ответственности за вред, причиненный в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа, только тогда будет достаточно эффективен, когда государство будет платить тем физическим и юридическим лицам, чьи права были нарушены, компенсации причиненного вреда, причем не символические, а в крупном размере, исчисляемом десятками и даже сотнями тысяч рублей. И здесь исключительно велико значение осуществляемого судом нормоконтроля, который служит не только способом обеспечения законности публичного

управления, как верно отмечает Ю. Н. Старилов⁵, но в большей степени выступает гарантом реализации конституционных прав и свобод гражданина, включая его право на возмещение государством вреда, причиненного в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа. Поэтому, осуществляя нормоконтроль, суды должны быть ориентированы прежде всего на защиту в полном объеме конституционных прав и свобод человека. Ориентировать их на это, как представляется, должен российский Верховный Суд. Приходится констатировать, что суд в публично-правовых спорах между гражданином и государством пока в большей степени защищает интересы последнего. С таким положением решительно нельзя согласиться. Вопреки оптимистичным утверждениям некоторых авторов о том, что гражданско-правовая (материальная) ответственность, предусмотренная статьями 1069 и 1070 ГК РФ, является действенным видом юридической ответственности государственного органа за деликты, ущемляющие и нарушающие права граждан и их экономические интересы⁶, на практике указанные статьи во многом благодаря позиции суда оказываются не работающими.

Следует отметить также, что выплата компенсации причиненного вреда должна сочетаться с дисциплинарной ответственностью тех должностных лиц, во вине которых стали возможными подготовка, издание и государственная регистрация таких правовых актов, а также тех должностных лиц надзорных органов, прокуратуры, которые не предпринимали мер, направленных на своевременное выявление таких актов и приведение их в соответствие с законом, а также игнорировали поступающую от граждан информацию, содержащую сведения о наличии в нормативных правовых актах положений, не соответствующих закону. По мнению автора настоящей статьи, только в случае реализации данных предложений удастся в достаточной мере обеспечить выполнение государством его конституционной обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека. Практика показывает, в том числе и личная авторская практика, что положение с выполнением этой обязанности в современной России все еще далеко от благополучного.

Возможно, проблемы, рассматриваемые в настоящей статье, могут показаться не слишком теоретически важными и практически значимыми. Действительно, если обратиться к данным судебной статистики, размещенным на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (<http://cdep.ru>), то становится понятно, что количество дел об оспаривании нормативных правовых актов, рассмотренных в Верховном Суде, сравнительно невелико. Таковых в 2013 г. было 225, в 2014 г. — 217, в 2015 г. — 203, в 2016 г. — 149. Причем информация о количестве удовлетворенных исков по делам данной категории имеется только по 2016 г. Их было лишь 19, т.е. 12,75% от общего числа. Вместе с тем сам факт того, что 19 из 149 оспоренных нормативных правовых актов в 2016 году были признаны Верховным Судом Российской Федерации противоречащими федеральному законодательству, учитывая достаточно сложную процедуру их подготовки, экспертизы и государственной регистрации, говорит само за себя. К сожалению, остается неизвестным, обращались ли заявители, чьи иски были удовлетворены, в суд теперь уже с иском о компенсации вреда, причиненного в результате издания этих актов, т.к. по данным того же Судебного департамента, куда обращался автор настоящей статьи, сведения по делам о компенсации морального вреда в результате издания нормативных правовых актов, признанных Верховным

Судом Российской Федерации не соответствующими закону, показатели в статистической отчетности не выделяются⁷. Думается, выделять соответствующие показатели все же стоит, т.к. только тогда в полной мере будет ясно как работают или, напротив, не работают нормы законодательства, предусматривающие компенсацию вреда, причиненного государством.

И последнее. Автор настоящей статьи решил обратить внимание председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева на обозначенные выше проблемы, для чего 4 августа 2017 г. направил в его адрес соответствующее письмо. Однако понимания и заинтересованного отношения, к сожалению, не встретил. 25 августа 2017 г. из Верховного Суда Российской Федерации пришел ответ № 8-ВС-6405/17⁸ (подписан главным консультантом М. О. Кононыхиной), которым письмо автора настоящей статьи возвращалось без рассмотрения по существу. При этом убедительных аргументов, почему так произошло, в ответе не приводилось. В нем была лишь ссылка на ст. 126 Конституции Российской Федерации, в которой определяется компетенция российского Верховного Суда, а также отмечалось, что в случае несогласия с конкретным судебным постановлением автор обращения вправе обжаловать его в установленном законом порядке. Как видно, конструктивного диалога не получилось. Автор настоящей статьи намерен продолжать работу, направленную на изменение сложившейся судебной практики.

¹ См.: Городилова И. А., Соколова Т. Т. Возмещение вреда, причиненного гражданину государством: институт публичного права или частно-правовая монополия? // Российский юридический журнал. 2016. № 1 (106). С. 121–122.

² Рос. газ. 2013. 27 марта.

³ Рос. газ. 2007. 8 дек.

⁴ БВС РФ. 1995. № 3.

⁵ См.: Старилов Ю. Н. Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления // Юридические записки. 2014. № 4 (27). С. 24–35.

⁶ См.: Кизилев В. В. Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России: теоретико-правовое исследование. Саратов, 2012. С. 379.

⁷ Письмо Главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 03.08.2017 № СД-60г/2845-1294-13-15-16-17. Получено по запросу автора настоящей статьи в Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации от 27.07.2017 года // Документ имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

⁸ Письмо Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 8-ВС-6405/17 // Документ имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

К. А. Ишеков

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

ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) НОРМ

Необходимым условием реализации конституций и уставов является создание оптимальной, сбалансированной системы органов государственной власти, каждый институт которой выполняет определенные, присущие ему частные задачи и функции, но вместе с тем служит достижению общей цели.

Единые предписания о системной организации региональных органов власти содержатся в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. В соответствии с Законом систему государственных органов субъекта образуют законодательный (представительный) орган государственной власти; высший исполнительный орган; иные региональные органы государственной власти, создаваемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации. Конституцией (уставом) региона может быть установлена должность высшего должностного лица.

Из содержания данной статьи Федерального закона можно сделать вывод о том, что законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов образуются повсеместно в обязательном порядке. Думается, что такой подход федерального законодателя не случаен. Наряду с прочими определяющими факторами, императивное расположение этих органов в системе власти каждого региона обусловлено их ведущей ролью в механизме реализации конституций и уставов.

Кроме органов, создаваемых в регионах в силу обязательных норм Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», субъекты Федерации могут формировать собственные органы со специальной компетенцией.

Статья 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает открытую и неясную формулировку региональной системы органов государственной власти. В ней сказано, что наряду с законодательными органами (представительными) органами, высшим исполнительным органом, возглавляемым высшим должностным лицом субъекта, региональную систему органов власти составляют иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом).

Отсутствие в Федеральном законе каких-либо разъяснений о составе «иных органов государственной власти субъектов» порождает неопределенность и, как следствие, расхождения в практике организации региональных органов, прямо не названных в ст. 2.

Согласно позиции Конституционного Суда России к иным органам государственной власти субъекта Российской Федерации относятся конституционные (уставные) суды субъектов — в случае их учреждения субъектом Российской Федерации на основе Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»².

Следует отметить, что Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³ не предусматривает обязательное образование конституционных уставных судов в каждом субъекте Российской Федерации и выносит этот вопрос на усмотрение самих регионов (ст. 27)⁴. В связи с этим судебные органы конституционного (уставного) контроля созданы и функционируют далеко не во всех субъектах Российской Федерации. По сведениям Конституционного Суда РФ, только в 17 российских регионах образованы органы конституционной юстиции (конституционные суды действуют в 14 республиках в составе России, уставные суды — в 2 российских областях и 1 городе федерального значения)⁵.

Как представляется, передача субъектам Федерации широких полномочий в вопросах учреждения органов судебной власти, отсутствие политического решения проблемы повсеместного образования конституционных (уставных) судов не лучшим образом сказывается на организационно-правовой реализации конституций и уставов. При отсутствии конституционных (уставных) судов многие положения конституций и уставов, затрагивающие область конституционного (уставного) контроля, толкования основных законов субъектов, защиты прав и свобод граждан, привлечения к конституционной ответственности региональных органов государственной власти и должностных лиц, разрешения споров о компетенции не могут быть реализованы вообще или реализуются органами, которым данные полномочия не свойственны.

Сказанное наводит на мысль о том, что фактическое образование конституционных (уставных) судов в каждом субъекте Федерации является обязательным и неизбежным условием эффективной реализации основных законов российских регионов.

В отличие от конституционных (уставных) судов другие региональные органы судебной власти — мировые судьи — созданы и функционируют во всех субъектах Российской Федерации. Между тем характер их участия в реализации региональных конституций и уставов несопоставим с правореализационной ролью органов конституционной юстиции.

Сравнительный анализ организационно-правовой составляющей статуса конституционных (уставных) судов и мировых судей позволяет утверждать, что последние по своей юридической природе больше склоняются к федеральным судам, нежели к судам субъектов Федерации. В отличие от конституционных (уставных) судов, призванных непосредственно осуществлять многие положения конституций и уставов, доля участия мировых судей в реализации основных региональных законов ничтожна.

С учетом того, что статус мировых судей и порядок осуществления ими правосудия регламентируется в основном федеральным законодательством, что они выносят решения именем Российской Федерации, находятся в финансовой зависимости от федеральных структур, представляется целесообразным вывести мировых судей из состава органов власти субъектов Федерации, включив их в систему

федеральных судов общей юрисдикции. Полагаем, что демонтаж института мировых судей, расширение штата федеральных судов за счет потенциала судейского корпуса мировой юстиции позволит снять проблему двойной зависимости судей общей юрисдикции низшего звена и разрешить многие противоречия в вопросах конституционной (уставной) правореализации.

В республиках, если это предусмотрено республиканским основным законом, может учреждаться конституционное собрание — специальный орган государственной власти, создаваемый в целях разработки и принятия конституции. Государственно-властный характер деятельности таких органов обусловлен обязательностью принимаемого ими основного закона для всех субъектов правовых отношений. По своей организационно-учредительной роли эти органы занимают центральное место в системе правореализующих субъектов, поскольку уже на этапе разработки и принятия конституции они закладывают основы системной организации государственной власти региона, предусматривают возможности конкретизации статуса высших государственных органов, их потенциальные правореализационные полномочия.

Формулировка «иные органы государственной власти» предполагает институциональное распространение государственной власти регионов не только в «горизонтальной» плоскости, но и «по вертикали», посредством учреждения в конституциях и уставах органов государственной власти на местах. На практике возникает вопрос, к чьей компетенции относится учреждение территориальных органов государственной власти субъектов. В отдельных субъектах Федерации вопросы образования территориальных органов исполнительной власти на конституционном (уставном) уровне отнесены к полномочиям руководителя высшего органа исполнительной власти региона.

Как представляется, наиболее оптимальный способ регулирования организации и деятельности исполнительной власти на местах определен в Уставе Московской области. Согласно ст. 61 Устава этого субъекта Федерации территориальные исполнительные органы государственной власти формируются Правительством Московской области в соответствии с областным законом о системе исполнительных органов и структурой исполнительных органов государственной власти Московской области, определяемой губернатором области⁶. Данный порядок в полной мере согласуется с предписаниями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в п. 4 ст. 17 которого установлено, что структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом соответствующего региона.

По результатам исследования можно констатировать, что в решении вопроса об обязательности образования тех или иных региональных органов государственной власти как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации в настоящее время нет последовательности и четкой логики. Между тем фактическое учреждение каждого органа государственной власти влечет расходы из регионального бюджета и, как следствие, требует дополнительного обоснования. Полагаем, что место и роль органа государственной власти в механизме реализации региональной конституции или устава является одним из главных критериев его включения в единую систему региональной государственной власти.

Изложенное позволяет говорить о том, что действующие в России федеральный и региональные основные законы образуют с органами государственной власти своего рода симбиоз, пребывают в состоянии взаимной обусловленности. С одной стороны, Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов учреждают систему органов региональной власти, выступают ее главным нормативно-правовым ориентиром, с другой — государственные органы реализуют их положения в порядке правотворчества, обеспечивают их правовую охрану, способствуют соблюдению конституционных и уставных норм, осуществляют их установления в иных формах. Таким образом, системная организация власти представляет собой необходимый элемент организационно-правовой реализации конституций и уставов. Без учреждения и формирования системы органов государственной власти Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов потеряли бы всякий смысл.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4829.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 491-О по запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // ВКС РФ. 2006. № 2.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2014. № 6, ст. 551.

⁵ См.: http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Pages/KS_subjects.aspx (дата обращения: 04.09.2017).

⁶ См.: Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. (в ред. от 18 октября 2016 г.) // Вестник Московской областной Думы. 1997. № 1; Ежедневные Новости. Подмосковье. 2016. № 202.

Н. Н. Ковалева

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Административно-правовые отношения между пользователями и судебными органами основываются на организационно-обеспечительных мероприятиях по доступу к информационному ресурсу судов. Такие мероприятия включают в себя регулирование работы интернет-сайтов судебных органов, а также организацию непосредственного взаимодействия пресс-службы и средств массовой информации.

Правоотношения средств массовой информации с судебными органами регламентируются гл. 4 Закона РФ от 27 января 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹, в ст. 41 которого, в частности, учитывается важное условие о неразглашении конфиденциальной информации.

Несмотря на активное внедрение информационной системы электронного правосудия, уровень информационного взаимодействия судебных органов и СМИ, в том числе в сети Интернет, пока не достаточен. За рубежом, к примеру, открыт прямой доступ к трансляции судебных заседаний посредством использования Интернета². Вступление России в Совет Европы ставит перед ней определенные обязательства относительно осуществления обмена правовой информацией (включая судебную). Необходимость ориентироваться на принцип гласности судопроизводства стала потребностью российского общества. Реализация возможности трансляции в Интернете в режиме реального времени судебных процессов («в прямом эфире»). Когда любой желающий может проследить ход разбирательства через персональный компьютер является примером наиболее свободного участия гражданина в жизни общественных институтов власти.

Информационное взаимодействие, по мнению О. Н. Арестовой — это сбор сведений и документов, необходимых для осуществления деятельности судебной системы³. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия судов регламентируется, как правило, внутренними документами (инструкциями, регламентами) конкретных судов. Например, в соответствии с действующим регламентом Арбитражный суд Карачаево-Черкесской Республики в целях повышения эффективности его деятельности осуществляет взаимный обмен информацией с вышестоящим судами, органами судебного сообщества, Министерством юстиции РФ⁴.

Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия в судебной системе осуществляется на основе ст. 123 Конституции РФ, в которой закрепляется обязательная открытость судебных разбирательств и недопустимость заочного рассмотрения дел. Конституционные нормы предусматривают основные правила организационного порядка судопроизводства. Что касается закрепления организационного порядка взаимодействия в информационной сфере различных субъектов судебной системы, то в отношении Судебного департамента и его органов административно-правовые требования по организации информационного взаимодействия устанавливаются Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»⁵ и подзаконными нормативными актами, принимаемыми в Судебном департаменте и в его органах (к ним относятся, например, регламенты, приказы, инструкции).

В свою очередь организационные основы осуществления информационного взаимодействия органов судебного сообщества определяются ст. 15 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации»⁶.

Доступ к информации о деятельности судебных органов представляет собой сбор и обработку, предоставление информации, осуществляемое судами всех уровней, органами судебного сообщества, Судебным департаментом и иными органами, обеспечивающими организацию деятельности судов. Именно совокупность данных действий создает все необходимые условия для открытости и доступности информации всем заинтересованным лицам.

Кроме того, предусмотрен отдельный раздел сайта, на котором указываются порядок и время приема граждан; порядок рассмотрения обращений граждан; контактная информация судебного органа, включая номер телефона.

Исходя из того посыла, что судебные акты, которые оглашены публично, должны быть открыты для общества, они обязательно размещаются на интернет-сайтах судебных органов, за исключением судебных актов по следующим категориям дел, доступ к которым может нарушить интересы правосудия:

имеющим отношение к безопасности государства;
затрагивающим семейно-правовые отношения;
касающимся прав и законных интересов несовершеннолетних;

затрагивающим половую неприкосновенность и половую свободу личности; ограничение дееспособности гражданина; принудительное психиатрическое лечение, внесение изменений в запись актов гражданского состояния; установление юридически значимых фактов.

Таким образом, не только осуществляется доступ к судебным актам широкого круга общественности, но и реализуется принцип гласности деятельности судебных органов.

Важным направлением административно-правового регулирования деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий является судебная статистика, которая представляется на интернет-сайте судов в отдельном разделе. Значение статистической информации в деятельности судебных органов трудно переоценить, так как именно анализ судебной статистики позволяет сделать выводы о качестве осуществления правосудия. На основе судебной статистики проводится оперативное руководство судебными органами, контроль за деятельностью судов. В совокупности с другими источниками статистические данные позволяют сделать анализ работы не только судов и судебной системы, но и анализ деятельности Судебного департамента, а также определить основные направления развития этой работы⁷.

Кроме того, информирование о кадровом обеспечении суда также является аспектом административно-правового регулирования деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий, так как в специальном разделе интернет-сайтов судов предоставляется информация, показывающая процесс деятельности судей и работников судов как важный механизм осуществления государственной службы.

Несмотря на развитие информационных технологий и распространение их использования среди населения, а соответственно увеличения количества граждан, которые получают информацию о деятельности судебных органов посредством Интернета, проблема «цифрового неравенства» по-прежнему остается актуальной. Так для граждан, которые не имеют возможности получить необходимую информацию из дома, в судах оборудуются специальные терминалы, при помощи которых предоставляется доступ к интернет-сайтам судебных органов. Таким образом, обеспечивается возможность каждому гражданину, находящемуся в судебных учреждениях, получить качественную и нужную информацию.

Следует подчеркнуть, что опубликование на интернет-сайте сведений, связанных с рассмотрением дел, обеспечивает реализацию права гражданина на судебную защиту. Принцип гласности судопроизводства выражается в том, что тексты судебных актов, сведения об их обжаловании, разъяснения и обзоры судебной практики обеспечивают оказание информационной поддержки всем субъектам, изучающим и анализирующим действующее право, кроме того, служат отражением правоприменительной практики.

Для отдельных видов судебных органов в Федеральном законе от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁸ определяются дополнительные разделы информации, обязательные для размещения на интернет-сайте. Например, для Конституционного Суда РФ обязательным является опубликование в соответствии со ст. 100 Конституции РФ ежегодного послания в Федеральное Собрание.

Кроме того, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ публикуют на соответствующих официальных сайтах информацию о судебной системе РФ, что, в свою очередь, обеспечивает реализацию информационной функции государства в части информирования о состоянии и тенденциях развития судебной системы РФ.

Например, на сайте Высшего Арбитражного Суда РФ имеется раздел «Арбитражная система», который непосредственно представляет **функции и структуру системы арбитражных судебных органов**.

Интернет-сайт Верховного Суда РФ содержит не только сведения о системе всех федеральных судов общей юрисдикции, но и координаты этих судов, информацию об органах судейского сообщества с указанием адресов интернет-сайтов данных органов.

При этом следует иметь в виду, что судебные акты могут содержать информацию, составляющую государственную тайну или иную конфиденциальную информацию. В этом случае такие положения должны быть исключены из текстов судебных актов при их опубликовании на интернет-сайте. Также в целях соблюдения законодательства о персональных данных из судебных актов при опубликовании их на интернет-сайте суда исключаются персональные данные всех участников процесса, кроме фамилий и инициалов судей, прокуроров и адвокатов. В то же время законодатель предусматривает, что данное требование не распространяется на судебные акты, подлежащие опубликованию в соответствии с законом.

Таким образом, реализация информационной функции государства в судебной системе в первую очередь направлена на обеспечение доступа граждан к информации о деятельности суда на основе действующей государственной автоматизированной системы «Правосудие». Отсюда следует, что административно-правовое регулирование деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий включает в себя процесс информатизации судебных органов, установление регламентов по осуществлению информационных функций судебными органами, судебную статистику и кадровое обеспечение судов. На современном этапе развития общества реализация информационной функции государства в судебной системе состоит прежде всего в том, чтобы способствовать формированию информационного общества, повышению качества жизни населения путем всемерного внедрения информационных технологий в деятельность судебных органов при одновременном создании условий для полноценной защиты прав всех субъектов, участвующих в отправлении правосудия.

¹ Рос. газета. № 32.1992.

² См.: Ковалева Н. Н. Информационное право России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 181.

³ См.: Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» / отв. ред. Н. Н. Ковалева // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ URL: <http://www.askchr.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.05.2017).

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 1998. № 2, ст. 223; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4588.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11, ст. 1022; 2010. № 50, ст. 6604.

⁷ В настоящее время в целях совершенствования показателей статистического учета, в связи с изменением законодательства и необходимостью анализа практики его применения Судебным департаментом на основании приказа Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 10 июня 2011 г. № 115 утверждён и введён в действие Табель форм статистической отчетности о деятельности судов общей юрисдикции и судимости и форм статистической отчетности о деятельности судов и судимости // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В. И. Майоров

профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Тюменского института повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел МВД России,
доктор юридических наук, профессор

ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО МЕСТО В СТРУКТУРЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для стран с демократическим режимом парламентский контроль является важным элементом в системе государственного контроля, сочетающим в себе черты публично-властного и общественного контроля. В современной политико-правовой науке понятие «публичная власть» трактуется шире, чем понятие «государственная власть». Со времен античности государство рассматривалось как политическое сообщество граждан, соединявшее общественные и государственные начала. На латинском языке государство именовалось *res publica* — общее дело. Как отмечал известный специалист по теории государства и права В. Е. Чиркин, государственная власть является высшей и единственной суверенной формой выражения публичной власти всего народа¹. В то же время само государство — это сложносоставной институт публичной власти, включающий в себя систему многочисленных государственных органов и учреждений.

Для любого государства характерно наличие универсальной контрольной функции, вытекающей из существа публичной, государственной власти. Таким образом, институт государственного контроля всегда носит публично-правовой характер, поскольку субъект государственного контроля выступает как носитель публичной (государственной) власти.

В современных демократических странах институт парламентского контроля выступает как важная составная часть системы государственного контроля, включающая в себя контроль, осуществляемый исполнительной и судебной ветвями власти, а также публичными органами, такими как Счетная палата, Центробанк и т.д. Подобная система контроля, по справедливому замечанию А. А. Джагаряна, «способствует созданию сбалансированной конструкции публичной политической власти, в рамках которой каждая из ее ветвей не только реализует свои прерогативные функции, но и контролирует деятельность других ветвей»².

Важно отметить, что парламентский контроль представляет собой не только одну из форм государственного контроля, но и занимает особое положение в структуре публичной власти. Наличие у парламента контрольной функции вытекает из природы законодательных учреждений и их места в системе органов государственной власти. Контрольная функция парламента имеет особое значение, так как она обеспечивает надлежащее исполнение его законодательной и представительной функций. Также парламентский контроль играет важную роль в обеспечении системы «сдержек и противовесов». Еще Ш. Л. Монтескье считал, что «в свободном государстве законодательная власть... имеет право и должна рассматривать, каким образом приводятся в исполнение созданные ею законы»³.

Многие российские исследователи, выявляя содержание и особенности института парламентского контроля и его положение в системе государственного контроля, отмечали, что в демократическом правовом государстве с устойчивой системой разделения властей именно народ как источник власти вправе контролировать деятельность тех структур, которым он делегировал свои властные полномочия. Так, Т. Я. Хабриева полагает, что посредством реализации контрольной функции парламента народ России как единственный источник и носитель власти может контролировать деятельность наделяемых им властными полномочиями органов власти и реализует свое конституционное право контроля за их деятельностью⁴. Отсюда вытекает важнейший конституционный принцип, определяющий место института парламентского контроля в структуре публичной власти в России, — принцип народовластия.

По мнению некоторых авторов, парламентский контроль включает в себя признаки не только государственного, но и общественного контроля, исходя из чего, парламентский контроль именуется политическим⁵. Парламентский контроль называется политическим по причине того, что контрольные полномочия парламента основываются не только на его собственных правах, установленных законодательством, но и на мнении избирателей, которые выражают верховную власть любого демократического государства.

Таким образом, в системе органов государственного контроля парламентский контроль можно рассматривать как наиболее демократичный вид контроля, так как парламент является не только законодательным, но и представительным органом государственной власти. Государственная Дума РФ выступает как орган представительства и выражения интересов всего многонационального народа Российской Федерации, а Совет Федерации — как орган представительства интересов субъектов РФ.

Парламентский контроль в условиях современной России можно определить как деятельность, осуществляемую Федеральным Собранием РФ и высшими законодательными (представительными) органами субъектов РФ за соблюдением законности органами исполнительной власти и их должностными лицами с целью последующей оценки их деятельности и возможного применения мер реагирования.

Механизм, обеспечивающий функционирование института парламентского контроля, состоит из нескольких элементов:

- а) субъекты парламентского контроля, включая порядок их формирования и полномочия;
- б) объекты парламентского контроля, подразделяющиеся на общий, включающий в себя деятельность правительства и иных исполнительных органов публичной

власти, и специальный, имеющий отношение к определенному виду деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

в) формы и методы реализации парламентского контроля.

В последние десятилетия в России были предприняты усилия по обеспечению правового регулирования института парламентского контроля. Был принят ряд законов как на федеральном уровне⁶, так и на уровне субъектов РФ. Механизм и разнообразные формы парламентского контроля получили законодательное закрепление в Федеральном законе «О парламентском контроле», принятом Государственной Думой 7 мая 2013 года⁷.

Вместе с тем в РФ сохраняются проблемы, связанные как с обеспечением правового регулирования института парламентского контроля, так и с практикой его реализации. Одной из проблем следует считать ограниченный набор контрольных полномочий Федерального Собрания РФ, закрепленных в Конституции⁸. Так, в Конституции РФ предусмотрены лишь такие формы парламентского контроля, как заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, осуществление контроля за исполнением федерального бюджета. Сам термин «парламентский контроль» в настоящее время не имеет четкого законодательного закрепления: ни в Конституции, ни в Федеральном законе «О парламентском контроле», ни в иных нормативно-правовых актах нет определение понятия «парламентский контроль».

Существующие сегодня формы парламентского контроля (заслушивание отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, «Правительственный час», парламентские запросы в отношении представителей исполнительной власти) недостаточно эффективны, так как у парламента отсутствуют действенные механизмы воздействия (властные полномочия) в отношении органов исполнительной власти либо применение таких полномочий крайне затруднено, например, постановка вопроса о доверии Правительству⁹.

Для совершенствования института парламентского контроля необходимо внести изменения в действующее законодательство, направленные на реализацию контрольной функции парламента, в частности:

- устанавливать обязательные требования к содержанию итогового доклада парламентской комиссии и а органами публичной власти;
- на законодательном уровне закрепить обязанность должностных лиц отчитываться о результатах реализации рекомендаций парламента;
- предоставить право палат Федерального Собрания ставить вопрос об отставке должностных лиц по результатам рассмотрения отчетов¹⁰.

Таким образом, формирование института парламентского контроля — важное условие дальнейшего развития не только российского парламентаризма, но и государственности в целом. Парламентский контроль является инструментом обеспечения законности и повышения эффективности государственного управления, способствует открытости политических процессов, соблюдению публичности деятельности государственного аппарата.

¹ См.: Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 10.

² Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М., 2008. С. 54.

³ Монтескье Ш. Избр. произв.: в 2 т. / под общ. ред. М. П. Баскина. М., 1955. С. 296.

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Парламентское право России. М., 2013. С. 59–60.

⁵ См.: Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2002. С. 210; Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие. М., 2000. С. 31–41.

⁶ Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19, ст. 2315; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19, ст. 1479.

⁸ См.: Иванов К.К. К вопросу о развитии законодательного процесса Федерального Собрания Российской Федерации // Международный научно-исследовательский журнал. 2014. № 4. С. 85–86.

⁹ Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 36–37.

¹⁰ Зубарев А.С. Недостатки практики реализации парламентских расследований Федерального Собрания Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 26. С. 66–70.

П. П. Сергун

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

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ РОБОТ КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ: МИФ ИЛИ ЗАВТРАШНЯЯ РЕАЛЬНОСТЬ

С принятием Конституции Российской Федерации, закрепившей принцип разделения властей, начинается новая эпоха в развитии науки и учебной дисциплины административного права. За это время в области науки административного права достигнуты серьёзные результаты. Проведены научные разработки. Появились научные работы, в которых по-иному были рассмотрены основные институты административного права. Устранены многие научные противоречия. Было создано новое административное законодательство. В то же время следует констатировать, что в своём развитии административное право ещё отстаёт от других отраслевых наук российской правовой системы в силу регулирования широкого круга вопросов, наличия огромного числа нормативных актов и мобильности административного законодательства.

В ближайшие годы перед наукой административного права стоят две задачи. Во-первых, выйти на уровень современного состояния управления не только в организационном аспекте, но и в правовом. При этом необходимо учитывать опыт развития административной науки в зарубежных странах. Во-вторых, работать на опережение по решению тех вопросов, которые в первую очередь исходят от развития технической сферы, в частности, в вопросах информатики и робототехники. Общество в XXI веке в своём развитии движется к обществу информационному, которое предполагает, что более 50% работающего населения будет занято в сфере оказания информационных услуг. Это производство информации, её реализация,

переработка и хранение. В этой связи государство идёт по пути формирования информационно-правовых основ. В частности, Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹, Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 утверждена Доктрина информационной безопасности Российской Федерации², Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 12.08.2017) утверждена Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»³ (она включает четыре подпрограммы: Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на её основе; Информационная среда; Безопасность в информационном обществе; Информационное государство).

В субъектах Российской Федерации были также разработаны программы по информационному обществу. Например, постановлением Правительства Саратовской области от 20.11.2013 № 640-П утверждена Программа «Информационное общество на 2014–2017 годы»⁴. На федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации были приняты и иные нормативно-правовые документы, регламентирующие информационную деятельность.

Изложенное позволяет сделать вывод, что при реализации первой задачи перед наукой административного права возникают вопросы по применению правовых документов развития информационного общества. Вторая задача, которая должна быть решена — это работа на перспективу. Путем научного предвидения, конкретных исследований, наука административного права должна мобильно реагировать на ситуации, которые будут возникать перед обществом в будущем. Сейчас такие ситуации уже себя обозначают. Особенно в области робототехники. Возьмём, к примеру, категории «объект» и «субъект» управления. В литературе дискуссионных вопросов почти не возникает. Есть устоявшиеся позиции. «Объектами управления могут быть вещи (управление вещами), явления и процессы (управление процессами), люди (управление людьми), а субъектом всегда выступает человек (оператор, распорядитель, руководитель и т.д.) или коллективное образование — администрация (дирекция, руководство, командование и т.д.)»⁵. Отметим, что понятие «объект управления» и «субъект управления» являются основными категориями системы управления. В условиях быстро развивающейся технической сферы вопрос о субъекте управления требует дополнительных научных исследований.

Современная жизнь ввела в оборот новые термины: «робот», «андроид», «дронид», «киборг», «искусственный интеллект», «беспилотный летательный аппарат» и др. По сути эти термины связаны с развитием робототехники. Правовое регулирование робототехники стало актуальным направлением. В большинстве развитых стран идут исследования по следующему направлению: модель поведения роботов, этические и этнические взаимоотношения между человеком и роботом, статус роботов, ответственность роботов (в частности, кто будет нести ответственность, например, владелец или разработчик или оба, если беспилотный транспорт нанесёт травму человеку или причинит иной ущерб), введение налогов с роботов и др. Поэтому формирование нормативной базы, регулирующей статус роботов и их взаимодействие с человеком, обществом, становится актуальным и своевременным.

В настоящий момент в Государственной Думе Российской Федерации создана комиссия по разработке законопроекта о робототехнике. В рамках проекта

«ПравоРоботов» идёт разработка КиберКодекса. Будут подготовлены изменения и в Гражданский кодекс РФ. Основной вопрос, на который необходимо найти ответ: робот — это объект или субъект права, или объект и субъект права одновременно. Если объект, то он попадает, на наш взгляд, под регламентацию подраздела 3 Гражданского кодекса РФ, где речь идёт об объектах гражданских прав. Конечно, для этого объекта имущественных прав будут установлены свои характеристики. Другое дело, если робот будет признан субъектом гражданских правоотношений, то здесь речь уже пойдёт о правах, обязанностях, ответственности и других нюансах. Возможно, разработчики проекта федерального закона о робототехнике предложат и другие варианты. Например, есть предложение считать, что робот может регламентироваться нормами о юридических лицах. Юридические лица являются субъектами гражданских правоотношений.

Конечно, вопросы, касающиеся правовой регламентации роботов, — это вопросы гражданского и административного права. Например, для административного права будут важны вопросы безопасности, связанные с эксплуатацией летательных аппаратов, беспилотных транспортных средств, ведения их реестров и т.д. Эксплуатация таких аппаратов будет затрагивать не только интересы одной страны, но со временем и интересы многих стран. Возникнет необходимость принятия единых международных правовых норм по вопросам безопасности, связанным с их эксплуатацией.

Европейский союз также приступил к нормативно-правовой работе в вопросах робототехники. Была создана рабочая группа при Европейском парламенте. Эта комиссия уже дала роботам наименование — «электронные личности». По прогнозам специалистов, учёных, занимающихся вопросами робототехники, к 2030 г. будут созданы роботы, которые по развитию искусственного интеллекта будут сравнимы с человеческим мозгом, а к 2050 г. возможно и превзойдут его. Уже сейчас при разрешении дел в юридической сфере активно используются роботы. В частности, в Лондоне робот-адвокат, специализирующийся на делах о парковке автомобилей, рассмотрел за 21 месяц 250 тыс. дел, из которых 160 тыс. выиграл. Сбербанк России намерен в 2017 году высвободить 3 тыс. юристов и заменить их роботами-юристами, которые будут составлять иски и заявления к физическим лицам.

Таким образом, со временем сложится ситуация, когда интеллект робота будет сравним с интеллектом человека, а, возможно, и превзойдёт его. Стоит отметить, что научные исследования и их результаты по многим направлениям (военная, медицинская, технологическая, бытовая, производственная и иные отрасли) ускоряют процесс развития робототехники и делают их развитие закономерным. Следовательно, и законодательство должно формироваться в соответствии с развитием процесса в робототехнике. Это не может не отразиться и на развитии науки об управлении, которая приобретает всё большее значение.

По нашему мнению, категории (элементы) управления уже нуждаются в уточнении. В этой связи можно предложить следующую структуру субъектов управления: а) человек, наделённый определённым статусом (воспитатель, специалист, начальник); б) коллективное образование (администрация, руководство, директорат, совет и т.д.); в) коллективное субъектно-объективное образование: человек — робот, где робот выполняет отдельные самостоятельные функции, и отношения человека с роботом урегулированы правовыми нормами; г) интеллектуальный робот, обладающий искусственным интеллектом, который по развитию будет аналогичным

человеческому мозгу, его уровню мышления и даже превосходить его (этот субъект управления будет иметь место тогда, когда за интеллектуальным роботом будет окончательно признано, что он является субъектом права, обретёт свой правовой статус с его элементами: права, обязанности, ответственность, гарантии, ценности и т.д.; интеллектуальные роботы будут составлять часть человеческого общества и будут признаны обществом; они будут обладать способностью управлять различными субъектами и объектами и принимать решения). Формирование правовой базы будет происходить с участием не только юристов, но и программистов, специалистов по робототехнике (инженеры, механики, кибернетики, аналитики и др.).

Именно люди как доминирующий интеллект всего живого на Земном шаре могут создать эту правовую базу. Такая правовая база будет состоять в большей степени, из норм административного права. Поэтому наука административного права должна оперативно реагировать на новеллы, которые исходят от развития научно-технического прогресса в том числе и в вопросах информатики, и робототехники.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2901.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50, ст. 7074.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. II, ст. 2159.

⁴ Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 49, ч. 1.

⁵ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 24.

Л. К. Терещенко

заместитель заведующего отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, Заслуженный юрист России

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В ИНТЕРНЕТЕ

Публичная власть активно использует Интернет в целях реализации различных задач, одна из которых — открытость публичной власти. Информационная открытость публичной власти позволяет гражданам получать адекватное представление и формировать критические суждения о состоянии российского общества и органах исполнительной власти; укрепляет действенность и эффективность общественного контроля за деятельностью органов власти. При этом прозрачность деятельности органов власти всех уровней, реальная доступность получения информации о принимаемых ими решениях, об их текущей деятельности является не только необходимым элементом осуществления постоянной и надежной связи между гражданами и их представителями во властных структурах, но и средством эффективного функционирования самих органов власти.

Важный этап открытости публичной власти — опубликование информации в сети Интернет в форме открытых данных, что обеспечивает их представление в свободном доступе без каких-либо ограничений на использование.

Требование открытости публичной власти должно распространяться не только на органы власти, но и на иные государственные органы, а также на структуры, выполняющие публичные функции, и должностных лиц указанных структур. Удовлетворять общественно значимые, публичные интересы в определенных случаях могут и негосударственные структуры. Суть таких услуг в качестве публичных не меняется.

Применение современных информационных технологий позволяет облегчить и ускорить связь между гражданами и органами исполнительной власти, ликвидировать ограничения, налагаемые расписанием работы или географической удаленностью или другими факторами деятельности органов исполнительной власти, обеспечить доступность государственных и муниципальных услуг.

«Информационное общество», «электронное государство», «электронное взаимодействие», «электронный документооборот» — это не просто слова, дань времени — это объективная необходимость. Решение общих проблем становления электронного правительства (формирование единого пространства доверия электронной подписи, развитие системы межведомственного электронного взаимодействия, создание единой системы справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах). Использование электронных форм коммуникаций для предоставления государственных услуг может значительно ускорить и упростить их получение, расширить доступ к ним со стороны граждан и организаций, а также снизить расходы органов государственной власти на выполнение соответствующих функций. Вместе с тем не все проблемы решены. Это относится к идентификации субъекта, далек от решения вопрос о хранении электронных документов.

На повышение эффективности государственного управления существенное влияние призвана оказать Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Из самого названия очевидно, что речь идет о существенных преобразованиях, в том числе и в государственном управлении, на основе использования современных информационных технологий.

Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» определяет цели и задачи развития цифровой экономики — экономического уклада, характеризующегося переходом на качественно новый уровень использования информационно-телекоммуникационных технологий во всех сферах социально-экономической деятельности, в том числе и в сфере государственного управления.

Использование информационно-телекоммуникационных технологий в сфере государственного управления позволит обеспечить переход на преимущественно дистанционное взаимодействие с государственными органами, автоматизировать процедуры предоставления государственных услуг, в том числе по экстерриториальному принципу.

Применение современных информационных технологий влечет новые вызовы и угрозы, в том числе и в деятельности государственных структур. При использовании Интернета в деятельности публичных органов возрастают угрозы безопасности. Ежедневно на сайты государственных и муниципальных органов совершается большое количество хакерских атак. Обеспечение информационной безопасности предполагает прежде всего правильное определение угроз безопасности соответствующего субъекта, в том числе угроз государственным органам исполнительной власти в информационной сфере, а также адекватный выбор и применение

адекватных средств защиты от этих угроз, что может быть достигнуто только комплексным использованием средств защиты по каждому виду угроз в рамках единой государственной политики, учитывающей, разумеется, федеральный и региональный уровни, которые должны быть взаимосвязаны.

Существенную угрозу деятельности органов публичной власти несут сайты-зеркала. Эту проблему законодатель попытался решить, но весьма однобоко: с октября этого года можно будет добиться блокировки «зеркал» пиратских сайтов, нарушающих исключительные права. Но новеллы закона распространяются только на защиту правообладателей, хотя сайты — зеркала создаются и в других сферах и целях, в том числе в публичной сфере.

Вместе с тем сайты-зеркала могут использоваться как в правомерных, так и в противоправных целях. В свою очередь, противоправные цели направлены не только на неправомерное размещение информации, содержащей объекты авторских или смежных прав, но и на размещение информации, направленной на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, вредной информации, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность. Значительная часть сайтов — зеркал создается в мошеннических целях (например, сайты — двойники сайтов банков).

Сайты-двойники сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления изменяют информацию, по сути проводят активную дезинформацию населения.

По новому закону копии заблокированного сайта будут также блокироваться по обращению правообладателя при определенных условиях. Поисковые системы теперь обязаны прекращать выдачу ссылок на «пиратские» сайты и торрент-трекеры, а также их «зеркала» по решению Мосгорсуда. Кроме того, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнен статьей, касающейся порядка ограничения доступа к копиям заблокированных сайтов. Новой нормой устанавливается запрет на размещение в Интернете таких копий. При их обнаружении Роскомнадзор будет направлять операторам связи требование о принятии мер по ограничению доступа к ним, а также требование к операторам поисковых систем о прекращении выдачи сведений о них.

Таким образом, существующая сегодня проблема шире, чем защита авторских и смежных прав, она требует более полного и комплексного решения, направленного на борьбу с сайтами-зеркалами в целом.

С. Е. Чаннов

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

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ¹

Информационные системы различного назначения все активнее внедряются в повседневную жизнь. Будучи направленными на решение разнообразных проблем, информационные системы непосредственно влияют на конкретные общественные отношения, при этом нередко взаимодействие с этими системами влечет для граждан возникновение новых обязанностей либо ограничение их прав. Не всегда возникновение этих обязанностей и ограничение прав предусматривается напрямую нормативными актами, регулирующими статус этих систем.

Такая, например, ситуация сложилась с ФИС ГИА и приема. Поскольку с 2014 г. свидетельства о сдаче единого государственного экзамена (ЕГЭ) больше не выдаются в письменном виде, сведения, внесенные в ФИС ГИА и приема, являются в настоящее время для вузов единственным официальным источником информации о баллах, набранных абитуриентами при его сдаче. Соответственно, данные, внесенные в ФИС ГИА и приема, непосредственно выступают в качестве фактов, имеющих юридическое значение и влияющих на реализацию прав граждан. Отсутствие в указанной системе по каким-то причинам этих данных влечет невозможность для гражданина реализовать свое конституционное право на образование в полном объеме.

Такая проблема затронула в последние годы тысячи выпускников по всей России². Суть ее состоит в том, что участник ЕГЭ, отказавшийся дать согласия на обработку своих персональных данных для внесения их в ФИС ГИА и приема (что в принципе разрешено действующим законодательством), имеет право сдавать его с соблюдением особых правил. Однако, как разъяснил Рособрнадзор в Письме от 17.03.2015 № 02–91 «О прохождении государственной итоговой аттестации обучающимися, отказывающимися дать согласие на обработку персональных данных» «результаты ГИА такого обучающегося будут отсутствовать в ФИС и РИС, что повлечет за собой ограничение его прав в части поступления на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата и программам специалитета»³.

Негативная общественная реакция, многочисленные обращения граждан привели к попыткам со стороны органов государственной власти как-то эту проблему решить. В частности, тот же Рособрнадзор, а также Минобрнауки в течение 2015–16 г. подготовили еще пять писем по сложившейся ситуации. Однако единственная рекомендация, которую в итоге они смогли дать, свелась к тому, что образовательная организация высшего образования сама может осуществлять проверку достоверности сведений, указанных в заявлении о приеме, в том числе и путем направления запросов в государственные (муниципальные) органы и организации.

Здесь можно возразить, что, во-первых, порядок такого обращения образовательных организаций, а также подготовки ответа на них нигде четко не урегулирован: во-вторых, указанное обращение является правом, а не обязанностью

образовательной организации, соответственно при отсутствии ее желания направить соответствующий запрос конституционное право гражданина на получение образования может оказаться нарушено.

Отмеченная проблема использования ФИС ГИА и приема является в принципе частной. Однако, она в очередной раз иллюстрирует общую тенденцию, связанную со все большей зависимостью реализации прав граждан от специфики функционирования различных автоматизированных информационных систем в государственном и муниципальном управлении. Системная же проблема здесь заключается в том, что, если предоставление государственных и муниципальных услуг в соответствии с действующим законодательством осуществляется в автоматизированном режиме, органы государственной и муниципальной власти, государственные и муниципальные учреждения, как правило, не имеют физической возможности предоставить необходимую услугу иным способом, поскольку существует только один — единственный способ ее предоставления — через информационную систему.

Все это свидетельствует о необходимости закрепления в законодательстве общей нормы-принципа, согласно которой, если субъект персональных данных не дает согласия на обработку персональных данных для их размещения в информационных системах, при условии, что наличие такого согласия является необходимым для реализации его прав, законодательством должны быть предусмотрены иные способы реализации предоставленного ему права, без обязательного использования государственных или муниципальных информационных систем.

Применительно к сфере образования можно отметить и проблему, связанную с использованием в ней информационных систем. Речь в данном случае идет о негосударственных автоматизированных информационных системах, операторами которых выступают частные компании.

Так, например, ЗАО «Анти-Плагият» является оператором интернет-сервиса «Антиплагият», имеющего все признаки информационной системы. Несмотря на то, что «Антиплагият» является исключительно частным проектом, в июне 2007 г. использование системы было рекомендовано российским вузам Советом по качеству при Рособрнадзоре. В последующие годы система «Антиплагият» была внедрена практически во всех высших и средних специальных учебных заведениях России, а также активно используется научными, издательскими и другими организациями.

Использование данной системы само по себе выглядит вполне оправданным и более того давно назревшим. Однако опасения вызывает не вполне корректное, а во многих случаях и совершенно неверное применение системы «Антиплагията» в образовательной и научной деятельности. В использовании его многие высшие учебные заведения пошли по абсолютно формальному пути установления минимального процента «оригинальности» для конкретных выпускных квалификационных работ, диссертационных исследований, научных статей и т.п. При этом совсем не учитывается, что «Антиплагият» создавался не для целей формальной оценки оригинальности работ, это вспомогательный инструмент, который показывает вероятность некорректных заимствований, а окончательные выводы должен делать человек.

Конечно, данные аспекты проблемы носят прежде всего организационный и в какой-то степени личностный характер. Что же касается правовых ее граней, то проблема состоит в том, что гражданин, пострадавший от некорректной оценки его работы как самой системой «Антиплагият», так и опирающимися на ее результаты

должностными лицами, не имеет каких-либо возможностей защищать свои права правовыми средствами, так как данная система практически не вписана в правовое пространство.

Однако, если, система «Антиплагиат» используется в образовательной сфере все же в большей степени неофициально, то иное значение имеет Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) — национальная библиографическая база данных научного цитирования, являющаяся частью информационно-аналитической системы Science Index, используемой для получения информации о публикациях, управления публикациями и расчета наукометрических показателей (таких как импакт-фактор журнала, индекс Хирша автора и т.д.).

Использование различных данных РИНЦ (на практике используются показатели, вычисляемые в Science Index) при оценке научной деятельности как вузов, так и отдельных ученых регулируется в настоящее время целым рядом нормативных документов. При этом более высокие или низкие результаты могут повлечь для оцениваемого лица самые различные последствия: выделение либо средств бюджетного финансирования, прохождение или непрохождение процедуры государственной аккредитации, включение или невключение в состав диссертационного совета и др.

В настоящее время многие вузы учитывают показатели РИНЦ во внутренней балльно-рейтинговой системе как показатель квалификации научного работника, в том числе при начислении надбавок преподавателям. Между тем, РИНЦ de facto не является государственной информационной системой, это лишь вспомогательный инструмент мониторинга, не гарантирующий корректность подсчета показателей.

В итоге получается парадоксальная ситуация: преподаватель вуза, научный работник при обнаружении каких-либо ошибок в системе РИНЦ, непосредственно влияющих на его научную и административную карьеру и даже на заработанную плату, должен обращаться для их исправления в частную организацию, которая, в отличие от органов государственного и муниципального управления, вообще не обязана как-либо реагировать на его обращения. Суть проблемы здесь та же: невписанность системы РИНЦ в правовое поле информационных систем в сфере образования.

Конечно, проблема с негосударственными информационными системами вряд ли может быть решена установлением для каждой из них специального правового режима. Таких систем довольно много, и никто не может запретить свободным участникам рынка при определении существенных условий договора ссылаться на данные в этих системах (например, рейтинги кредитных агентств). Но необходимо учитывать, что когда уже само государство (неважно, в лице законодательных органов, органов исполнительной власти или подведомственных им организаций) ставит права и обязанности лиц в зависимость от показателей в автоматизированной информационной системе, ее алгоритмы и регламенты — системы, становятся частью правового пространства. И как таковая должна отвечать тем требованиям, которые предъявляются к нормативным актам: соответствие нормативным актам более высокого уровня, правовая определенность, стабильность действия, нормативность и другие характеристики.

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00082.

² См.: Кириченко Ю.Н., Воинов П.Н., Пойдунов А.А. Проблема доступности высшего образования в контексте борьбы с дискриминацией в сфере предоставления к обработке в государственные органы пер-

А. Н. Балашов

доцент кафедры гражданского процесса
ФГБОУВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент

О ПРИНЦИПЕ СПРАВЕДЛИВОСТИ КАК НРАВСТВЕННОЙ ОСНОВЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Для каждого человека, общества и для государственного организма значение правосудия многообразно: оно участвует в создании баланса в правоотношениях государства и гражданина в правовой системе, а также между всеми элементами последней; обеспечивает законность и справедливость в реализации прав и интересов граждан; оказывает помощь в повышении роли права в государстве¹.

Правосудие как вид государственной деятельности призвано обеспечивать справедливость по отношению к тем, чьи права и интересы им затрагиваются, основываясь как на правовых, так и нравственных началах².

В настоящее время порядок защиты публичных прав и интересов заинтересованных лиц в рамках реализации судебной власти закреплен в Арбитражном процессуальном кодексе РФ и Кодексе административного судопроизводства РФ.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ стало очередным шагом законодателя в вопросе защиты и справедливом восстановлении прав и законных интересов заинтересованных лиц.

Как отмечают А. Ю. Соколов и О. А. Лакаев, неравное положение граждан и публично-властных субъектов, а также наличие неравных возможностей в доказывании обстоятельств по делам, порожденным публичными правоотношениями, имеют место независимо от того, какой характер приобретают вытекающие из этих правоотношений споры, в связи с чем такие дела должны рассматриваться в порядке административного судопроизводства³.

Кодекс административного судопроизводства в отличие от АПК РФ в качестве одного из судопроизводственных принципов провозгласил принцип справедливости.

О справедливости, по мнению Э. М. Мурадыян, можно говорить как о сквозном требовании судебного права, предъявляемом ко всем судебным процедурам, стадиям и инстанциям, поскольку там может быть затет интерес справедливости⁴.

Анализируя технико-юридическую конструкцию статьи 9 КАС РФ, в которой закреплен принцип справедливости, можно отметить, что справедливость не отделена от законности, она обеспечивается соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе

регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод.

Совмещение двух принципов — законности и справедливости — в диспозиции одной нормы является препятствием к раскрытию содержания непосредственно принципа справедливости⁵.

Такое технико-юридическое решение законодателя идет в разрез с принципами законодательства и не сказывается положительно на укоренении и дальнейшем развитии принципа справедливости в административном судопроизводстве.

Несмотря на имеющийся некий законодательный дисбаланс, все же можно говорить, что, закрепляя справедливость в качестве принципа административного судопроизводства, законодатель указывает, что при отправлении правосудия суд должен руководствоваться не только законами, но и нравственно-этическими требованиями. Систему таких требований можно условно назвать нравственно-этическими основами административного судопроизводства.

Принцип справедливости, являясь нравственным принципом, включает в себя множественные аспекты надлежащего отправления правосудия, которые суд обязан соблюдать. К таким аспектам можно отнести вопросы, связанные с независимостью и беспристрастностью суда, гласностью правосудия, а также разумности сроков рассмотрения дела судом.

На нравственные основы судопроизводства возложено выполнение роли морально-этической компоненты правосудия по разрешению его основных задач, которые способствуют: 1) обеспечению реальной защиты прав и свобод человека и гражданина; 2) разрешению нравственно-этических проблем, связанных с поведением самих участников процесса. Решение этих задач должно базироваться на нравственных принципах, способствующих раскрытию содержания той или иной морали.

Справедливое судебное разбирательство занимает центральное место в правовом государстве. Однако возникает определенная сложность в применении этого принципа, поскольку не совсем понятно, что следует принимать за справедливое судебное разбирательство: сам процесс или его результат⁶.

Диалектика в определении справедливого судебного разбирательства только подчеркивает неоднозначную роль справедливости, которая может рассматриваться одним из главных критериев при оценке результатов всех основных направлений деятельности судей, куда можно отнести как оценку фактических обстоятельств дела, правовую квалификацию, так и результаты рассмотрения.

Принцип справедливости выполняет также аксиологическую функцию, поскольку содержит представления о ценностях в праве и правовой системе, будучи ценностным, оценочным критерием правовых явлений. Он не только выражает идеальное представление, но и практическую нацеленность, с помощью которой могут формироваться и совершенствоваться правовые ценности, придаваться аксиологические свойства некоторым социальным феноменам. Принцип справедливости представляет собой совокупность элементов, оказывающих влияние на рост и укрепление авторитета судебной власти в обществе, с помощью которых обеспечивается поддержка ее со стороны населения.

Применительно к ситуации, связанной с поиском вариантов обеспечения справедливости принимаемых судом решений, необходимо говорить о решающей роли нравственного сознания судьи. Существующая законодательная база,

которая определяет статус судьи, способного «творить» справедливость, безусловно, выступает важным, однако не определяющим условием решения данной задачи. Представляется, что ведущая роль в обеспечении справедливости при осуществлении правосудия должна быть отведена нравственному сознанию судьи, состоящему из системы как правовых идей, в которых выражаются интересы правосудия, так и системы собственных правовых воззрений и убеждений, оценок справедливости и несправедливости правовых норм, личностного отношения к степени соответствия правовых предписаний характеру общественных отношений, регулируемых правом.

Позиция КАС РФ относительно закрепления справедливости в качестве принципа требует от судей переоценивать свое предназначение, уточнять ориентиры таких основных категорий правосудия, которым выступает справедливость.

В КАС РФ в отличие от ГПК РФ и АПК РФ, суд не свободен от обязанности устанавливать объективную истину, т.е. он должен принимать все установленные законом меры для выяснения действительных обстоятельств дела.

Исходя из принципа справедливости, рассматривая и разрешая споры, затрагивающие публичные интересы, суд не должен в основу своих решений закладывать только те доказательства, которые представили стороны, напротив, он должен принять активное участие в полном и всестороннем установлении всех обстоятельств дела.

В административном судопроизводстве, в отличие от гражданского и арбитражного, законодатель наряду с традиционным принципом состязательности нормативно провозгласил принцип активной роли суда. Это, безусловно, является основой для справедливого разрешения дела. Суд ни в правовом, ни в этическом аспекте не имеет право на занятие пассивной позиции⁷. Таким образом, роль суда в административном судопроизводстве не может сводиться к пассивному наблюдению за деятельностью сторон. Должны быть созданы все необходимые условия для реализации сторонами их процессуальных обязанностей в осуществлении предоставленных им прав⁸.

Познание в административном судопроизводстве осуществляется в форме, установленной КАС РФ, нормами которого регламентируются порядок собирания, проверки, оценки, использования доказательств, круг участников познавательной деятельности, их полномочия, т.е. процессуальная форма направлена на гарантированное достижение объективной истины в каждом деле.

Конечная цель административного судопроизводства — установление истины, в противном случае административное судопроизводство в целом и судебное разбирательство в частности будут иметь вероятностный характер, а решение — условно законным, обоснованным и справедливым.

Дальнейшее исследование принципа справедливости позволит дать более объективную характеристику этических категорий, лежащих в основе нравственно-этического обеспечения административного судопроизводства, тем более, как уже отмечалось выше, характеризующей особенностью принципа справедливости является включение в себя тесно взаимосвязанных не только правовых, но и нравственных требований.

⁵ См.: Ярков В. В. Конституция Российской Федерации и правосудие // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 10.

⁶ См.: Кобликов А. С. Юридическая этика. М., 2007. С. 32.

³ См.: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское и административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан // Административная практика. № 1. 2017. С. 65.

⁴ См.: Мурадян Э. М. Истина как проблема судебного права. М., 2002. С. 109.

⁵ См.: Майборода В. А. Принцип справедливости в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2016. № 3.

⁶ См.: Европейские стандарты права на справедливое судебное разбирательство и российская практика / Под общ. ред. А. В. Деменевой. Екатеринбург, 2004. С. 8

⁷ См.: Строгович М. С. Проблемы судебной этики. М., 1974. С. 201.

⁸ См. подробнее: Балашов А. Н. Активная роль суда в реализации задач административного судопроизводства // Администратор суда. 2017. № 2. С. 33.

А. М. Бобров

начальник кафедры государственно-правовых дисциплин

ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России,

доцент кафедры конституционного и финансового права

ФГБОУ ВО Пермский государственный национальный исследовательский университет,

кандидат юридических наук

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ИНЫХ ВИДОВ: ИТОГ ИЛИ НОВОЕ НАЧАЛО ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

Формирование единой системы государственной службы Российской Федерации стало одним из главных направлений реформирования механизма государства в начале 2000-х годов. В этих целях была принята «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации», утвержденная Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496¹, и Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»², в ходе реализации которых был разработан Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»³. Несмотря на название нового Закона, это стало лишь началом формирования системы государственной службы РФ, поскольку в ч. 2 ст. 3 прямо указывалось, что реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы.

Таким образом, законодателем была намечена лишь цель построения в будущем единой системы государственной службы. К концу 2005 г. система государственной службы по-прежнему отсутствует, поэтому Указом Президента от 12 декабря 2005 г. № 1437 указанная выше программа продляется на 2006–2007 г.⁴ Но и к этому сроку главная цель не была достигнута. Указом Президента Российской Федерации № 261 от 10 марта 2009 г. была утверждена Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 г.)»⁵. Как и в первый раз, ставилась масштабная цель — создать целостную систему государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов. Сроки реализации указанной программы

давно истекли, при этом итоги ее реализации неясны, официально не подведены, за некоторыми исключениями.

В настоящий момент уже невозможно найти эту информацию, но по данным портала административной реформы <http://ar.gov.ru/> по состоянию на 1.01.2014 бывший министр Минэкономразвития России и помощник Президента РФ Э. С. Набиуллина декларативно заявляла, что основные направления Федеральной программы (2009–2013 г.) в целом реализованы. По нашему мнению, формирование системы государственной службы России окончательно «заостороилось».

По состоянию на 01.07.2014 на сайте <http://regulation.gov.ru/> был опубликован проект Указа Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 г.)” и плане мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года», но через несколько дней по состоянию на 16.07.2014 на сайте <http://regulation.gov.ru/> публикуется тот же самый проект с одноименным названием, с одним лишь важным исключением: слово **система** исчезает из названия этого проекта. По-видимому, разработчики Минтруда России забыли неофициальные выводы о том, что цели предыдущей программы достигнуты, в том числе и такое важное направление, как формирование единой системы государственной службы. Проект новой программы так и не принят, четвертый год страна живет без стратегии развития государственной службы.

Итак, почему же в настоящее время система государственной службы так и не сформирована? Прежде всего этому помешала недостаточная коррекция законодательства «О военной службе». Так и не был принят отдельный федеральный закон о военной службе в РФ. Кроме того, остался долгожданным проектом Федеральный закон «О правоохранительной службе». В 2015 г. в этом вопросе поставлена окончательная точка в связи с установлением в системе государственной службы нового вида — государственной службы иных видов⁶. Термин «правоохранительная служба» при этом был полностью исключен. Однако, непонятно, какие существуют критерии отнесения к этому виду государственной службы, сколько вообще таких иных видов. Если ранее проблему запутывали пакет президентских и правительственных актов по реализации Федерального закона «О государственной службе российского казачества», то сейчас еще более непонятно, к каким видам государственной службы она относится⁷. В соответствии с ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»⁸ помимо государственной гражданской и военной службы Российское казачество проходит федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью, в соответствии с федеральным законодательством.

Автор данной статьи всегда поддерживал систематизацию законодательства о государственной службе, в том числе путем принятия Федерального закона «О правоохранительной службе», однако в настоящий момент развитие законодательства пошло по другому пути и этому есть объективное объяснение. Даже на начальном этапе административной реформы многие специалисты высказывались о необходимости особого порядка правового регулирования для отдельных видов правоохранительной службы⁹. Кроме того, необходимость принятия отдельных законов о некоторых видах правоохранительной службы предлагали и ранее. Так, например, в конце 90-х годов прошлого столетия П. П. Сергун сделал вывод о том, что государственная служба в органах внутренних дел представляет собой один

из видов федеральной государственной службы Российской Федерации и занимает самостоятельное место в государственной службе Российской Федерации. Этот вид государственной службы должен регламентироваться федеральным законом¹⁰. Совершенно справедливо отмечает А. А. Гришковец, что ни о каком общем федеральном законе речь в данном случае не велась.

П. П. Сергун исходил из необходимости сохранения ранее сложившегося, т.е. по сути ведомственного подхода к правовому регулированию государственной службы в органах внутренних дел¹¹. Кроме того, в настоящее время существует специфика государственной службы в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, но до сих пор отсутствует какой-либо закон, регламентирующий профессиональную деятельность ФСИН России. Автором данной статьи и другими учеными неоднократно предлагалось принять такой федеральный закон¹².

К сожалению, законодательное закрепление вместо правоохранительной службы государственной службы иных видов не свидетельствует о процессе завершения формирования системы государственной службы Российской Федерации. Отсутствие каких-либо критериев отнесения к иным видам государственной службы способствует бессистемности, «политической сепаративности» службы отдельных ведомств и дальнейшему размыванию института государственной службы. Так, например, 14 февраля 2017 г. в Государственную Думу ФС РФ внесен текст законопроекта № 102355–7 «О государственной судебной службе Российской Федерации»¹³ с целью выделения государственных служащих судебной системы из государственно-гражданской службы в отдельный вид государственной службы. Заключением Правительства РФ от 10 февраля 2017 № 947п-П17¹⁴ на данный проект дана, по нашему мнению, совершенно верная оценка. Законопроект и пояснительная записка к нему не позволяют установить наличие специфики служебной деятельности в судебных органах, обуславливающей необходимость выделения государственной судебной службы из государственной гражданской службы.

Государственной службе присущ принцип системности, согласно которому все структуры службы, процесс ее прохождения, организации профессиональной деятельности рассматриваются как подсистемы определенной целостности¹⁵. Представляется возможным закрепить в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» конкретные виды государственной службы без слова «иные», с дальнейшей правовой регламентацией, учитывая специфику каждого из них. В целях сокращения дублирования общих положений государственной службы необходимо активнее закреплять бланкетные нормы.

¹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант-Максимум».

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 47, ст. 4664.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 51, ст. 5514.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1277.

⁶ См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4388.

⁷ См.: Акопов, Л. В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришковца) // Государство и право. 2013. № 11. С. 5–9.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 50, ст. 5245.

⁹ См.: Административная реформа в России: научно-практ. пособие / Е. К. Волчинская, Н. А. Игнатюк, Н. М. Казанцев и др.; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006. С. 42.

¹⁰ См.: Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 54.

¹¹ См.: Гришковец А. А. К вопросу о правоохранительной службе // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 59–63.

¹² См.: Бобров А. М., Мазунина Д. А. Социальные гарантии как фактор внешней мотивации курсантов образовательных учреждений ФСИН России // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 39–41; Бобров А. М. Федеральный закон «О государственной службе в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации»: 15 лет ожидания // Уголовно-исполнительная система современной России: проблемы, тенденции, перспективы: сб. научно-практических матер. / Иваново, 2012. С. 82–86; Бобров А. М., Садыкова Р. А. Особенности правового регулирования прохождения государственной службы в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Проблемы современного педагогического образования.: Сб. науч. ст.: Ялта, 2016. Вып. 51. Ч. 5. С. 92–98.

¹³ См.: Государственная Дума: [сайт]. URL: <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 14.02.2017).

¹⁴ См.: Там же.

¹⁵ См.: Барциц И. Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 6.

Н. В. Галицкая

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

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

В 2017 году Президент РФ подписал Указ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»¹. В Указе раскрыты основные понятия, выделены основные угрозы, обозначены цели и основные направления государственной политики по защите своих экономических интересов. Основными законами, регулирующими экономическую безопасность помимо Стратегии являются: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Под экономической безопасностью понимается состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Стратегия выделяет основные угрозы экономической безопасности России: стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития экономики; использование дискриминационных мер в отношении ключевых секторов экономики Российской Федерации, ограничение доступа к иностранным

финансовым ресурсам и современным технологиям; повышение конфликтного потенциала в зонах экономических интересов Российской Федерации, а также вблизи ее границ; деятельность создаваемых без участия Российской Федерации межгосударственных экономических объединений в сфере регулирования торгово-экономических и финансово-инвестиционных отношений, которая может нанести ущерб национальным интересам Российской Федерации; отсутствие российских несырьевых компаний среди глобальных лидеров мировой экономики; недостаточный объем инвестиций в реальный сектор экономики, обусловленный неблагоприятным инвестиционным климатом, высокими издержками бизнеса, избыточными административными барьерами, неэффективной защитой права собственности; слабая инновационная активность, отставание в области разработки и внедрения новых, перспективных технологий; недостаточный уровень квалификации и ключевых компетенций отечественных специалистов; истощение ресурсной базы топливно-сырьевых отраслей по мере исчерпания действующих месторождений; ограниченность масштабов российского несырьевого экспорта, связанная с его низкой конкурентоспособностью, низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам, недостаточным развитием транспортной и энергетической инфраструктуры; недостаточно эффективное государственное управление; высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере; сохранение значительной доли теневой экономики и т. д.

Остро стоит проблема импортозамещения, она обозначена в качестве угрозы экономической безопасности. Особому риску подвергается оборонно-промышленный комплекс, использующий импортные комплектующие, заменить которые из-за плохого качества либо отсутствия отечественных аналогов не представляется возможным. В перечень показателей оценки состояния экономической безопасности в стратегию экономической безопасности такой показатель, как степень покрытия потребностей страны за счет собственных ресурсов.

Огромный вред экономике России наносят санкции, направленные на торможение экономического развития России. Иностранные государства не поставляют необходимые для России технологии, без которых невозможно развитие производства.

На законодательном уровне в целях защиты отечественных производителей был принят Указ Президента № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности РФ», а также утверждено Постановление Правительства РФ «О применении отдельных специальных экономических мер...», в котором записан перечень товаров запрещенных для ввоза в Россию. Воспользовавшись данными нормативными правовыми актами, предприятия увеличили производство, а затем и реализацию своей продукции. Однако качество многих российских товаров, несмотря на освободившиеся после эмбарго импортных товаров ниши, не соответствует высоким стандартам и не способно конкурировать с аналогичными товарами импортных производителей.

Отрасли, ориентированные на внутренний рынок, несмотря на отсутствие конкуренции со стороны импортных производителей, попавших под ответные санкции России, находятся в состоянии затяжной стагнации. Прежде всего это связано с резким падением потребительского спроса у населения, которой вызван снижением доходов населения. По данным Росстата доходы россиян в 2017 г. снизились на

1.2% по сравнению с 2016 г. В связи с этим становится очевидным бесполезность членства России во Всемирной торговой организации, которое не дало ожидаемого подъема экономики.

Зарубежные страны под различными, зачастую надуманными, предлогами не пускают российские товары на свой внутренний рынок. Политика сдерживания России продолжается, иностранные государства всеми силами пытаются оставить Россию на низком уровне сырьевого государства. ВТО, созданная исключительно как торговая организация, активно вмешивается в политику и экономику России. Вместо того, чтобы бороться с вводом очередного пакета необоснованных антироссийских санкций, затрудняющих торговый оборот с одной из крупнейших экономик мира, ВТО активно добивается отмены ответных санкций, установленных Россией.

Усугубляет экономическую ситуацию в стране расслоение общества, разница доходов населения России. В 2017 г., по данным Министерства Экономического развития доходы малоимущих россиян в 15 раз меньше доходов более обеспеченных граждан. Одной из мер, останавливающих обнищание население, может стать административное регулирование ценообразования. Необходимо поручить органам власти контроль за необоснованным ростом цен, предварительно закрепив это в законодательстве. Цены на большую часть продуктов, недвижимость, аренду должны быть фиксированными, что поможет остановить инфляцию. Контроль за ростом цен на услуги и продовольственные товары стоит поручить Минэкономразвитию, а выработку максимальных цен на товары — Правительству России. Таким образом большая часть товаров и услуг не будут превышать доходы населения и станут доступны.

Одной из приоритетных проблем экономического развития России является нехватка высококвалифицированных специалистов, особенно остро ощущается нехватка профессионалов технических специальностей. Существует острая необходимость провести реформы в сфере образования, поскольку без большого количества высокопрофессиональных кадров любые реформы в экономике обречены на провал. Затраты на российскую науку минимальные и не идут ни в какое сравнение с количеством средств, вкладываемых в научные исследования в США и Европейских странах. А образование становится менее качественным и недоступным. Для решения данной проблемы необходимо увеличить финансирование образовательной сферы, сделав образование населения приоритетной сферой.

Важной и труднорешаемой проблемой остается коррупция в структурах власти, победить которую без ужесточения антикоррупционного законодательства не представляется возможным.

Курс рубля играет значительную роль в развитии экономики. Например для сырьевых отраслей, ориентированных больше на экспорт, чем на внутренний рынок, очень выгоден низкий курс рубля, продавая товара за валюту данные предприятия значительно увеличивают свой доход. Так как экспорт углеводородов формирует более 30% федерального бюджета, понижение рубля становится выгодно и государству. Однако отрасли, ориентированные на внутренний рынок, теряют свою прибыль в связи с подорожанием валюты, так как закупают сырье, оборудование и комплектующие импортного производства, а это ведет к удорожанию конечной стоимости продукта и нерентабельности производства. Поэтому правительству необходимо приложить все усилия, чтобы стабилизировать курс национальной валюты и оградить его от резких колебаний.

Затрудняет развитие отечественного бизнеса высокая кредитная ставка Центрального банка, не позволяющая получить выгодные кредиты. Экономика России нуждается в проведении реформы в кредитной сфере: необходимо принять закон о максимальной ставке рефинансирования Центробанком до 2%, а так же принудить частные банки не повышать кредиты более чем на 4–6%. Это позволит за счет недорогих кредитов развивать частное производство.

Экономическая безопасность России тесно связана с развитием инфраструктуры и целиком зависит от нее. Для развития экономики необходимо хорошо налаженное транспортное сообщение между всеми субъектами, для этого нужны хорошие дороги. Строительство качественных автомагистралей упирается в большую стоимость их создания и ремонта уже существующих дорог. Было бы правильным со стороны государства принять ряд законов, которые будут регулировать ценообразование в дорожной сфере.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2902.

М. Б. Добробаба

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

ПУБЛИЧНАЯ ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВАЯ МОДЕЛЬ

Дисциплинарная ответственность государственных служащих представляет собой вид юридической ответственности, который по частоте применения традиционно доминирует в системе государственной службы Российской Федерации. Вместе с тем ее потенциальные возможности как действенного средства, обеспечивающего режим законности в государственном аппарате, в должной мере не используются. Недооценивается стимулирующий потенциал института дисциплинарной ответственности и как важного административно-правового средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Кроме того, институт дисциплинарной ответственности государственных служащих всё еще не обеспечивает надлежащим образом защиту прав и законных интересов государственных служащих.

Следует отметить, что существующая модель дисциплинарной ответственности на государственной службе находится под сильным влиянием трудового права с присущей ему диспозитивностью, что противоречит административно-правовой концепции построения служебного законодательства¹, предполагающей широкое применение метода императивного правового регулирования государственно-служебных отношений. Именно этим можно объяснить крайне низкий эффект от применения к государственным служащим мер дисциплинарной ответственности.

Полагаем, что в современных условиях необходимо формирование целостной концептуальной модели публичной дисциплинарной ответственности, содержание которой будут включать следующие блоки норм: нормы о принципах дисциплинарной ответственности государственных служащих; нормы, регулирующие материальные аспекты дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных отношений; нормы, регулирующие внесудебное дисциплинарное производство на государственной службе.

Приведение законодательства о дисциплинарной ответственности в соответствие с публично-правовыми целями этого правового института необходимо осуществлять, основываясь на общетеоретических принципах юридической ответственности. Наряду с общетеоретическими принципами в служебном законодательстве должны быть закреплены специальные принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих, отражающие её специфику: а) публичность; б) применение дисциплинарной ответственности в порядке служебной подчинённости должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями; в) комплексность ответственности государственных служащих в рамках государственно-служебных правоотношений, которая заключается в том, что в случае совершения государственным служащим дисциплинарного проступка, связанного с причинением ущерба имуществу публичного образования-наимателя, госслужащий наряду с дисциплинарной ответственностью привлекается к материальной ответственности в качестве меры дисциплинарного принуждения; г) допустимость привлечения наряду с дисциплинарной, к другим видам юридической ответственности в случае, если одно и то же деяние посягает на общественные отношения, регулируемые нормами различных отраслей права, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, регламентирующих конкуренцию видов юридической ответственности.

Разработка концепции публичной дисциплинарной ответственности требует решения проблемы систематизации дисциплинарных проступков с установлением связи между отнесением дисциплинарного проступка к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их наложения. Представляется целесообразным классифицировать дисциплинарные проступки на: а) грубые (формализованные составы, предусматривающие санкции в виде увольнения в порядке дисциплинарного взыскания или увольнения в связи с утратой доверия при совершении грубого коррупционного проступка либо дисциплинарного ареста для военнослужащих, налагаемого военным судом); б) значительные; в) незначительные². В свою очередь значительные и незначительные дисциплинарные проступки необходимо разграничивать, взяв за основу оценки их степени тяжести совокупность следующих критериев: 1) содержание и характер совершенного проступка; 2) степень вины государственного служащего (умысел или неосторожность); 3) данные о личности государственного служащего и отношение его к службе; 4) наличие или отсутствие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц; 5) причинение материального ущерба государству в результате совершения дисциплинарного проступка (его отсутствие); 6) иные установленные законом обстоятельства, смягчающие (отягчающие) вину государственного служащего.

С учётом нормативно установленных критериев в качестве незначительных следует квалифицировать дисциплинарные проступки, совершённые впервые или

после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, не причинившие материальный ущерб государству и не влекущие негативных последствий для государственного органа, юридических и физических лиц, квалифицированные в качестве таковых должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, с учетом нормативно установленных критериев. К значительным должны быть отнесены дисциплинарные проступки, которые совершены впервые или после снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания, и, по мнению должностного лица, наделённого дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, не могут быть отнесены к незначительным.

В целях повышения эффективности деятельности государственных органов, уменьшения дискреционных полномочий представителя нанимателя в системе государственной гражданской службы необходимо расширить перечень субъектов дисциплинарной юрисдикции, создать при этом систему ведомственных и межведомственных дисциплинарных комиссий, наделив их законодательно установленными полномочиями. При этом представляется необходимым изменить механизм применения дисциплинарных взысканий, установив, что в случае совершения служащим незначительного дисциплинарного проступка, если в письменном объяснении он выразит согласие с фактом его совершения, представитель нанимателя имеет право наложить взыскание в виде замечания без проведения служебной проверки. В противном случае должна проводиться служебная проверка, на основании которой ведомственной дисциплинарной комиссией будет приниматься рекомендация о привлечении или непривлечении служащего к дисциплинарной ответственности.

За совершение значительных дисциплинарных проступков по рекомендации ведомственной дисциплинарной комиссии, должностным лицом, наделённым дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями, должны налагаться выговор или предупреждение о неполном должностном соответствии (по выбору представителя нанимателя), а в случае причинения материального ущерба государству –одновременное привлечение к материальной ответственности.

При совершении государственным гражданским служащим грубого дисциплинарного проступка материалы служебной проверки вместе с дисциплинарным формуляром должны быть переданы в межведомственную дисциплинарную комиссию для принятия решения о привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. Предложенный механизм наложения дисциплинарных взысканий может быть установлен применительно ко всем видам государственной службы с дифференциацией перечня дисциплинарных взысканий, налагаемых за совершение значительных дисциплинарных проступков в отношении иных видов государственной службы.

Детальная регламентация материальных аспектов модели публичной дисциплинарной ответственности требует четкого и единообразного процессуального регулирования, формализации внесудебного дисциплинарного производства с детальной регламентацией всех его стадий.

Институт дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений должен стать действенным средством защиты прав и законных интересов государственных служащих, привлекаемых к дисциплинарной ответственности, поэтому следует закрепить в служебном законодательстве порядок

обжалования государственными служащими наложенных на них дисциплинарных взысканий с установлением конкретных сроков подачи жалобы и возможностью приостановления исполнения вынесенного решения. Учитывая особый характер служебных споров, рассматриваемых в рамках судопроизводства по делам, возникающим из дисциплинарных правоотношений на государственной службе, законодательно регламентировать в виде отдельной главы Кодекса административно-судопроизводства РФ процессуальную форму рассмотрения служебных споров, объектом которых является проверка законности и обоснованности наложенных на государственных служащих дисциплинарных взысканий при привлечении их к дисциплинарной ответственности.

Модель публичной дисциплинарной ответственности требует учёта публичной правовой природы данного вида юридической ответственности государственных служащих, кроме того, обуславливает необходимость систематизации действующего служебного законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения, и принятия комплексного нормативного акта, одним из разделов которого станет правовое регулирование отношений дисциплинарной ответственности на государственной службе.

¹ См.: Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 37.

² См.: Добраба М. Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 17–21.

А. С. Ермакова

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

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одной из основных задач проводимой в нашей стране административной реформы является реформирование государственной службы. Оно проводится в целях создания целостной системы службы в аспекте исторических, национальных и культурных особенностей России.

В последнее время реформированию государственной гражданской службы уделяется пристальное внимание. Была реализована Федеральная программа «Реформирование государственной службы», в рамках которой были созданы законодательные основы единой системы государственной службы РФ, произведено обновление законодательства: приняты Федеральные законы от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»¹ и от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»², ряд указов Президента РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ о государственной службе. Сегодня государственная гражданская служба переходит на новый этап развития, в результате

которого предстоит создать систему управления государственной службой, внедрить на государственной службе эффективные технологии и современные методы кадровой работы, повысить результативность профессиональной служебной деятельности служащих³.

В рамках Указа Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.»⁴ предполагается создать единое информационно-коммуникационное пространство в системе гражданской службы, создать условия для самостоятельного профессионального развития государственных гражданских служащих, совершенствовать систему профессионального развития государственных гражданских служащих, повысить эффективность антикоррупционных механизмов в системе государственной службы.

В последнее время большое внимание уделяется изучению института государственной службы. Вопрос о содержании, структуре данного понятия носит дискуссионный характер. Институт государственной службы — это совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе организации государственной службы и выполнения государственными служащими возложенных на них задач⁵. В правовом плане очень важно в обеспечении единства государственной службы соблюдение следующих принципов: принципа приоритета прав и свобод граждан, принципов административного и конституционного режима государственной службы (верховенство Конституции РФ и федеральных законов, равного доступа к службе, обязательность требований, предъявляемых к службе).

Анализ принятых федеральных законов и подзаконных правовых актов позволили выделить новшества:

- полномочия нанимателя гражданских служащих осуществляют руководители государственных органов, лица, замещающие государственные должности, либо их представители от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации;

- большое значение уделяется служебному контракту, который становится правовой формой соглашения о приеме гражданина на службу;

- для эффективности исполнения гражданским служащим своих обязанностей предусмотрен должностной регламент, предназначенный устанавливать квалификационные требования, перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе принимать самостоятельные решения, а также перечень государственных услуг, оказываемых гражданам;

- вместо квалификационных разрядов в пределах группы должностей гражданской службы присваиваются классные чины;

- гражданским служащим при условии уведомления нанимателя разрешено заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением коммерческой и предпринимательской, при условии, если это не приводит к конфликту интересов;

- предусмотрено правовое регулирование разрешения конфликтов государственных и личных интересов на государственной гражданской службе, включающее образование комиссий с участием независимых экспертов;

- введены ограничения не только при прохождении, но и после прекращения гражданской службы. После увольнения с гражданской службы гражданскому служащему в течение двух лет запрещено замещать должности в организациях,

если он имел отношение к функциям управления этих организаций в рамках государственной службы;

- в целях привлечения на гражданскую службу квалифицированных кадров введен новый порядок оплаты с учетом эффективности деятельности государственного органа. Новый Закон о государственной гражданской службе закрепляет специфику государственно-служебных отношений по сравнению с трудовыми отношениями. Однако не всегда представляется возможным установить, нужно ли применять нормы трудового законодательства в случаях, когда в Законе они отсутствуют⁶.

На уровне субъектов РФ принимаются свои законы, касающиеся осуществления государственной службы. Например, в Саратовской области был принят закон «О государственной гражданской службе Саратовской области»⁷. Этот закон устанавливает:

- порядок присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Саратовской области;

- квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы области;

- порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих области;

- условия предоставления права на пенсию за выслугу лет государственным гражданским служащим области за счет средств областного бюджета;

- порядок формирования Реестра должностей государственной гражданской службы области.

Таким образом, закон субъекта РФ о гражданской службе не осуществляет комплексного регулирования данного института, а затрагивает лишь некоторые вопросы организации гражданской службы.

Реформирование системы государственной службы должно происходить поэтапно, на основе соответствующих федеральных программ с учетом мирового опыта в административной, судебной и военной сферах. Преобразования, происходящие в системе российского административного права, во многом связаны с осуществляемыми в нашей стране судебной, правовой и административной реформами. Административной реформой был заложен фундамент обновления правового статуса гражданских служащих.

Государственная служба является важным правовым государственным институтом, способным обеспечивать государственное управление. Вместе с тем остаются вопросы, не затронутые реформами. Прежде всего они связаны с правовым статусом государственных, в том числе гражданских, служащих, которые составляют большую часть государственных служащих. В настоящее время ученые продолжают обсуждать вопросы взаимосвязи государственной службы и гражданского общества, общие вопросы реформирования государственно-служебного законодательства. Совершенно необходимо построение модели изменения содержания административно-правового регулирования, которая неизбежно будет складываться в результате проводимых преобразований в административной сфере.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

³ См.: Гусев А. В. Российская государственная гражданская служба: Проблемы правового регулирования: автореф. дис. д-ра. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12.

⁴ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант-Максимум».

⁵ См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М., 2017. 240 с.

⁶ См.: Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Пресняков М. В., Чаннов С. Е. / под ред. Г. Н. Комковой. Саратов, 2008. С. 13.

⁷ Закон Саратовской области от 02.02.2005 г. №15-ЗСО «О государственной гражданской службе Саратовской области» (с изм. от 28.06.2017) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант-Максимум».

Н. А. Жирнова

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

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СОБСТВЕННОСТИ НА ИНФОРМАЦИЮ

В настоящее время собственность — это не только и не столько недвижимость или банковские вклады, например, но и информационные носители. Если в недалеком прошлом книги или диски приобретали в магазинах, то сейчас и то и другое хранится в смартфоне, скачивается на жесткий диск компьютера и т.д. Зачастую за этот контент были заплачены реальные денежные суммы. Поэтому возникает совершенно резонный и закономерный вопрос: переходят ли данные информационные продукты в собственность того лица, который их приобрел? Можно ли передать по наследству фонотеку iTunes? Кому достанутся после смерти пароли от аккаунта в Instagram с тысячами подписчиков? Можно ли продать, например, танк, приобретенный в World of Tanks?

Во всех этих и подобных ситуациях предмет складывающихся правоотношений имеет общее свойство — это информационный продукт, информация.

Информация имеет свои свойства: идеальность, преемственность, неисчерпаемость, массовость, трансформируемость, универсальность, рассеяние, возможность сжатия, достоверность и др., которые характеризуют ее в качественном смысле¹. Количество информации оценивается с помощью таких понятий, как «емкость», «информативность», «информационный объем» и др. Представляет интерес мнение И. Л. Бачило по поводу нематериальных свойств информации: «Если владелец информации “продал” ее другому субъекту, то он не лишился этой информации. В результате продажи информации покупатель еще не получает на нее права собственности»². В этом случае следует говорить о таком свойстве информации, как «неисчерпаемость». Необходимо уточнить, что речь в рассуждениях И. Л. Бачило идет об интеллектуальной собственности, так как информация исключена из объекта вещных прав и не может быть продана, как и не может быть разглашена вещь, то есть об информации-продукте, имеющей реальный эквивалент стоимости, а не о любой информации.

Информация в общем смысле идеальна, общедоступна, она существует вне зависимости от процессов познания конкретного индивида. Любой продукт

интеллектуальной собственности есть следствие процесса познания окружающего мира и приспособления полученной информации. Иначе говоря, следует выдвинуть теорию о существовании некоего эфира — информационного пространства существующего автономно, физическим носителем которого выступает материя — весь окружающий мир, которым индивид пользуется посредством процессов познания, приспособления, тем самым вычлняя из единого эфира необходимую ему информацию о процессах или свойствах материи, копируя с целью получения благ данные сведения на материальный носитель, доступный для оборота, будь то сознание самого индивида или иной другой носитель информации. В этом контексте достаточно своеобразно звучат термины «хищение информации», «присвоение информации». В первом случае хищением следует считать изъятие у обладателя приспособленной (осмысленной) им информации третьими лицами, во втором случае — присвоение авторства обработки информации, при этом автор и дальше имеет доступ к этой информации.

Ряд ученых видят решение данной противоречивой ситуации в том, чтобы связать право собственности на информацию с материальными носителями³, каковыми являются документы, информационные ресурсы, библиотеки, архивы, информационные системы (в том числе автоматизированные), печатные издания. В соответствии с ранее действовавшим Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»⁴ так оно и было: право собственности относилось не к информации, а к ее материальным носителям — информационным ресурсам, документам (ст. 6 вышеназванного Закона).

Информация неотделима от материального носителя. Как правило, массив информации всегда переносится из сознания индивида на внешний материальный носитель. И в этом случае возможно и целесообразно было бы говорить о праве собственности на материальный носитель, однако с учетом темпов развития технологий, сетей связи, способов копирования и передачи информации, а также фундаментальных свойств информации такой подход требовал доработки, поэтому, наверное, в ныне действующем Федеральном законе 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»⁵ этот вопрос вообще не решен.

На данный момент занятая законодателем позиция выглядит следующим образом. Часть четвертая Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) объединяет все проблемы прав субъектов в институт интеллектуальной собственности, а из объектов гражданских прав, перечисленных в ст. 128 ГК РФ, информация исключена. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (ч. 5 ст. 11) устанавливает, что право собственности и иные вещные права на материальные носители, содержащие документированную информацию, устанавливаются гражданским законодательством.

Таким образом, носитель отделен от содержания — информации, что, по мнению И. Л. Бачило, нарушает единую природу документа⁶. Представляется, что позиция исследователя не оптимальна, так как подобное мнение не учитывает материально-технических особенностей обработки информации на современном этапе развития технического прогресса и перспективы развития информатизации общества.

Например, в современную практику документооборота введено понятие «электронный документ». Учитывая, что для удостоверения данной формы предоставления документированной информации используется электронно-цифровая

подпись, следует, что документ на бумажном носителе и аналогичный документ в электронном виде, удостоверенный электронно-цифровой подписью, равнозначны, а значит имеют равную юридическую силу. Следовательно, такие документы могут быть скопированы на любой носитель, переданы на значительные расстояния посредством технических средств связи. При этом электронный документ в процессе передачи от одного субъекта к другому может менять несколько носителей информации, например, быть переданным с технического устройства одного субъекта в коммуникационную сеть, а затем на техническое устройство адресата.

Возвращаясь к примеру с музыкальным контентом, а именно, если гражданин приобрёл новый альбом любимого исполнителя на iTunes, то он, конечно, владеет контентом. Однако назвать такого покупателя собственником «виртуального имущества» в полном смысле этого слова невозможно. Потому что, приобретая эту продукцию, пользователь принимает условия пользовательского соглашения, нажав соответствующую кнопку, и получает от продавца всего лишь лицензию на пользование файлом. Лицензия действует пожизненно. Таким образом, если лицо, потратившее тысячи рублей на музыку в сети, умирает, то данная информационная продукция перестает ему принадлежать. Исходя из положений действующего российского законодательства невозможно юридически корректно оформить передачу цифрового имущества другим людям.

Другие государства тоже в большинстве своем не могут похвастаться развитым законодательством в сфере виртуальной собственности. В этой области наиболее прогрессивным следует признать законодательство Соединённых Штатов Америки, так как в нескольких американских штатах имеются нормативные акты, регулирующие вопросы наследования информационных объектов. Например, в штате Коннектикут в 2005 г. был принят акт о доступе к учетным записям электронной почты умерших, в соответствии с которым уполномоченные лица получили право осуществлять доступ к учетной записи пользователя после его смерти⁷. В штате Делавэр в 2015 г. вступил в силу нормативный акт, который позволяет передавать и получать виртуальную собственность по наследству⁸. На его основе был разработан проект нормативного акта (унифицированный акт), который был рекомендован для принятия во всех штатах страны⁹.

Подводя итоги вышесказанному, нужно признать тот факт, что Интернет стал неотъемлемой частью нашей повседневной жизни и благодаря этому, теперь формируются качественно новые общественные отношения, в том числе такие, предметом которых являются объекты виртуальной собственности. Данное обстоятельство, в свою очередь, диктует необходимость внесения соответствующих изменений в действующее законодательство, так как по поводу виртуальной собственности возникает все большее количество споров.

В Российской Федерации необходимы разработка и принятие целой системы нормативных актов, регулирующих вопросы виртуальной собственности, наследования, отчуждения информационных продуктов. Реализация данных мероприятий будет способствовать более полной и всесторонней защите прав и законных интересов всех субъектов рассматриваемых правоотношений.

¹ См., например: Чубуков С. Г., Элькин В. Д. Основы правовой информатики: учеб. пособие. М., 2010. С. 35–42.

² Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов. М., 2009. С. 189.

³ См.: Закупень Т. В., Соболев С. Ю. Информация и ее правовое регулирование // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 41.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (1 ч.), ст. 3448.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (1 ч.), ст. 3448.

⁶ См.: Бачило И. Л. Указ. Соч. С. 154.

⁷ См.: An Act Concerning Access to Decedents' Electronic Mail Accounts. // <https://www.cga.ct.gov/2005/act/Pa/2005PA-00136-R00SB-00262-PA.htm> (дата обращения: 30.08.2017).

⁸ См.: An Act to Amend Title 12 of the Delaware Code Relating to Fiduciary Access to Digital Assets and Digital Accounts // <http://www.legis.delaware.gov/json/BillDetail/GetHtmlDocument?fileAttachmentId=46758> (дата обращения 30.08.2017).

⁹ См.: Fiduciary Access to Digital Assets Act, Revised (2015) // [http://www.uniformlaws.org/Act.aspx?title=Fiduciary%20Access%20to%20Digital%20Assets%20Act.%20Revised%20\(2015\)](http://www.uniformlaws.org/Act.aspx?title=Fiduciary%20Access%20to%20Digital%20Assets%20Act.%20Revised%20(2015)) (дата обращения 31.08.2017).

А. В. Колесников

доцент кафедры административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
кандидат юридических наук, доцент,
Почетный работник высшего профессионального образования РФ

АНОМАЛЬНОСТЬ ПРИНЦИПА ВЫБОРНОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ, КАК ШАГ НАЗАД В СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

Сегодня все чаще звучит мнение, что мы возвращаемся к временам советского периода, предшествующим Конституции РСФСР 1937 г., — к тому, что на волне начинающейся демократизации нашего государства было поругано, затем основательно забыто, а ныне преподносится как новое, демократичное, перспективное и актуальное. В системе местного самоуправления это относится к принципам выборности и формирования органов и должностных лиц.

Так, в соответствии со ст. 53 Конституции РСФСР 1918 г.¹ Советы народных депутатов вышестоящих уровней избирались из состава нижестоящих Советов. Система Советов была единой и иерархичной. По сути это была представительная демократия, с помощью которой управление централизовалось в том составе, который был необходим правящей элите. Непосредственное избрание Советов началось после принятия Конституции РСФСР 1937 г.², то есть система формирования Советов стала более демократичной. Этот факт указывает на развитие демократии в советском периоде. Такая модель была менее централизованной, а следовательно, и менее удобной, но это не помешало введению прямых выборов.

В 1990 г. появилось понятие «местное самоуправление». Власть взяла курс на децентрализацию и развитие демократии. Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»³ Советы были ликвидированы. В качестве новых органов введены малочисленные по сравнению с Советами представительные органы, выполнение функций которых до их формирования должен был единолично осуществлять глава администрации, названный главой местного

самоуправления. Вместе с тем Положением об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы (утв. Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ»⁴) предлагалось формирование районных органов местного самоуправления из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений. Этот маленький шаг назад во времена, предшествующие Конституции 1937 г., на фоне громогласной демократизации и подготовки новой Конституции РФ 1993 г. никто не заметил, либо воспринял как нечто временное, которое обязательно исчезнет, как только наступит полная демократия и свобода. Так и происходило до периода контрреформ местного самоуправления, который плавно начался с принятия новой редакции Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁵ (далее — Закон 2003 г. № 131).

Нововведения коснулись форм непосредственного осуществления местного самоуправления. В результате население стало гораздо меньше осуществлять власть непосредственно, а было лишь допущено до участия в управлении в формах, с помощью которых не принимаются окончательные итоговые решения. Сущность этих форм сводится к рекомендациям для муниципальных органов и должностных лиц. Естественно, императива в этих рекомендациях нет. Реформирование, конечно же, оказало влияние на виды органов и порядок их формирования.

Сегодня структура органов и порядок формирования определяется законом субъекта РФ. Новшества, введенные этим законом, сначала многих взбудоражили. П. А. Астафичев высказал мысль, что норма Закона 2003 г. № 131 «согласно которой представительные органы местного самоуправления муниципальных районов могут формироваться из числа глав муниципальных образований и депутатов представительных органов сельских и городских поселений (ч. 4 ст. 35) ... противоречит статьям 3, 32, 12, 130, 131 Конституции Российской Федерации»⁶. Немалый скепсис вызвали выборы главы муниципального образования из состава представительного органа⁷. Некоторые ученые, наоборот, считают, что «муниципальный депутат по формальному признаку, по меньшей мере, является представителем населения, проживающего на территории избирательного округа»⁸. Равным образом можно говорить и о степени представительства населения при выборах должностных лиц, в том числе глав муниципальных образований⁹.

В настоящее время подобные споры практически не ведутся. Органы и должностные лица, население и даже ученые привыкли к тому, что глава муниципального образования может избираться из состава представительного органа и не имеет поддержки всего населения муниципального образования, а представительный орган муниципального района может состоять из глав муниципальных образований и депутатов поселений, входящих в состав этого района. Это стало нормой.

Вместе с тем появились новые способы замещения выборных должностей на муниципальном уровне. Избрание выборного должностного лица представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса — ноу-хау нашего законодателя. На наш взгляд — это историческое событие, знаменующее постепенное изменение принципа выборности, тестируемое на местном уровне. Вряд ли сегодня кто-то может представить себе, что президент будет избираться Государственной Думой, последовательно формируемой из представительных органов нижестоящих

уровней, но это такая же возможная реальность, как и выборы по конкурсу. Единственное условие — не вводить этот способ быстро, чтоб не провоцировать реакцию. Девиз руководства страны — приучай народ к определенной мысли медленно и тогда все можно внедрить. Даже немислимое сегодня возможно завтра.

Яркий пример — повышение пенсионного возраста. Сначала все возмущались, а теперь никто не возмущается, но и не сомневается, что в скором времени (скорее всего после выборов Президента РФ в 2018 г.) пенсионный возраст будет увеличен. В истории России такой способ, как выборы конкурсной комиссией, еще не находил применения. При этом необходимо учитывать, что этот способ будет применяться не только к главе муниципального образования, он рассчитан на всех выборных должностных лиц уже существующих и тех, которые будут предусмотрены законодательством в дальнейшем (например, руководитель муниципальной милиции).

Внедрение способа «выборности» должностных лиц прошло довольно незаметно на фоне бурного обсуждения законодательных нововведений 2014–2015 г., когда организационные основы, составляющие базу самостоятельности местного самоуправления, не только фактически, но и юридически стали предметом правового регулирования субъектов Российской Федерации. Тем самым основная задача по укреплению вертикали власти, которая была поставлена Президентом РФ перед федеральными органами государственной власти, была выполнена. Местное самоуправление было реформатировано в муниципальное управление, где полномочия, срок полномочий, порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяются законодательством субъекта РФ с последующим формальным перенесением в ставший уже не нужным устав муниципального образования. Оставалось лишь внедрить в муниципальную среду такой способ управления, который формально реализуется без прямого вмешательства главы субъекта РФ, но фактически курируется и осуществляется при его прямом участии.

Именно новый способ избрания выборных должностных лиц позволяет смоделировать необходимый результат. Посмотрим на данные изменения законодательства более внимательно. Даже при условии, что полномочия, срок полномочий, порядок организации и деятельности органов будет определяться в законе, а не в уставе, если глава муниципального образования будет избираться населением непосредственно или из состава представительного органа, то нельзя гарантировать его полную зависимость от главы региона. А это — пробел в вертикали власти.

Существует немало примеров, когда главы крупных городов, в том числе и столиц субъектов РФ, вступали не только в тайную, но и открытую конфронтацию с высшим должностным лицом исполнительной власти — губернатором субъекта РФ, отстаивая интересы своего муниципального образования, ущемляемые региональными властями. Такую ситуацию необходимо было выправить. Её откорректировали последовательными, но радикальными изменениями, внесенными в Закон 2003 г. № 131.

Смысл введения нового способа избрания выборных должностных лиц не только в самом способе замещения должности, но и в последовательном выравнивании статуса главы муниципального образования со статусом главы местной администрации, являющегося хоть и высшим, но все же должностным лицом муниципальной службы. Разница в порядке замещения должности главы муниципального образования и главы местной администрации заключается в единственном — с

главой местной администрации заключается контракт, который подписывает глава муниципального образования, а с главой муниципального образования контракт не заключается, он осуществляет свою деятельность на основе решения представительного органа. В остальном процедура замещения идентична, но в ситуации с главой администрации — это конкурс, а в случае с главой муниципального образования — это конкурс-выборы.

Этот способ выборов породил новую модель местного самоуправления. При таком способе замещения должности, поскольку нет мандата от населения, глава муниципального образования лишен права входить в состав представительного органа и руководить его работой, хотя и не лишен права вето на принимаемые решения представительного органа. Схема управления закрепляется в уставе муниципального образования, а устав не может противоречить закону субъекта РФ. Субъекты РФ считают такую схему наиболее оптимальной. Сейчас этот вариант управления муниципальным образованием достаточно популярен. Популярность только набирает обороты, и не имея никакого отношения к развитию демократии и самоуправления.

В чем же смысл укрепления вертикали власти при таком выборе управления. В муниципальном районе половину конкурсной комиссии составляют члены, назначенные высшим должностным лицом субъекта РФ. Вряд ли необходимы дополнительные аргументы в поддержку факта, что пройдет то лицо, которое лоббируется (возможно, тайно, но, как правило, открыто) высшим должностным лицом. Ставленник становится высшим должностным лицом муниципального образования, обладающим правом вето и колоссальной компетенцией, в том числе и в бюджетной сфере, то есть самым влиятельным лицом в муниципалитете. Если в поселениях, входящих в состав муниципального образования, предусмотрена такая же модель выбора главы муниципального образования, то половину конкурсной комиссии назначает глава муниципального района, являющийся ставленником высшего должностного лица региона, и, таким образом, лоббируя главу поселения, глава района замыкает вертикаль власти на низовом уровне. В сельских поселениях законом субъекта РФ не может быть предусмотрена безальтернативная модель управления, но это в наших условиях не обязательно. Такие поселения никакого влияния на общий механизм и экономику не оказывают. В городских поселениях допускается безальтернативная модель управления и вертикаль власти будет замыкаться.

Таким образом, в нашем государстве благополучно искоренили многие достижения советской демократии и укрепили вертикаль власти гораздо сильнее, чем в РСФСР, начиная с 1937 года. Вкупе со многими другими аналогичными «достижениями» можно говорить об отсутствии децентрализации и ускорении развития централизации власти со всеми вытекающими отсюда последствиями.

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения 30.08.2017).

² Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // <http://base.garant.ru/185481/#ixzz4rKk2dUAi> (дата обращения 30.08.2017).

³ <http://base.garant.ru/10102768/> (дата обращения 29.08.2017).

⁴ http://base.garant.ru/10102781/#block_1000 (дата обращения 29.08.2017).

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

⁶ Астафичев П. А. Социально-правовая природа народного представительства // Государство и право. 2001. № 11. С. 33.

⁷ См. подробнее: Аржанов В. В. Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 191.

⁸ Гасанбеков С. Р. Местное самоуправление и конституционный принцип народовластия // Общество и право. 2010. № 3. С. 48.

⁹ См.: Соловьев С. Г. Проблемы функционального разграничения компетенции главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти // Государство и право. 2004. № 3. С. 34.

О. А. Лакаев

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

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Административные производства — это структурные элементы административного процесса, они выделяются в зависимости от того, какая разновидность индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления подлежит разрешению. В настоящее время теория административного процесса активно развивается в науке административного права, однако степень исследования его структуры является недостаточной, поскольку часто без внимания остаются отдельные виды административных производств, научная разработка которых могла бы послужить целям последующего усовершенствования законодательства. В частности, речь идёт об административных производствах на государственной службе.

Административные производства на государственной службе можно подразделить на несколько разновидностей по различным классификационным критериям.

В зависимости от наличия у субъекта, в отношении которого осуществляется административное производство, статуса государственного служащего можно выделить производства:

- а) используемые для приобретения статуса государственного служащего;
- б) осуществляемые в отношении лиц, находящихся на государственной службе.

К числу первых относятся административные производства исключительно процедурного характера, целью которых является комплектование кадрового состава государственного органа. Несмотря на то, что они связаны однородной целью, унификация этих производств не представляется возможной, поскольку их содержание зависит от специфики государственной службы.

Порядок поступления на государственную службу включает в себя процедуру замещения должностей государственной службы. Данные должности замещаются, как правило, двумя способами: посредством конкурса и назначения. Специфический порядок регламентирован в законодательстве о военной службе, где

предусмотрены призыв и отбор кандидатов для поступления на военную службу по контракту. Следует отметить, что не всегда эти способы являются средствами первичного замещения должностей гражданами, не обладающими статусом государственного служащего. Они могут быть задействованы и для реализации должностного роста государственного служащего. Исключительно первичным способом является только призыв на военную службу, поскольку задействовать его в отношении лиц, уже состоящих на военной службе, невозможно.

Единого общего правила по осуществлению производств, направленных на приобретение статуса государственного служащего, не существует. Для разных видов государственной службы предусмотрены и соответствующие различия. Для государственной гражданской службы таковым является конкурсное производство. Назначение на должность государственной гражданской службы следует рассматривать как исключение из общего правила о конкурсе, который не проводится: при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности государственной гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»; назначении на должности государственной гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, и в некоторых иных случаях, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе. В системе «государственной службы иных видов» возможность проведения конкурса на замещение вакантной должности в ряде случаев законодателем не предусмотрена (в органах прокуратуры, Следственного комитета РФ) и назначение используется как единственный способ замещения должностей. В иных случаях конкурс рассматривается как исключение из общего правила о назначении. Так, в системе МВД России посредством конкурса замещаются должности государственной службы лишь в учебных и научных подразделениях образовательных организаций (начальник научного центра, начальник кафедры и др.).

Таким образом, к производствам, направленным на приобретение статуса государственного служащего, относятся: конкурсное производство, производство по назначению на должность государственной службы, призывное производство и производство по отбору кандидатов для поступления на военную службу по контракту.

Имеются существенные различия в объёме нормативно-правовой регламентации указанных производств. Если сравнивать конкурсное производство и производство по назначению на должность, то первое регламентировано в большей степени, а его законодательное регулирование дополняется на подзаконном уровне. Это связано с тем, что при назначении на должность в большей степени проявляются дискреционные начала в деятельности начальствующего субъекта, в то время как конкурс как средство выявления наиболее квалифицированного претендента требует всесторонней оценки его профессиональных качеств, что обуславливает коллегиальность соответствующих процедур, меньшую степень усмотрения и соответственно подробный характер нормативно-правовой регламентации этих процедур. Призывное производство как процессуальное средство реализации конституционной обязанности гражданина пройти военную службу имеет наиболее подробную законодательную регламентацию.

К числу производств, осуществляемых в отношении лиц, находящихся на государственной службе, следует отнести все административные производства,

осуществляемые при реализации административно-правового статуса государственного служащего как субъекта внутриорганизационных отношений (аттестационное, дисциплинарное производство, производство по урегулированию конфликта интересов и т.д.).

В зависимости от наличия административно-правового спора (конфликта) либо необходимости применения принудительных мер управленческого характера все административные производства подразделяются на: юрисдикционные и неюрисдикционные.

Юрисдикционные производства возникают в связи с необходимостью применения субъектами, обладающими государственно-властными полномочиями, различных мер административного и дисциплинарного принуждения, а также разрешения ими административно-правовых споров (конфликтов). Неюрисдикционные (процедурные) производства представляют собой порядок осуществления субъектами, обладающими государственно-властными полномочиями, различных управленческих действий, направленных на позитивное правоприменение. В числе неюрисдикционных (процедурных) производств, осуществляемых в сфере государственно-служебных отношений, следует назвать все производства, направленные на приобретение гражданами статуса государственных служащих, а также ряд кадровых производств экзаменационного, удостоверительного и организационно-побудительного характера, включая аттестационное производство, производство по прохождению квалификационного экзамена на государственной гражданской службе, поощрительное производство, производство по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих.

В числе административно-юрисдикционных производств выделяются: производство по административно-правовым жалобам и спорам, контрольно-надзорное производство, исполнительное производство, служебно-дисциплинарное производство и производство по делам об административных правонарушениях¹.

В системе государственной службы из приведённого перечня осуществляется лишь служебно-дисциплинарное производство. Однако следует обратить внимание на то, что разрешение конфликтных ситуаций на государственной службе не ограничивается лишь привлечением к дисциплинарной ответственности. В системе государственной службы появился новый институт, который рассматривается законодателем как одно из административно-правовых средств противодействия коррупции и содержит в себе группу правовых норм, предназначенных для предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

Процессуальные нормы этого института регламентируют отдельные элементы порядка урегулирования конфликта интересов: принятие мер по изменению должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей или в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов; по отводу или самоотводу указанного лица; по передаче принадлежащих ему ценных бумаг (долей участия, паёв в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление².

Вместе с тем следует отметить, что процессуальное регулирование этого института недостаточно развито, не определены процедуры отвода и самоотвода

государственных служащих, что требует разработки научной базы для последующего усовершенствования государственно-служебного законодательства. При этом ввиду наличия конфликта и необходимости его разрешения производство по урегулированию конфликта интересов на государственной службе следует отнести к числу административно-юрисдикционных производств.

В заключение следует подчеркнуть, что разработка научной базы административных производств на государственной службе должна способствовать развитию и углублению теории административного процесса в целом, а в перспективе и оптимизации государственно-служебного законодательства.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., ИНФРА-М, 2016. С. 198–199.

² См.: ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2017 г.) «О противодействии коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. I, ст. 6228; 2017. № 1, ч. I, ст. 46.

К. Н. Мальченко

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

О НЕКОТОРЫХ НОВАЦИЯХ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) существенным образом изменил порядок рассмотрения дел, которые возникают из публичных правоотношений. Впервые закреплено понятие административного искового заявления (ст. 124 КАС РФ), введена обязательная аудиозапись судебного заседания (ст. 204 КАС РФ), появилось требование об обязательном наличии высшего юридического образования у административного истца — гражданина, который намерен лично вести административное дело (п. 4 ч. 1 ст. 126 КАС РФ) и др. Некоторые из этих нововведений были восприняты правоприменителями положительно, а к некоторым из них возникли вопросы.

Отмечая проблемные аспекты нового Кодекса, можно предположить, что многие из них исходят из отсутствия в современной юридической литературе родового понятия «публичное правоотношение». Поэтому большинство авторов при его конструировании вынуждены использовать достижения науки досоветского периода, принимая за основу признаки того или иного вида публичных правоотношений, сложившихся уже в современных условиях. Так, рядом ученых некоторые правоотношения учеными рассматриваются как правовые состояния и обозначаются общими. Однако это неприменимо к такому виду публичных правоотношений, как административные правоотношения, основанием возникновения которых выступают

правовые условия, характеризующиеся наличием потенциально возможных прав и обязанностей лица в сфере государственного управления¹.

По мнению Ю. М. Козлова, главным в теории административных правоотношений является регулятивное воздействие административного права, оказываемое на управленческие общественные отношения, посредством придания им упорядоченного, то есть соответствующего интересам государства и общества, характера. В центре внимания регулятора находятся те виды такого рода отношений, которые непосредственно возникают при практическом выполнении задач и функций государственно-управленческой деятельности².

Наиболее верной представляется точка зрения, высказанная Л. А. Мицкевичем, относительно того, что административные правоотношения складываются в связи и по поводу осуществления государственного управления³.

По нашему мнению, в качестве наиболее верного и полного определения публичного правоотношения можно рассматривать следующее: публичное правоотношение — это урегулированное нормами права, конкретное общественное отношение, с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными, муниципальными или иными политическими полномочиями, выраженное в субъективных правах, свободах и обязанностях, отражающих общественный интерес⁴.

Появление КАС РФ способствовало дифференциации публичных правоотношений от частного — правовых отношений и позволило прекратить практику, касающуюся расширения перечня дел, возникающих из публичных правоотношений, и автоматического их отнесения к виду гражданского судопроизводства.

Определенной законодательной новацией следует считать обозначение в ст. 1 КАС РФ перечня дел, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Условно их можно представить в виде двух групп: 1) дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; 2) дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям. Данный перечень указан законодателем как открытый.

При отсутствии в КАС РФ исчерпывающего перечня многими учеными видится как серьезный недостаток, хотя, по нашему мнению, такое положение обуславливается спецификой административного судопроизводства, его предназначением и ролью в правовой системе и государственно-правовом строительстве. Слабой стороной на сегодняшний день можно считать отсутствие достаточного количества материалов практики применения КАС РФ, в силу чего указанное обстоятельство приводит к наблюдаемым различиям в применении норм процессуального законодательства.

Представляется необходимым и целесообразным уже сегодня четко обозначить критерии, позволяющие отграничить дела, которые подлежат рассмотрению в порядке КАС РФ и ГПК РФ. В число их критериев можно отнести:

во-первых, субъектный состав. Речь идет о том, что дело будет рассматриваться в порядке административного судопроизводства, если в качестве административного истца и (или) административного ответчика выступают государственные

органы, органы местного самоуправления и иные органы, организации которые наделены государственными или иными публичными полномочиями, а также должностные лица;

во-вторых, характер спора. Если говорить о характере спора в общем смысле, то под ним понимается правовой вопрос, который определяется сложившимися материальными правоотношениями и подлежит рассмотрению в соответствующем порядке судом⁵. В свою очередь, КАС РФ исключает рассмотрение требований, которые затрагивают гражданские права и обязанности других лиц или свидетельствуют о наличии гражданско-правового спора между заявителем и другими лицами⁶;

в-третьих, направленность требований к органу публичной власти. Суть данного критерия выражает то обстоятельство, что требования, исходящие от административного истца, должны быть обусловлены наличием властной компетенции у органа публичной власти.

Представляется, что при совокупности названных критериев и независимо от приведенных в перечне категорий дел в КАС РФ дело должно быть рассмотрено в порядке административного судопроизводства.

Поднятые проблемы можно оценивать как спорные, требующие дальнейшего анализа, не исчерпывающие весь спектр проблем в данной сфере. Однако четкое и обоснованное обособление административного судопроизводства от гражданского соответствует конституционным началам отечественной правовой системы, к тому же несомненно и то, что оно представляет собой процессуальную форму наряду с гражданской процессуальной формой, а потому оно зависимо, детерминировано природой и сущностью публичных правоотношений, что в настоящее время законодателем не вполне учтено.

Т. С. Мангушева

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

О ПОРЯДКЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РОЛИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип народовластия, который в большей степени реализуется через представительную власть в местном самоуправлении.

Местное самоуправление и представительная власть занимают центральное место между обществом и государством, являются главными в механизме их взаимодействия и согласования интересов жителей муниципальных образований и государства в целом. Представительная власть — это власть, которая осуществляется не только от имени и в интересах ее представителей — жителей муниципальных образований, но и созданная непосредственно ими в установленном законодательством порядке.

Обязательным выборным органом, который обладает правом представлять интересы населения, принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования, является представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

Процесс формирования представительной власти в России, протекающий всегда сложно и противоречиво, имеет свои исторические корни. Следует отметить важнейшую роль в общественно-политической и экономической жизни России, которую сыграли органы местной власти, в том числе и представительные, образованные согласно утвержденному Александром II в начале 1864 г. «Положению о губернских и уездных земских учреждениях»¹.

После Октябрьской революции 1917 г. в стране сложилась система власти, при которой все представительные органы (сверху донизу) были включены в единую систему государственной власти, а местное самоуправление, представленное Советами народных депутатов, по сути являлось низовым звеном единого государственного аппарата.

Формирование новых представительных органов местного самоуправления обусловлено периодом 1994–1997 г., когда после ликвидации Советов депутатов трудящихся население стало самостоятельно выбирать не только представительные органы, но и глав муниципальных образований и даже губернаторов. Всенародные выборы являлись демократической новацией в модели построения власти в государстве. Однако данные модельные варианты, созданные на уровне субъектов РФ, демонстрировали, что формирование представительной власти происходит не без прямого вмешательства государственной исполнительной власти в деятельность представительной. В ряде субъектов РФ можно найти отдельные положения, свидетельствующие о наличии такого вмешательства.

¹ См.: Ильин И. А. Теория права и государства. М., 2003. С. 12.

² См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2003. С. 13.

³ См.: Мицкевич Л. А. Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / под ред. Н. Ю. Хаманевой. Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. N 1. М., 2009. С. 6.

⁴ См.: Добробаба М. Б., Лупарев Е. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений. М., 2011. С. 34.

⁵ См.: Туманов Д. А., Алехина С. А. К вопросу о правовом характере спора и правоспособности как предпосылках права на предъявление иска // Журнал российского права. 2009. N 12. С. 95–105.

⁶ См., например: Российское гражданское право: В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права: Учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут, 2011; Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.09.2017).

В Федеральных законах от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015 г.) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ №131)³ закреплено право субъектов РФ на перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

Однако данное установление не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, содержащейся в пункте 2 Постановления от 30 ноября 2000 г. № 15-П, где говорится о том, что «вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти...»⁴ и Определении от 15 мая 2007 г. № 406-О-П⁵.

Конечно, как справедливо отмечают некоторые авторы⁶, в настоящее время деятельность нашего государства по определению полномочий депутатов представительных органов муниципального района (городского округа) во многом изменилась по сравнению с заложенной концепцией по построению местного самоуправления в новой России. И это может в ответ повлечь за собой нарушения прав местного самоуправления, предусмотренных Конституцией РФ и Европейской хартией местного самоуправления⁷.

Анализ первых уставов муниципальных образований, принятых после введения в действие ФЗ №131, позволяет увидеть, что структуры органов местного самоуправления и место представительной власти в этой структуре достаточно разнообразны. Среди них можно выделить наиболее распространенные варианты:

1) представительный орган формируется населением на муниципальных выборах. В некоторых муниципальных образованиях со статусом муниципального района представительный орган может формироваться в порядке делегирования, то есть состоять из глав поселений, депутатов представительных органов поселений и др.;

2) представительный орган возглавляет председатель представительного органа, избранный из состава депутатов, который является и главой муниципального образования.

Первый вариант модели создания представительной власти, которая состоит не только из представительного органа, но и главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган, была использована муниципальными образованиями многих субъектов РФ (большинством республик, Саратовской, Тамбовской, Ульяновской, Пензенской областями и др.).

Второй вариант отличается от первого тем, что представительный орган формируется населением только на муниципальных выборах. Возглавляет представительный орган председатель представительного органа. Глава муниципального образования, который избирается населением на муниципальных выборах, как правило, является руководителем местной администрации. Эта модель представительной власти имела место в Волгоградской области, Краснодарском крае, в некоторых муниципальных образованиях Ставропольского края и др.

В настоящее время намечается тенденция создания совершенно иной структуры органов местного самоуправления, которая уже адаптирована во многих

муниципальных образованиях Саратовской, Волгоградской областей, других субъектах РФ. В этой структуре только представительный орган формируется населением муниципального образования. Главами муниципальных образований становятся лица, успешно прошедшие конкурс в установленном законодательстве порядке, которые в дальнейшем возглавляют местную администрацию. В связи с новой структурой органов местного самоуправления повышается и значение не только конкурсной комиссии, но в первую очередь авторитет представительного органа. Поэтому необходима тщательная разработка механизма повышения ответственности представительного органа в принятии решения о назначении главы муниципального образования. Одновременно для населения муниципального образования должны быть расширены права по отрешению от должности главы муниципального образования.

Однозначно определить, какая модель является оптимальной, крайне трудно, так как качество модели в настоящее время зависит от личных качеств избранных. Лучше решаются вопросы местного значения там, где представительная власть сформирована из людей не только компетентных, но и ответственных, проявляющих заботу не о себе, а о своих избирателях, по-настоящему любящих свою маленькую родину.

¹ Музей истории российских реформ имени П.А. Столыпина: [сайт]. URL: <http://музейреформ.рф/node/13687> (дата обращения: 02.09.2017).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22, ст. 2770; 2015. № 6, ст. 886.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4765.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Вестник Конституционного Суда. 2001. № 1.

⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону» // URL: <http://www.reshehiya-sudov.ru/2007/187465/> (дата обращения: 01.09.2017).

⁶ См., например: Егошин О.А. К вопросу о полномочиях депутатов представительных органов муниципального района (городского округа) в Республике Марий Эл // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления: сборник материалов Международной научно-практической конференции, 26–27 сентября 2016 г. / Юридический ф-т Мар. гос. ун-та; отв. ред. проф. Т.Н. Михеева. Йошкар-Ола, 2016. С. 96–100.

⁷ См. подробнее: Колесников А.В. Принцип лимитизации правового регулирования местного самоуправления субъектами российской федерации как элемент принципа гармонизации законодательства // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4. С. 56–61.

Ю. Н. Мильшин

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

А. А. Вахненко

студент 321 группы ИПД ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ КАК ВАЖНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В стремительной правотворческой деятельности и в многообразном правоприменительном процессе люди чаще всего соприкасаются с актами и действиями государственных органов и их представителей. К сожалению, на практике трудно обнаружить их внутренний импульс, каковым является административное усмотрение. Ведь именно оно показывает содержание правовых актов, реальное отношение органов государственной власти к публичным интересам, а также уровень профессионализма и правосознания государственных служащих.

В советский период административистами редко использовалась категория «административное усмотрение». Как правило, имелась в виду подзаконная деятельность органов управления и государственных служащих. Это означало их жесткую связанность нормами законов и вышестоящих органов. Собственные нормы обязывающие, запретительные, управомачивающие лишь иллюстрировали природу административно-правовых отношений, возникавших в процессе деятельности государства либо исполнительных органов.

Так, видные советские административисты А.Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская утверждали, что в советском государственном управлении усмотрение — право администрации самостоятельно оценить условия, в которых применяется закон, с тем, чтобы избрать решение, наиболее целесообразное из всех тех, которые предоставляются законом¹.

Ю. П. Соловей в административное усмотрение вкладывал следующее понимание — это оценка фактических обстоятельств, основания (критерии) которой не закреплены в правовых нормах достаточно полно или конкретно, производимая органом государственного управления (должностным лицом) при выборе в пределах, допускаемых нормативными актами, оптимального варианта решения конкретного управленческого вопроса².

А. П. Корнев рассматривал административное усмотрение через призму свободы, доказывая, что административное усмотрение — определенная рамками законодательства известная степень свободы органа в правовом разрешении индивидуального конкретного дела, предоставляемая в целях принятия оптимального решения по делу³.

Более современный взгляд несет в себе определение, данное Т. Г. Слюсаревой, административное усмотрение — это определённая нормативно-правовыми актами свобода выбора варианта поведения полномочного субъекта (государственного служащего) на основе его мыслительной деятельности с учетом реализации им публичного интереса с целью принять оптимальное управленческое решение,

совершить действие или воздержаться от его совершения (бездействия) для целесообразной реализации своих полномочий⁴.

Анализируя различные определения административного усмотрения, можно выделить ряд общих признаков. Во-первых, усмотрение должно происходить в рамках, определяемых нормативными правовыми актами, т.е. соответствовать принципу законности. Во-вторых, оно должно реализовываться с целью принятия оптимального решения исходя из публичного, а не личного интереса субъекта усмотрения, при этом учитывать не только интересы государства, но и интересы физических и юридических лиц⁵. В-третьих, неоспорим тот факт, что усмотрение — проявление свободы. Г. Ф. Шершеневич считает изучаемое явление «мерой свободы», Т. Г. Слюсарева интерпретирует его как «свобода субъекта права»⁶.

В доктрине административного права помимо указанных признаков административного усмотрения выделяют так же и иные, зависящие уже от смысловых акцентов, расставляемых авторами.

Принято выделять реактивную и инициативную формы усмотрения. Первая предусмотрена для тех ситуаций, когда до их наступления законодательство требует оперативной правовой реакции, однако выбор способа поведения, действия или бездействия оставляет правоприменителю. Инициативная же форма реализации усмотрения заключается в том, что применение подлежащей норме определяется не законодателем, а властным субъектом.

Субъектами административного усмотрения являются государственные и муниципальные служащие, руководители предприятий и учреждений. Причем пределы и границы административного усмотрения зависят от объема полномочий соответствующих должностных лиц. Даже государственные служащие при малом объеме их функций могут своими оправданными или ошибочными мнениями и действиями создавать феномен административного усмотрения.

Как видно, административное усмотрение есть активное проявление субъективного фактора в процессе правотворчества и правоприменения. Поэтому субъекты, наделенные правом применять административное усмотрение, должны обладать высоким уровнем профессионализма, уметь глубоко анализировать ситуацию. Оценка целесообразности для применения общей нормы означает прежде всего понимание государственных и общественных интересов, коим служит чиновник.

Однако низкий уровень профессионализма чиновников, нежелание уважать и защищать тех, кому они служат, безответственность, сложившийся дефицит ответственности среди чиновников снижают позитивный потенциал административного усмотрения как важного правового инструмента, позволяющего правоприменителю оперативно защищать публичные интересы. В России остается высокий уровень коррупции, несмотря на колоссальные средства, которые тратятся государством на борьбу с коррупцией.

Часто административное усмотрение отождествляют с таким явлением, как произвол. Между рассматриваемыми категориями существует принципиальная разница, которая заключается в том, что усмотрение — это всегда деятельность, осуществляемая в границах, установленных нормативными правовыми актами, которые законодатель может регулировать. Произвол же не определяется никакими нормами права.

Так, усмотрение основывается на праве и мотивации, направленной на защиту публичных интересов, а носитель произвола не имеет мотивации и часто руководствуется личными интересами, а зачастую бездумно реализует свои полномочия.

Однако административное усмотрение способно деградировать к административному произволу по мере расширения или разрушения определенных правом границ. Отсюда возникает необходимость сужать рамки свободы выбора той или иной модели поведения субъекта властной деятельности и основывать их на уже указанных принципах законности, публичности интересов, а также на профессионализме и ответственности.

К сожалению, административное усмотрение нередко становится источником злоупотребления власти. Соответственно возникает ещё одна объективная причина ограничивать его пределы.

В современном законодательстве существуют нормы, излишне содержащие административное усмотрение. Они не способствуют повышению эффективности работы государственных органов, а зачастую и вовсе создают благоприятные условия для коррупции, впоследствии вызывая правовой нигилизм и оказывая негативное влияние на менталитет граждан.

В качестве примера норма из законодательства о государственной гражданской службе. В пункте 5 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ⁷ говорится о таком основании для увольнения с государственной гражданской службы, как принятие гражданским служащим в статусе руководителя необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба государственному органу. Сейчас созданы такие правовые условия, что за совершение указанных деяний субъект правонарушения может не только остаться на прежней должности, но и не понести ответственности вовсе, так как применение любой меры дисциплинарной ответственности остаётся правом представителя нанимателя. Аналогично регулируется применение взысканий по основаниям, указанным в п. 6 ч. 1 ст. 3779-ФЗ: однократного грубого нарушения гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации.

В вышеперечисленных случаях, на наш взгляд, законодатель определил явно недостаточный уровень правовой ответственности. Поэтому целесообразно будет внести изменения в Федеральный закон №79-ФЗ: из п. 5 ч. 1 ст. 57 исключить основания для увольнения, установленные п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 указанного Федерального закона. Но добавить в статью 57 ч. 1.1, которая устанавливала бы обязанность представителя нанимателя применять такую меру дисциплинарного взыскания, как увольнение с государственной гражданской службы по основаниям, установленным п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе». Это способствует повышению эффективности, рационализации деятельности органов государства, позволит создать конкурентную среду, где качественные управленцы смогут занять свою нишу и внести вклад в развитие государственной власти.

В перспективе такого рода изменения помогут снизить коррупционную составляющую, преодолеть правовой нигилизм и минимизировать негативное воздействие на российскую ментальность.

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что административное усмотрение — это свобода деятельности правоприменителя, осуществляемая в рамках, определенных нормативными правовыми актами, заключающаяся в умственной деятельности с целью принятия оптимального, наиболее целесообразного решения (в виде действия или бездействия) сложившейся ситуации исходя из публичного интереса, собственного профессионализма и личной ответственности.

В современной России совершенствование правового механизма реализации административного усмотрения необходимо осуществлять путем его правового ограничения, то есть посредством сужения пределов его применения, поскольку уровень правосознания современного общества не позволяет эффективно использовать рассматриваемое правовое средство в существующем объеме.

¹ См.: Лунев А.Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. М., 1948.

² См.: Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 20.

³ См.: Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 421.

⁴ См.: Слюсарева Т. Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 7.

⁵ См.: Мильшин Ю. Н. К вопросу о пределах административного усмотрения субъектами разрешительной системы // Вестник СГУОА. 2013. № 6 (95). С. 55.

⁶ См.: Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1995; Слюсарева Т. Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 327–331.

⁷ См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4824.

А. И. Пермяков

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

О НАУЧНЫХ ПОДХОДАХ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НАИМЕНОВАНИЙ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

С принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона „О таможенном регулировании в Российской Федерации“»¹ система государственной службы в России изменилась. Наряду с государственной гражданской службой и военной службой появилась государственная служба иных видов, модифицированная из правоохранительного вида службы, в которому относилась служба в полиции, таможенных органах, органах ФСБ, прокуратуры и ряд иных, специфика правоохранительной службы которых определялась

исходя из ее функций, обеспечивающих безопасность, законность и правопорядок, осуществлением борьбы с преступностью, с деятельностью по защите прав и свобод человека и гражданина.

В работах П. П. Сергуна неоднократно обосновывалось положение о том, что «государственная служба может быть общего и специального характера; общий характер служебных отношений проявляется в межотраслевом аспекте, когда государственно-служебные функции реализуются через устоявшиеся общие стандарты и подходы, имеющие отношение ко всем сферам деятельности, а служебные отношения специального характера носят выраженную отраслевую направленность, которая проявляется через профессиональную деятельность государственных служащих»². Вероятно, по этой причине проект закона о правоохранительной службе, который ранее вносился в Государственную Думу, был отозван.

В настоящее время законодатель окончательно отказался от формирования общей, консолидированной базы правоохранительной службы (деятельности) РФ, которая регулируется целым рядом отдельных законодательных актов. А ведь правоохранительная деятельность представляет собой сложное явление. По мнению С. С. Алексеева, это — деятельность государственных органов, в которую наряду с исследованием обстоятельств деяний, где обнаружены признаки правонарушений, включается принятие специальных юридических мер воздействия против правонарушителей и в целях профилактики правонарушений (правовая ответственность), а также исполнение этих мер. Правоохранительная деятельность выступает проводником правоохранительной функции государства и права³.

Отношение к данному изменению может быть различным, но такое положение естественным образом ведет к множественным законодательным пробелам и противоречиям. На это уже указывают исследователи. В частности, В. М. Бакуном обращалось внимание на такие пробелы, выражающиеся в отсутствии единства в подходах и собственно общей модели и структуры в правовом регулировании статуса служащих в нормативно-правовых актах о разных видах правоохранительной службы; в отсутствии четкого выделения элементов правового статуса и др.⁴

По нашему мнению, требуется более пристальное внимание к использованию в последней редакции Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 23.05.2016 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации»⁵ термина «государственная служба иных видов», представляющегося неудачным словосочетанием, которым, по сути, законодателем указывается на то, что государственную службу в отдельном конкретном государственном органе следует воспринимать в качестве отдельного вида государственной службы⁶.

Сегодня можно утверждать, что существуют такие виды государственной службы, как служба: в органах внутренних дел (включая полицию); в учреждениях, подразделениях и органах уголовно-исполнительной системы; в системе противопожарной службы МЧС России; в органах, относящихся к Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации; в таможенных органах; в органах прокуратуры, в войсках национальной гвардии.

Безусловно, в нормативной базе всех указанных видов государственной службы имеются отличия, тем не менее, есть и целый ряд общих признаков, к которым можно отнести: специфику задач и функций, выполняемых этими органами; основным деятельностью являются специальные принципы в организации службы; характер службы, проходящей в особых условиях, сопровождающийся риском;

имеющаяся профессиональная специфика; предназначение выполняемых служебных обязанностей (осуществление защиты жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, прав и публичных интересов граждан, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка и т. д.); наличие специфических дисциплинарных уставов (положений), в которых учитываются особенности должностных функций и условий службы; особые условия и порядок поступления на службу, ее прохождения, присвоения специальных званий, проведение испытательного срока, аттестации, прекращения службы; особый порядок привлечения к правовой ответственности и многое иное⁷. Такое положение детерминируется содержанием деятельности, которую осуществляют сотрудники, проходящие указанные выше виды государственной службы, которая является в целом правоохранительной.

Представляется, что, отказавшись от термина «правоохранительная служба», законодатель вообще отказывается признавать природность в прохождении государственной службы на должностях, нахождение на которых связано с осуществлением правоохранительной деятельности, что может породить в перспективе возникновение сложностей в правоприменительной практике, тем более, что и внутренняя структура так называемых правоохранительных органов не отличается однородностью⁸.

Поэтому, несмотря на то, что регулирование организации и управление прохождением государственной службы на различных ее должностях в правоохранительных органах осуществляется в соответствии с различными нормативными документами, просматривается объективная необходимость в сохранении некоторых единых принципов ее регулирования. Для этого необходимо внести в формулировку ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» изменения, указав на то, что система государственной службы включает в себя: государственную гражданскую службу; военную службу; государственную службу иных видов, сопряженную с правоохранительной деятельностью. Это позволит окончательно отказаться от создания единого федерального закона для всех видов правоохранительной службы, интегрального по сути (при этом сохранив ее разделение на виды), а также использовать для всего массива служебной деятельности, некоторые законодательные конструкции, используемые в других видах государственной службы, в органах внутренних дел (включая полицию); в учреждениях, подразделениях и органах уголовно-исполнительной системы; в системе противопожарной службы МЧС России; в органах, относящихся к Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации; в таможенных органах; в органах прокуратуры, в войсках национальной гвардии.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4388.

² Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 12.

³ См.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. Вып. 1. С. 73, 74.

⁴ См.: Бакун В. М. Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2016. № 92, ст. 3091.

⁶ Видимо, по этой причине был внесен в ГД ФС РФ проект Федерального закона № 102341-7 «О государственной судебной службе РФ» и два проекта, которые вносят поправки в другие акты в связи с его принятием, которым предлагалось установить специальный вид государственной службы на должностях

судебной службы в аппаратах ВС, судов общей юрисдикции и арбитражных судов — судебная служба. Данный проект не получил одобрения // URL: <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 12.09.2017).

⁷ См., подробнее: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник. М., 2013.

⁸ Например, согласно ст. 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ войска национальной гвардии Российской Федерации —

Т. А. Смагина

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ СЕТИ ИНТЕРНЕТ НА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ¹

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации² отмечает, что к национальным интересам относятся объективно значимые потребности личности, в первую очередь в обеспечении ее защищенности. Но в настоящее время появились новые формы противоправной деятельности, в частности, с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий. Одна из наиболее острых проблем — размещение материалов различной направленности в сети Интернет: от суицидальных³ до экстремистских⁴. На наш взгляд, это можно отнести к особым факторам, провоцирующим нарушение развития психики у ребенка. Правомерно возникает вопрос: кто и как должен встать на защиту подрастающего поколения, которое проводит необоснованно длительное время в сети Интернет и уже не мыслит своей жизни без него?

Интернет-зависимость еще не признана медицинским диагнозом, но специалисты-психологи склоняются к тому, что интернет-зависимость продолжает ряд зависимостей — алкогольной, наркотической, игровой зависимости⁵. Так, в 2015 г. постоянным пользователем социальной сети были размещены фотографии бросившегося под поезд подростка, которые сделаны перед совершением самоубийства, и широко распространились в Интернете. Впоследствии появилось предположение, что причиной самоубийства могло стать психоделические видео из группы, на которую была подписка подростка. В течение 2016 г. в социальных сетях рождается огромное количество «групп смерти»: «Синий кит», «Тихий дом», «Разбуди меня в 4:20» и тому прочие, цель которых — убедить подростков-пользователей в том, что их жизнь ничего не стоит. Налицо высокий уровень эмпатии несовершеннолетних — способности временно «объединиться» с другим человеком и увидеть мир его глазами⁶. И подростки начинают поиск «себя» через социальные сети.

Наш интерес привлекла статистика заболеваемости психическими расстройствами и расстройствами поведения детей. Учитывая, что обеспечение национальной безопасности относится к компетенции органов государственной и муниципальной власти, следует отметить, что органы здравоохранения составляют ежегодные статистические отчеты. Специалистами Департамента мониторинга,

анализа и стратегического развития здравоохранения Министерства здравоохранения Российской Федерации и ФГБУ «Центральный научно-исследовательский институт организации и информатизации здравоохранения» Министерства здравоохранения Российской Федерации подготавливается информация о состоянии здоровья детей в возрасте 0–14 и 15–17 лет с 2005 по 2015 гг. Представленные в отчете данные свидетельствуют о снятии диагноза у небольшого количества несовершеннолетних⁷, что и предполагает Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, указывая на достижение позитивных результатов в решении задач укрепления здоровья граждан. При этом следует отметить, что цифры статистики отражают лишь тех, кто обратился за помощью. А сколько детей, чьи родители не обращаются в медицинское учреждение, скрывают болезнь ребенка или даже не подозревают, что она есть, кто не стоит на учете в медицинском учреждении и кому не оказывается своевременная помощь — узнать не представляется возможным.

Детский психоаналитик Ф. Дольто подростковый период от четырнадцати до восемнадцати лет характеризует «переходом» к взрослой жизни, временем «возмужания». В этот период подростки крайне ранимы и ищут защиты от взрослого окружения в Интернете, где ему «помогут» сориентироваться, поднять уверенность в себе, найти поддержку в воображаемой виртуальной жизни. И, анализируя взаимодействие ребенка с компьютером, Ф. Дольто говорит, что плюс — это относительная свобода действий и развитие логического мышления, а минус — дети изолируются⁸.

Психолог А. Бандура, автор работ по моделированию, самоэффективности и подростковой агрессии считает, что в современном обществе враждебные образцы поведения подростки перенимают из трех источников: семья; субкультура и средства массовой информации⁹. Сегодня процесс социализации через семью, признанный и действующий веками институт, со своими традициями, все активнее дополняется средствами массовой информации и массовых коммуникаций, особенно сетью Интернет, которые и становятся важнейшим институтом социализации, образования и просвещения подрастающего поколения.

Концепция информационной безопасности детей¹⁰ отмечает в качестве одного из принципов ответственность государства за соблюдение законных интересов детей в информационной сфере. Тысячи интернет-сайтов, распространяющих запрещенную в РФ информацию, в том числе сведения о призывах и способах совершения самоубийства¹¹, блокируется лишь по решению суда. В 2012–2016 гг. блокировке подверглись более 10 тысяч интернет-ресурсов¹², распространявших информацию о способах самоубийства, информацию, пропагандирующую или олицетворяющую насилие, смерть, иные противоправные действия.

Регулярная организация мероприятий со стороны уполномоченных органов власти и подведомственных им учреждений, направленных на повышение уровня медиаграмотности детей, позволят приобретать навыки безопасного существования в современном информационном пространстве¹³. Таким образом, государство перекладывает ответственность на самих детей: если приобретёте навыки — возможно сможете ими воспользоваться в позитивных целях. А подростки в возрасте подтверждения (*лат. confirmatio* — утверждение) развиваются в соответствии с теми представлениями, которые получают от взрослых, и в тех пределах познаний, которые ставит перед ними общество. Родителям, обществу, специалистам,

государственным служащим следует оказывать помощь подростку в становлении его как личности и воспитании ответственности за себя.

Роль государства, как видится, в установлении критериев обеспечения технических возможностей по ограничению доступа детей к информации, которая для них запрещена, посредством тотального контроля в самом зародыше создания интернет-сайтов или групп в социальных сетях через усложнение этой процедуры, вплоть до государственной регистрации. Сейчас это требует лишь наличие компьютера. Но, если мы ранее говорили об информационной безопасности детей, значит, в определенной степени интернет-ресурсы представляют из себя информационную опасность для детей.

На наш взгляд, защиту детей от негативного воздействия сети Интернет возможно осуществлять через специальные психолого-диагностические центры, создаваемые совместно образовательными органами и органами здравоохранения. Цель их деятельности — при ежегодном обследовании детей пубертатного возраста определить психотип ребенка, уровень влияния на него различного рода зависимостей и прочее, что позволит родителям вовремя среагировать.

Государство же через контроль Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций отслеживает содержание интернет-сайтов¹⁴. При осуществлении профилактической деятельности в области построения безопасного для детей Интернета Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации ведет работу по следующим направлениям: установка предупредительных «маячков» для родителей на опасные для детей сайты; блокировка опасного контента; создание в Интернете безопасной зоны; обучение детей работе в интернете¹⁵.

Из сказанного следует, что лишь в комплексном применении различных государственных мер и подходов органами государственной власти совместно с родителями и образовательными организациями можно будет говорить о защите детей от вредоносной информации во всем интернет-пространстве.

¹ При реализации проекта используются средства, выделенные в качестве гранта на основании результатов Общероссийского конкурса профилактических программ в сфере охраны психического здоровья детей и подростков «Здоровое поколение», проведенного Союзом охраны психического здоровья».

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212

³ Розанов В.А. Самоубийства среди детей и подростков — что происходит и в чем причина? // Суицидология. 2014. № 4 (17). С. 16–31.

⁴ Григорьева Л.В. О научном подходе к уголовно-правовой оценке действий экстремистской направленности // Современное право. 2015. № 7. С. 99–106.

⁵ URL:// <http://www.psychologies.ru/observers/kagan-viktor/internet-zavisimost-vse-li-tak-ploho> (дата обращения: 29.08.2017).

⁶ См., например: URL: // <http://psychology-ru.info/empatia/> (дата обращения 29.08.2017)

⁷ Здравоохранение в России. 2015. Статистический сборник. Росстат. М., 3 — 46. 2015.

⁸ См.: Франсуаза Дольто. На стороне ребенка // URL:// <https://bookz.ru/> (дата обращения: 29.08.2017)

⁹ См.: Альберт Бандура: Фрустрационная теория // URL:// <http://bookz.ru/> (дата обращения 29.08.2017).

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 2 декабря 2015 г. № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 49, ст. 7055.

¹¹ См: пп. «в» п. 5 ст. 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448; 2017. № 31, ч. I, ст. 4827; п. 1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48; 2017. № 18, ст. 2664.

¹² URL: // <http://inforu.news/2016/12/19/> (дата обращения: 30.08.2017)

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 2 декабря 2015 № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 49, ст. 7055.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2015 г. № 327 «Об утверждении Правил осуществления контроля за деятельностью организаторов распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», связанной с хранением информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и информации об этих пользователях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 16 ст. 2367; Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 10 апреля 2013 г. № 81 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию» // Рос. газ. 2013. № 258.

¹⁵ URL: // <http://minsvyaz.ru/ru/ministry/common/> (дата обращения: 30.08.2017).

Ю. В. Соболева

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

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

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ К НЕКОММЕРЧЕСКИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ, ВЫПОЛНЯЮЩИМ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТОВ

***...государство преследует и цель создать условия объекту
для самостоятельного развития и самоуправления***

профессор В. М. Манохин

Среди негосударственных организаций одним из видов коллективных субъектов, в отношении которых наиболее активно реализуются контрольные и надзорные мероприятия органов юстиции и прокуратуры, являются так называемые «иностранцы». Так, в качестве контрольно-предупредительной меры административного принуждения можно рассматривать обязанность организаций, отвечающих соответствующим признакам, регистрироваться в качестве выполняющих функции иностранных агентов.

Ст. 29 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ предусматривает, что общественное объединение, намеревающееся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество

от иностранных источников, которые указаны в п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»², и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, обязано до начала участия в указанной политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Полномочия по ведению реестра возложены на Министерство юстиции РФ в соответствии с Приказом Минюста РФ от 30 ноября 2012 г. № 223 «О Порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»³.

Это же положение содержится и в п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», в котором также указано, что в случае выявления некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 этого Закона реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, уполномоченный орган включает такую некоммерческую организацию в указанный реестр. Таким образом, при невыполнении данной контрольно-предупредительной меры следует другая, а именно принудительное включение Минюстом РФ организации в реестр «иностранного агента». Кроме того, ответственность за данное правонарушение предусмотрена и в КоАП РФ, а именно в ст. 19.34 «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента».

И заключительным этапом невыполнения указанных обязательств является применение уголовной ответственности к виновному физическому лицу. В соответствии со ст. 330.1 УК РФ, злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

В 2016 г. Международной правозащитной организацией Amnesty International был подготовлен доклад «Агенты народа. Четыре года действия закона об «иностранном агенте», посвященный практике применения в России законодательства об «иностранном агенте». В докладе отмечается, что за четыре года, прошедшие после вступления в силу изменений в законодательство о некоммерческих организациях, касающихся «иностранного агента» в ноябре 2012 года, 148 организаций были включены в список «иностранного агента». Большую часть из них внесли в список в период с мая 2014 г., с того момента, когда Министерство юстиции РФ получило полномочия принудительно вносить организации в список. Только девятнадцать из этих некоммерческих организаций удалось доказать в суде, что они отказались от иностранного финансирования и их можно исключить из реестра «иностранного агента». Однако даже в случае, если организацию исключают из этого

списка, её название по-прежнему фигурирует в нём с пометкой, что она «прекратила выполнять функции иностранного агента». Двадцать семь организаций после включения их в реестр «иностранного агента» закрылись. Комментарии с этой информацией были размещены рядом с названиями организаций, однако окончательно из этого списка их не удалили⁴.

Так, в реестр «иностранного агента» были включены несколько экологических некоммерческих организаций, не осуществляющих никакой политической деятельности. Одна из таких организаций — Региональная общественная организация «Экологическая вахта Сахалина» — была создана в 1997 г. и уже 20 лет охраняет природу и защищает экологические права граждан. Организация считает включение ее в реестр «иностранного агента» в сентябре 2015 года неправомерным и нарушающим ее законные права, в связи с чем оспаривает это в судах различных инстанций. В частности, жалоба по одному из исков «Эковалты Сахалина» к Минюсту России поступила в Европейский суд по правам человека. Соответствующие иски экологических организаций также рассматриваются Верховным Судом России⁵.

В 2014–2015 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено 73 дела и большинство из них возникло в связи с реализацией Минюстом России полномочия по принудительному внесению в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в случае неподачи ими соответствующего заявления.

Обращение в суд некоммерческих организаций было обусловлено их несогласием с принятыми решениями или отказом в исключении из реестра. Чаще всего организации указывали, что не получали иностранного финансирования или не занимались политической деятельностью.

По статье 19.34 КоАП РФ об административных правонарушениях «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» за 2014–2015 г. мировыми судьями было рассмотрено 70 дел.

Статья выделяет два состава административных правонарушений:

1) осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц — от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (часть 1);

2) издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети Интернет, без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц — от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (часть 2).

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.34 КоАП РФ, подвергнуто административному наказанию 70 лиц⁶.

Однако, как следует из санкций ст. 19.34 КоАП РФ, штрафы за данное правонарушение непомерно высоки для некоммерческих организаций. Это положение было отражено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и

пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкечева»⁷. Федеральному законодателю надлежит, по мнению Конституционного Суда РФ, внести в КоАП РФ необходимые изменения, а впредь до их внесения размер административного штрафа, назначаемого должностным лицам и юридическим лицам за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.34, может быть снижен судом ниже низшего предела, определенного санкцией данной нормы, в случаях, когда наложение административного штрафа в установленных ею пределах не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение имущественных прав привлекаемого к административной ответственности лица.

Но данное Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. так и не было учтено ни законодателем, ни правоприменителями.

Так, например, показательна ситуация, сложившаяся с союзом, а впоследствии с фондом «Женщины Дона», в отношении которого был назначен штраф в размере 300 тыс. рублей по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ. Союз «Женщины Дона» был создан в 1993 г. и занимался поддержкой гражданского населения, пострадавшего от вооруженных конфликтов. Союз оказался в числе первых организаций, которым прокуратура выдвинула требование записаться в реестр «иностранцев». Для продолжения работы была создана новая организация — фонд «Женщины Дона». Впоследствии Минюст РФ включил в реестр иностранных агентов данный фонд. Надзорное ведомство возбудило дело об административном правонарушении, а суд оштрафовал организацию на 300 тыс. рублей по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ. В июне 2016 г. в отношении главы фонда возбудили уголовное дело за неисполнение «закона об иностранных агентах» по ст. 330.1 УК РФ, санкция которой предусматривает, в том числе до двух лет лишения свободы.

Организацией была подана жалоба в Верховный Суд РФ на незаконное привлечение к административной ответственности за нежелание добровольно регистрироваться в реестре «иностранцев» по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ, в которой она просила отменить штраф в размере 300 тыс. рублей. Верховный Суд РФ отменил решение суда первой инстанции, сославшись на то, что административное дело в отношении фонда было рассмотрено ненадлежащим судебным органом. Так, решение о назначении штрафа было принято мировым судьей, а должно быть вынесено районным судом. На этом основании судья В. Меркулов постановил отменить предыдущие судебные решения и назначение штрафа, а производство по делу прекратить⁸.

Вероятно, что если бы дело по первой инстанции было рассмотрено надлежащим судьей, то решение о назначении штрафа осталось бы в силе и значительные средства, предназначенные для благотворительности и потраченные фондом на выплату административного штрафа, так бы и не были ему возвращены. Хотя, как уже было указано, одним из условий включения в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента, является участие в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. А в п. 6 ст. 2

Федерального закона «О некоммерческих организациях» прямо сказано, что к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность.

Возникает на практике ситуация, когда в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, как раз и включаются те организации, чья деятельность в соответствии с законом не может подпадать под политическую. Исходя из приведенных выше примеров — это в основном организации, осуществляющие социальную поддержку и защиту граждан, защиту растительного и животного мира, благотворительную деятельность.

Таким образом, следует согласиться с выводами, сделанными в Заключении Комиссии по развитию некоммерческих организаций Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека о правоприменительной практике Федерального закона о некоммерческих организациях, выполняющих функции «иностранного агента». В данном документе, в частности, говорится, что указанная правоприменительная практика как судебная, так и Министерства юстиции РФ, противоречит Федеральному закону «О некоммерческих организациях»⁹.

Вразрез с положениями Постановления Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. было принято несколько федеральных законов, ограничивающих права некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Так, например, ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» была дополнена п. 2.2, в соответствии с которым некоммерческой организацией — исполнителем общественно полезных услуг — не может признаваться организация, выполняющая функции иностранного агента¹⁰.

В связи с вышеизложенным применение административной ответственности к некоммерческим организациям по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ за невыполнение обязанности регистрации в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, является избыточной мерой и данная норма должна быть исключена из КоАП РФ. В случае отсутствия регистрации в добровольном порядке в указанном реестре к некоммерческой организации уже применяется такая мера как принудительное внесение в реестр Министерством юстиции РФ (которую можно рассматривать как меру административного пресечения), что в свою очередь влечет еще ряд ограничений прав данных организаций в соответствии с законодательством.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

⁹ Рос. газ. 2012. 3 дек.

¹⁰ См.: Доклад Международной правозащитной организации Amnesty International «Агенты народа. Четыре года действия закона об «иностранцах» опубликован на сайте Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека // URL: <http://president-sovet.ru/files/06/00/0600952c-d32bb8d0a1255c700ee52652.pdf> (дата обращения: 14.07.2017).

¹¹ См.: Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека при ответствует исключение «Экологической вахты Сахалина» из реестра «иностранцев» // URL: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3854/> (дата обращения: 14.07.2017).

⁶ См.: Справка Верховного Суда РФ по итогам обобщения судебной практики по делам, возникающим из публичных правоотношений, связанным с применением законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.34 КоАП РФ // URL: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3629/> (дата обращения: 15.07.2017).

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 16, ст. 1921.

⁸ См.: Верховный Суд отменил незаконный 300-тысячный штраф фонду «Женщины Дона», в поддержку которого выступал СПЧ // URL: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3799/> (дата обращения: 15.07.2017).

⁹ Заключение Комиссии по развитию некоммерческих организаций Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека о правоприменительной практике Федерального закона о некоммерческих организациях, выполняющих функции «иностранного агента» // URL: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3916/> (дата обращения: 15.07.2017).

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4220.

К. А. Тихонов

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

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ

В последние годы в Российской Федерации заметно активное развитие сектора финансовых услуг (формирование кредитных потребительских кооперативов, в частности), а также приоритет защиты прав и интересов граждан в сфере кредитной кооперации. Это ведет к необходимости актуализации законодательства об ответственности кредитных потребительских кооперативов, а также их должностных лиц.

Кредитный потребительский кооператив (КПК) представляет собой добровольное объединение физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков).

С принятием Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»¹ был надлежущим образом сформирован перечень требований к созданию и функционированию КПК, что позволило законодателю тщательно следить за их деятельностью и проводить соответствующий контроль. В рамках данной статьи необходимо затронуть следующие положения законодательства о КПК:

Обязанность КПК соблюдать финансовые нормативы, в том числе величину резервного фонда КПК, ограничение доли денежных средств аффилированных лиц, участвующей в формировании фонда КПК, максимальную сумму займа, предоставляемую одному участнику КПК и так далее (ч. 4 ст. 6 Закона о кредитной кооперации). Следует отметить, что КПК при расчете указанных финансовых нормативов следует руководствоваться Порядком расчета финансовых нормативов кредитных

потребительских кооперативов, утв. приказом Минфина России от 7 мая 2013 г. № 51н.

Необходимость соблюдения порядка размещения средств резервного фонда КПК (п. 3 ч. 2 ст. 5 Закона о кредитной кооперации). Для данного положения основополагающим актом является Порядок размещения средств резервных фондов кредитных потребительских кооперативов (утв. приказом Минфина РФ от 22 июля 2010 г. № 78н).

Защита прав членов КПК (пайщиков) (ч. 1 ст. 13 Закона о кредитной кооперации). В перечень прав включены: право получать займы от КПК, право вносить в паевой фонд КПК добровольные взносы, право участия в управлении КПК, право на информацию о деятельности КПК.

Хранение документов КПК, перечень которых является открытым и включает в себя устав КПК (вместе с изменениями и дополнениями), реестр членов КПК, бухгалтерскую отчетность, положения о филиалах и представительствах, протоколы общих собраний членов КПК и т.д. (ст. 29 Закона о кредитной кооперации)

Требования в указанном списке представляют наибольший интерес² в сфере урегулирования деятельности КПК, поскольку нарушения именно данных положений нашли закрепление в качестве отдельных составов административных правонарушений.

Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ глава 15 КоАП РФ дополнена статьей 15.38, вступившей в силу 22 июня 2014 года.

Составы административных правонарушений в сфере функционирования КПК.

I. Нарушение КПК финансовых нормативов, предусмотренных законодательством РФ о кредитной кооперации (ч. 1 ст. 15.38 КоАП РФ).

II. Нарушение порядка размещения средств резервного фонда КПК, установленного в соответствии с законодательством РФ о кредитной кооперации (часть 2 статьи 15.38 КоАП РФ).

III. Нарушение прав члена КПК (пайщика) (часть 3 статьи 15.38 КоАП РФ).

Указанные составы имеют одинаковые санкции — предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5000 до 10000 рублей; на юридических лиц — от 30000 до 50000 рублей.

I. Неисполнение КПК обязанности по хранению документов, хранение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации о кредитной кооперации, а также нарушение установленных порядка и (или) сроков хранения таких документов.

Данный состав закреплен в части 4 статьи 13.25 КоАП РФ. Санкция состава аналогична с санкциями частей 1–3 ст. 15.38 КоАП РФ — предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5000 до 10000 рублей; на юридических лиц — от 30000 до 50000 рублей.

Наиболее строгая административная ответственность предусмотрена в части 5 статьи 15.38 КоАП РФ.

II. Осуществление действий кредитным кооперативом, направленных на возврат задолженности по договору потребительского займа, не предусмотренных законодательством Российской Федерации о потребительском кредите (займе).

Указанное правонарушение заключается в несоблюдении требований статьи 15 нового Федерального закона от 21.12.2013 № 353-ФЗ (ред. от 03.07.2016)

«О потребительском кредите (займе)»⁴, которая регламентирует внесудебный порядок взыскания задолженности по кредитам. Санкция — административный штраф на должностных лиц в размере от 10000 до 20000 рублей; на юридических лиц — от 50000 до 100000 рублей. Данное требование и строгая административная ответственность за его несоблюдение обусловлены множественными случаями злоупотреблений своими правами коллекторскими организациями и службами безопасности банковских структур, что имело следствием существенный дискомфорт для недобросовестных должников (заемщиков), в отношении которых производилось внесудебное взыскание.

Для всех остальных нарушений требований законодательства о КПК предусмотрена часть 4 статьи 15.38 КоАП РФ.

III. Нарушение требований законодательства Российской Федерации о кредитной кооперации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 13.25 КоАП РФ и ч. 1–3 ст. 15.38 КоАП РФ.

Санкция наименее строгая — предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5000 до 10000 рублей; на юридических лиц — от 15000 до 30000 рублей.

Подводя итог, раскроем значение норм об административной ответственности для регламентации деятельности КПК:

во-первых, законодателем обозначены приоритетные требования к деятельности КПК, за несоблюдение которых предусмотрена более строгая административная ответственность;

во-вторых, создаются предпосылки для «отсеивания» и устранения недобросовестных КПК из общей массы участников рынка финансовых услуг;

в-третьих, усовершенствован механизм защиты наиболее уязвимых участников правоотношений в сфере потребительского кредитования — пайщиков и заемщиков.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3627; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4357 (п. 2 ч. 3 ст. 1).

² Существует еще одно немаловажное требование к деятельности КПК — достоверность финансовых документов учета и отчетности КПК, — которое обеспечивается угрозой уголовного наказания в случае его нарушения (ст. 172.1 Уголовного кодекса РФ), поэтому в рамках данной статьи не рассматривается.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4294.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51, ст. 6673; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4164.

А. С. Телегин

заведующий кафедрой конституционного и финансового права
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет»,
кандидат юридических наук, профессор

ИНСТИТУТ ЗАДЕРЖАНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Реализация конституционных положений о защите прав и свобод граждан, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, предполагает совершенствование законодательного регулирования и практики применения мер административно — обеспечительного характера, среди которых важное место занимают административное задержание граждан и задержание транспортных средств¹.

Анализ статьи 27.3 КоАП РФ свидетельствует, что задержание граждан может осуществляться только при совершении административного правонарушения. Однако этого недостаточно, так как задержание применяется лишь в исключительных случаях. При этом неясно, что следует отнести к таковым. В Кодексе РФ об административных правонарушениях ответа на этот вопрос нет. По мнению Ю. Ф. Решетника, в качестве таких обстоятельств могут рассматриваться: отсутствие у правонарушителя документов, удостоверяющих личность, либо подлинность этих документов вызывает сомнение; правонарушитель оказал неповиновение законному распоряжению должностного лица органов внутренних дел; правонарушитель, доставленный в ОВД, не желает отвечать на поставленные вопросы, дает недостоверные сведения, пытается ввести в заблуждение должностное лицо, составляющее протокол; правонарушитель находится в состоянии опьянения либо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в связи с совершением административного проступка; совершение правонарушения, требующего оценки нанесенного ущерба².

Анализ материалов практики свидетельствует, что в значительном большинстве протоколов об административном задержании (более 30%) не отражены мотивы задержания, указана лишь общая цель: «Для правильного и своевременного рассмотрения дела» или «Для составления протокола об административном правонарушении».

Судебная практика свидетельствует, что в протоколе об административном задержании должны быть указаны мотивы задержания. Следовательно, задержание не может быть признано законным, если оно применялось с нарушением установленных требований, произвольно или тем более сопровождалось злоупотреблением властью³.

Проблема надлежащей реализации административного задержания является производной от отсутствия указаний на соответствующее материально-правовое основание для применения данной меры. В этой связи было бы логично закрепить в ст. 27.3 КоАП РФ четкий перечень оснований применения административного задержания граждан, как это было сделано в свое время в ст. 241 КоАП РСФСР. В основном это были правонарушения, за которые могло быть назначено наказание в виде административного ареста⁴.

Подобный подход позволит минимизировать субъективное усмотрение должностного лица.

В КоАП РФ установлен перечень субъектов, уполномоченных применять административное задержание граждан (ст. 27.3). Однако он сформулирован достаточно широким образом, так как называет не конкретных должностных лиц, а их категории. В основном это сотрудники правоохранительных органов (органов внутренних дел, таможенных органов, судебные приставы, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и др.) при выявлении подведомственных им правонарушений. Но необходимость применения данной меры нередко возникает и при выявлении иных правонарушений, которые в ст. 27.3 КоАП РФ не указаны, если обстоятельства административного проступка требуют оформления процессуальных документов, производства дополнительной проверки либо совершения иных действий процессуального характера, которые невозможно осуществить на месте нарушения.

Так, без применения задержания весьма затруднительно решить вопрос о привлечении к административной ответственности за нарушения правил пользования объектами животного мира (охоты, рыболовства, охраны рыбных запасов), установленного режима особо охраняемых природных территорий (заказников, заповедников и т.п.), за лесонарушения и некоторые другие. В этой связи представляется целесообразным наделение правом административного задержания должностных лиц органов охотнадзора, рыбоохраны и других органов, осуществляющих надзор за соблюдением вышеназванных правил.

Согласно части 3 статьи 27.3 КоАП РФ по просьбе задержанного о месте его пребывания в кратчайший срок уведомляются его родственники, администрация по месту работы (учебы), а также защитник.

Вместе с тем при реализации указанного положения возникают вопросы. Так неясно, кого следует отнести к категории родственников. В Словаре русского языка под родственниками понимаются те, кто находится в родстве с кем-либо, т.е. имеют общих предков. К таковым, помимо родителей, относятся братья, сестры, бабушки, дедушки, дяди, тети и др.⁵

Таким образом, буквальное толкование рассматриваемого положения позволяет говорить о неограниченном количестве уведомляемых родственников. Кроме того, у задержанного могут быть другие лица, с которыми оно поддерживает близкие отношения, например, состоит в фактических брачных отношениях. В этой связи представляется, что о месте содержания задержанного должно быть уведомлено любое лицо, которое будет названо задержанным.

Учитывая, что закон предусматривает возможность уведомления о задержании гражданина не только родственников, но и представителей администрации по месту работы (учебы), а также адвоката, представляется целесообразным закрепить в КоАП РФ право задержанного на телефонный звонок по своему усмотрению, как это предусмотрено, например, в ст. 96 УПК РФ.

Статья 27.13 КоАП РФ разрешает применение такой меры процессуального обеспечения, как задержание транспортного средства⁶, которое состоит в принудительном перемещении его при помощи другого транспортного средства на специализированную стоянку и хранения на ней до устранения причин задержания.

Основанием применения рассматриваемой меры являются различные правонарушения, совершаемые в сфере дорожного движения и предусмотренные ч. 1

ст. 27.13 КоАП РФ, причем указанный в данной статье перечень правонарушений носит исчерпывающий характер. Если основание задержания законом не предусмотрено, то данная мера административного принуждения применяться не может. Так, Высший Арбитражный Суд РФ в Определении от 15.05.2012 г. № ВАС-1468/12 отметил, что такое обстоятельство как «наличие у инспектора ДПС сомнений в подлинности документов» не может рассматриваться в качестве основания для применения задержания транспортного средства⁷.

Частью 1.1 статьи 27.13 КоАП РФ предусмотрено, что административное задержание транспортного средства должно быть незамедлительно прекращено, если на месте задержания присутствует лицо, которое может управлять транспортным средством, и причина задержания устранена до начала движения специализированного транспортного средства, предназначенного для перемещения. Однако данное правило нередко игнорируется сотрудниками ДПС ГИБДД при совершении правонарушений, связанных с нарушением правил остановки и стоянки транспортных средств (ч. 4 ст. 12.19 КоАП РФ). При этом представители ДПС ссылаются на то, что транспортное средство уже помещено на автоэвакуатор, а владелец автомобиля появился позднее⁸.

Представляется, что прибытие владельца транспортного средства на место задержания до начала движения эвакуатора является безусловным основанием для отмены данной меры принуждения. Одной из гарантий предотвращения конфликтов, связанных с задержанием транспортных средств и их перемещением на специализированную стоянку, может служить указание в протоколе точного времени прибытия владельца транспортного средства на место задержания и времени начала движения эвакуатора. Данное положение целесообразно закрепить в ч. 4 ст. 27.13 КоАП РФ.

В целом дальнейшее развитие и совершенствование правового регулирования названных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях будет способствовать повышению их эффективности.

¹ См.: Телегин А.С. Меры административно-процессуального принуждения: некоторые вопросы применения // Вестник Пермского университета. 2014. № 1. С. 160–165.

² См.: Решетник Ю.Ф. Нормативно-правовое регулирование административного задержания в современных условиях // Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы. М., 2006. С. 256.

³ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 26 июня 2014 г. по делу №33-7653/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. №27, ст. 909.

⁵ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1961. С. 674.

⁶ В данной статье речь идет только об автотранспортных средствах.

⁷ Правовая навигационная система «Кодексы и Законы Российской Федерации»: [сайт]. URL: <http://www.zakonrf.info/> (дата обращения: 29.08.2017).

⁸ Определение Приморского краевого суда от 18.09.2012 г. № 33–8275 // Правовая навигационная система «Кодексы и Законы Российской Федерации»: [сайт]. URL: <http://www.zakonrf.info/> (дата обращения: 29.08.2017).

Е. В. Холодная

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

О НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ

В широком смысле под безопасностью понимают соблюдение, сохранение, неуязвимость условий жизни и развития человека, общества, окружающего мира¹.

В узком значении под безопасностью общепринято понимать состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

В настоящее время правовую основу понятия безопасности и ее видов составляют Конституция РФ и система федерального законодательства, являющаяся правовым инструментарием обеспечения безопасности в РФ. Важнейшие направления государственной деятельности в этой сфере сформулированы в Стратегии национальной безопасности РФ².

Действующим законодательством РФ предусмотрены различные виды безопасности. Конституция РФ содержит правовые основания для выделения общественной безопасности (ст. 72) и государственной безопасности (ст. 71). По объектам безопасности можно выделить безопасность личности, общества и государства. По источникам угроз безопасность классифицируется на внешнюю и внутреннюю. По отраслевому признаку выделяют экономическую, политическую, информационную, экологическую, военную, промышленную и другие виды безопасности.

Все виды безопасности объединяются в национальную безопасность. Под национальной безопасностью РФ понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ. Важнейшими взаимосвязанными компонентами национальной безопасности являются экономическая безопасность и информационная безопасность, поскольку, справедливо отмечает Н. М. Конин, экономические и информационные процессы сопровождают все сферы и отрасли государственного управления³. Экономические провокации и угрозы информационных войн актуализируют и выдвигают эти две составляющие национальной безопасности на первый план.

Фактически «национальная безопасность» раскрывается через состояние защищенности национальных интересов или жизненно важных ценностей личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз⁴. В общем смысле «интерес» означает «имеет значение». Национальные интересы — это объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития.

Иными словами, национальные интересы России представляют собой совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в различных сферах социальной жизни. Отсюда к основным объектам безопасности относятся: права и свободы личности; материальные и духовные ценности общества; конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность государства.

Объекты безопасности взаимосвязаны между собой и качественное состояние одного компонента зависит от другого. Перекос баланса интересов в пользу того или иного субъекта безопасности неизбежно ведет к подрыву состояния защищенности национальных интересов в целом или является угрозой национальной безопасности.

Угроза безопасности — это совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Поэтому принцип равновесия (баланса) интересов различных субъектов безопасности должен быть закреплен и обеспечен на уровне федерального закона. Однако на сегодняшний день ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» данный принцип не содержит⁵.

В связи с тем, что национальная безопасность является настолько широкой и значительной по охвату сфер общественной жизни категорией, что ее обеспечению и защите служат практически все функции Российского государства⁶, необходимо, чтобы именно в федеральном законе были закреплены все основополагающие принципы ее обеспечения, в том числе и принцип равновесия (баланса) интересов различных субъектов безопасности — личности, общества и государства.

¹ См.: Манохин В. М. Российское административное право: учебник. Саратов, 2009. С. 196.

² См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444; 2014. № 27, ст. 3754.

³ См.: Конин Н. М. Административное право России: учебник. М., 2007. С. 322.

⁴ См.: Самойлов В. Д. Правовые основы обеспечения национальной безопасности России: учеб. пособие. М., 2008. С. 31.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

⁶ См.: Степанов А. В. Понятие категории «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. Вып. 2 (28). С. 8.

Т. З. Шалаева

докторант кафедры конституционного права
ГУО «Белорусский государственный университет»,
кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ЕДИНЫХ ПОДХОДОВ К ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Последние несколько лет достаточно активно формируется информационное пространство Евразийского экономического союза, созданного в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (Союз) от 29 мая 2014 г.

Информационное взаимодействие при реализации общих процессов в рамках Союза осуществляется с использованием Интегрированной информационной системы (ИИС) Союза, обеспечивающей интеграцию территориально

распределенных государственных информационных ресурсов (ИР) и информационных систем уполномоченных органов, а также ИР и информационных систем Комиссии. Отметим, что согласно установлениям Договора ИИС представляет собой организационную совокупность территориально распределенных государственных ИР и информационных систем уполномоченных органов, ИР и информационных систем Евразийской экономической комиссии (Комиссии), объединенных национальными сегментами государств-членов и интеграционным сегментом Комиссии.

Правовое регулирование формирования ИИС Союза основано как на нормах об информационном взаимодействии непосредственно Договора Союза, так и на актах Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета, Комиссии, позволяющих организовать скоординированное функционирование информационных систем государств-членов с информационными системами Комиссии.

Протоколом «Об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского экономического союза» установлено, что в рамках ИИС формируются общие ИР, позволяющие сегодня лишь в неполном объеме обеспечить реализацию программ и проектов государств-участников Союза. К ним, в частности, относятся, правовые базы данных: о законодательных и иных нормативных правовых актах государств-членов; о международных договорах и актах, составляющих право Союза; о нормативно-справочной информации, формируемой путем централизованного ведения базы данных либо на основе информационного взаимодействия государств-членов.

Основной задачей формирования ИИС является создание условий равного доступа как к общим для государств-членов ИР, так и к государственным ИР членов Союза, которые в совокупности представляют централизованный по определенным правилам ИР. Следовательно, подразумевается, что в ИИС в совокупности названных ресурсов будет функционировать централизованный наднациональный ИР с распределенным управлением отчасти Комиссией и отчасти уполномоченными органами государств-членов.

Государства-члены согласились, что информационный ресурс есть упорядоченная совокупность документированной информации (базы данных, другие массивы информации), содержащейся в информационных системах, а общий информационный ресурс — информационный ресурс Комиссии, формируемый путем централизованного ведения либо на основе информационного взаимодействия государств-членов. Наряду с устоявшимися понятиями часто употребляется и термин «централизованный ИР», не имеющий понятийного определения в документах Союза.

Возвращаясь к вопросу о создании единого терминологического массива в информационном взаимодействии, признаем, что термин «централизованный ИР» в документах Комиссии подразумевает совокупность общих ИР и государственных ИР государств-членов. В связи с чем возникает вопрос о правовом режиме централизованного «наднационального» ИР. Необходима регламентация и разделение компетенций между собственниками ИР по обеспечению их функционирования в условиях информационного взаимодействия в целях расширения общего рынка ЕАЭС и повышения эффективности национальных экономик.

Важнейшим компонентом ИИС являются, кроме общих ресурсов, национальные ИР государств Союза, правовая регламентация которых в странах-участницах

находится на разном уровне и требует гармонизации и разработки единых подходов к формированию правового режима как национальных, так и общих ИР.

К государственным ИР государств-членов Союза требования по составу, наполнению, государственной регистрации и ведению (фактически к их правовому режиму) в целом носят достаточно схожий характер, но правовое регулирование осуществляется актами разного уровня и их практического применения, а также различной степени проработанности теоретических проблем.

Проблемами состава правового режима информации, конструкции юридических средств правового режима ИР занимались фактически все государства-члены Союза. К примеру, следует отметить плеяду российских ученых в сфере информационного права: А. А. Антопольский, И. Л. Бачило, О. Д. Городов, Ю. В. Гребенников, Ю. В. Калинин, Н. Н. Ковалева, А. А. Кривоухов, Э. В. Талапина, Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров, Л. К. Терещенко, А. В. Торшин и др.; ученых Республики Казахстан: Р. Айкимбаев, К. С. Байдакпаева, А. К. Жамсатов, А. Е. Жатканбаева и др.; правоведов Республики Армения: В. Ю. Бляян, Г. А. Ваганян, А. Р. Кананян, Г. Погосян и др.; юристов Кыргызской Республики: К. Т. Камытов, Ш. Р. Муслимов, Б. Молдахметов, Р. Токсоналиева и др.; белорусских ученых в области информационного права: М. С. Абрамейко, Г. А. Василевич, Д. В. Вершок, О. С. Макаров, Д. А. Плетенев, Т. З. Шалаева и др.

Практически во всех научных исследованиях представлена превалирующая точка зрения о четырехкомпонентном составе правового режима ИР: документирование ИР; категория ИР по доступу; право собственности на ИР; правовая защита и охрана ИР.

Накопленный отечественный белорусский опыт правового регулирования, анализ законодательства и правоприменительной практики, научные исследования указывают на наличие как минимум еще нескольких компонентов состава правового режима ИР, к которым, по мнению автора, следует отнести следующие: порядок создания и формирования состава ИР; правила учета, регистрации, актуализации и управления ИР; условия осуществления права собственности, финансирования и коммерциализации ИР; требования к информационной безопасности ИР; порядок и условия потребления (предоставления, распространения, использования, уничтожения) ИР. Даже беглый осмотр составляющих правового режима ИР дает возможность говорить о комплексном характере его правовой конструкции, где одновременно сосуществуют публично-правовые и частные регуляторы.

Необходимо отметить, что и в государствах Союза в той либо иной мере наряду с общими нормами установлен правовой режим государственных ИР специальными правилами. Правовой режим государственных ИР государств-членов Союза имеет схожие компоненты в своем составе.

Мониторинг достаточно обширного перечня нормативных правовых актов говорит о внимательном отношении государственных структур стран-участниц Союза к проблемам правового режима информации. Но в то же время анализ нормативных актов свидетельствует о некоторой хаотичности, раздробленности, ведомственной ограниченности, пробельности и противоречивости отдельных правовых норм, регламентирующих информационные права и обязанности субъектов, компетенцию государственных органов в данной сфере правового регулирования и т.п.

Опираясь на авторское видение единых подходов, считаем возможным разработать такую *универсальную модель правового режима ИР*, которая позволит в

«матричной» форме создавать состав и устанавливать оптимальную конструкцию и объем юридических средств в зависимости от целевой направленности функционального назначения ИП. Что в свою очередь задаст параметры документирования соответствующих входящих в него информационных единиц и определит объем полномочий соответствующих ответственных лиц.

Таким образом, алгоритм формирования состава правового режима, как общих ИП, так и национальных ИП, можно представить в виде композиционной последовательности таких юридических средств, как: порядок создания и формирования определенного состава ИП; документирование ИП по установленным правилам и стандартам; правила и условия учета, регистрации, актуализации и управления ИП; установление категории ИП по доступу; определение права собственности и/или исключительных прав на ИП; условия финансирования и коммерциализации ИП; требования к информационной безопасности (охране и защите) ИП; порядок и условия потребления/реализации (предоставления, распространения, использования, уничтожения) ИП.

Автором предлагается ввести новое понятие часто употребляемого термина «централизованный наднациональный информационный ресурс» с разработкой его правового режима. Таким образом, будет обеспечен концептуальный подход к реализации правового режима централизованного ИП Союза как совокупности государственных ИП государств-членов и общих ИП Союза.

Представленная методика формирования состава правового режима ИП в зависимости от характера и структуры входящих в него информационных единиц позволит гармонизировать национальные законодательства в данной сфере общественных отношений и создавать новые наднациональные правила, устанавливающие единые требования к правовым режимам ИП.

Г. Ф. Ярош

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

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

Вопросы взаимоотношения общества и природы, связанные с природопользованием, охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности всегда находились в центре внимания государства, общества и законотворческой деятельности.

В Конституции Российской Федерации указаны основные положения экологической стратегии государства, установлены понятия — в сфере взаимодействия общества и природы, природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности.

В положениях ст. 42 Конституции России говорится о праве каждого на возможность иметь благоприятную окружающую среду, быть достоверно информированным о ее состоянии, и в случае причинения ущерба его здоровью и имуществу посредством экологического правонарушения на возмещение ущерба, а на Правительство РФ возложены полномочия по проведению в России единой государственной политики в области экологической безопасности согласно п. «в» ч. 1 ст. 114 Основного документа.

Одной из актуальных проблем XXI века является исследование и разработка различных направлений, связанных с укреплением национальной безопасности нашего государства, которая согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683¹, определяется в качестве состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В ее структуре выделяются политическая, экономическая, военная, научно-техническая, социальная и экологическая безопасность.

Следует согласиться с мнением С. Д. Бекишевой, которая определяет понятие «экологическая безопасность» как состояние защищенности окружающей природной среды, экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, государства в целом от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую природную среду².

В силу положений статьи 4 Постановления Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 29 декабря 1992 г. о рекомендательном законодательном акте «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества», принятом в г. Санкт-Петербурге, основным принципом обеспечения государством экологической безопасности является приоритет «безопасности для жизни и здоровья личности и общества в целом, общечеловеческих ценностей перед любыми другими сферами деятельности»³.

Представляется обоснованным мнение профессора В. В. Круглова, что основными тенденциями развития правового и организационного обеспечения экологической безопасности являются:

- дальнейшее усиление государственного механизма в экологической сфере во взаимосвязи с применением рыночных механизмов;
- повышение научного уровня правового регулирования экологических отношений и уровня управленческой деятельности по охране окружающей среды и экологической безопасности в промышленных регионах;
- усиление влияния норм международного и европейского права на правовое и организационное обеспечение экологической безопасности в стране;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду и иное⁴.

В действующей редакции Конституции РФ не определены механизмы разграничения полномочий РФ и ее субъектов по обеспечению экологической безопасности, однако в п. «д» ст. 72 Конституции РФ указано, что вопросы природопользования, включая особо охраняемые территории, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов, которые должны принимать необходимые меры, направленные на бережение земель и иных природных ресурсов, рассматриваемых как основа жизнедеятельности народов, которые проживают на территории нашей страны.

В контексте изложенного, в порядке совершенствования организационно-правовых основ обеспечения экологической безопасности России предоставляется необходимым и возможным дополнительно разработать и реализовать следующие меры:

1) создать современную систему экологического мониторинга среды обитания человека в области экологии зданий, сооружений, коммуникаций и на особо важных охраняемых объектах;

2) усовершенствовать методы управления экологической безопасностью на территориях городов и объектах народного хозяйства;

3) подготовить типовую муниципальную модель управления деятельностью по сбору, вывозу, утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов;

4) инициировать создание в системе МВД РФ самостоятельных подразделений экологической полиции;

5) в порядке законодательной инициативы включить в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁵ отдельную статью, посвященную характеристике правонарушений в области природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, вопросы окружающей среды, обеспечения экологической безопасности необходимо рассматривать в качестве одного из объектов государственной политики и насущного элемента национальной безопасности, а также основной целью природоохранной деятельности государственной власти РФ.

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

² См.: Бекишева С. Д. Правовые проблемы обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Алматы, 2010. С. 9.

³ Юридическая Россия: [сайт]. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1372391> (дата обращения: 01.09.2017).

⁴ См.: Круглов В. В. О роли государственного и муниципального управления в обеспечении экологической безопасности населения в промышленном регионе // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 2. С. 55–59.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

В. В. Аржанов

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

СОВРЕМЕННЫЙ ПОРЯДОК УДАЛЕНИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ОТСТАВКУ — НЕ ТОЛЬКО МЕТОД ПОДДЕРЖАНИЯ ЗАКОННОСТИ, НО И СПОСОБ ДАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВА НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Никакое государство не может существовать без поддержания режима законности на своей территории. И Россия не исключение. Проблемы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления относятся к числу

постоянно возникающих, так как муниципальные органы являются самостоятельными и многочисленными структурами публичной власти¹, а именно от них зависит отношение населения к законности в стране. О внимании к данному вопросу свидетельствуют работы ученых-юристов² и постоянно меняющееся законодательство о местном самоуправлении³.

Изменение законодательства проводится под лозунгом обеспечения законности на местном уровне и оптимизации деятельности органов местного самоуправления. Однако в настоящее время указанные цели отодвигаются на второй план и все отчетливее прослеживается тенденция усиления влияния государства на деятельность органов местного самоуправления. Одним из способов такого влияния, по нашему мнению, является ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 07.06.2017 г.)⁴. Данная статья предусматривает возможность представительного органа муниципального образования удалить в отставку главу муниципалитета по собственной инициативе или по инициативе губернатора или главы республики, при этом глава региона играет в данном процессе значительную, даже определяющую роль.

Прежде всего обращает на себя внимание то обстоятельство, что для инициирования процедуры удаления руководителя региона не требуется решения суда. В соответствии с данной статьей достаточно только личной убежденности (мнения) главы республики или губернатора в том, что глава местного самоуправления совершил одно из действий, предусмотренных ст. 74.1 Федерального закона. Мы полагаем, что это недопустимо, т.к. ст. 74.1 содержит много оценочных понятий среди оснований удаления в отставку главы муниципального образования.

Примером может служить ч. 2 п. 2 ст. 74.1, которая в качестве оснований ответственности главы муниципалитета закрепляет неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по осуществлению муниципальными органами отдельных государственных полномочий. Статья содержит такую формулировку «неисполнение... обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». Из формулировки неясно, какой орган муниципального образования должен был исполнять переданные государственные полномочия, есть ли вина главы муниципалитета в том, что полномочия не были выполнены?

Если буквально толковать статью, то ни глава муниципалитета, ни подведомственные ему структуры сами не должны исполнять переданные полномочия, глава должен только обеспечить исполнение. Нет однозначного понимания, что значит «обеспечить исполнение». Возможно — выделение финансирования, но глава муниципалитета не формирует и не утверждает бюджет, не определяет поступление субсидий из средств вышестоящего бюджета, которые в соответствии с законом должны направляться на реализацию переданных государственных полномочий. Может «обеспечить исполнение» — это предоставить помещение и подобрать кадры? Вопросы остаются открытыми.

Другим примером служит ч. 5 п. 2 ст. 74.1, в соответствии с ней ответственность наступает в случае массового нарушения равенства прав и свобод гражданина и человека в зависимости от национальности, расы, отношения к религии и языку. Как толковать законодательную формулировку «массовое нарушение государственных гарантий» в национальном или языковом вопросе? Россия — многонациональное

государство, в республиках общение и переписка может вестись на национальных языках⁵. При этом двое муниципальных служащих не понимают языка республики, смысл документов, написанных на языке своих коллег, им не предоставляют переводчика или объявляют выговоры за не подготовленную на национальном языке справку. Будет ли это нарушением прав данных муниципальных служащих? Сколько таких служащих должно быть, чтобы нарушение стало носить массовый характер? По смыслу данной статьи, глава республики самостоятельно (исходя из собственных убеждений) определяет факт нарушения и массовость.

Удаление в отставку главы муниципалитета исходя из оценочных суждений главы республики (губернатора) недопустимо. Основания ответственности в ст. 74.1 сформулированы недостаточно четко. Личная оценка (мнение) должностного лица субъекта РФ — это не повод для кардинального вмешательства в деятельность органов местного самоуправления.

Вместе с основаниями ответственности главы муниципального образования множество вопросов вызывает процедура удаления в отставку. При выдвижении инициативы удаления главы муниципалитета в отставку представительный орган должен уведомлять руководителя субъекта РФ. Наряду с этим представительный орган обязан учитывать мнение главы республики или губернатора (п. 3,4 ст. 74.1). Однако из формулировки данной статьи не ясно, что значит учитывать мнение руководителя субъекта Федерации? Это просто озвучить письмо губернатора, провести его обсуждение или выполнить какие-то еще действия, будут ли последствия в случае, если мнение руководителя субъекта Федерации не совпадет с мнением депутатов и они проголосуют иначе.

По нашему мнению, фактом грубейшего вмешательства государственных должностных лиц в деятельность местного самоуправления является п. 5 ст. 74.1. Согласно данному пункту муниципальные депутаты без одобрения главы республики или губернатора не могут отправить в отставку главу муниципального образования, даже если два раза подряд неудовлетворительно оценивали деятельность главы муниципалитета. И это положение наиболее спорное, если учесть, что глава региона в даче согласия руководствуется только своим личным мнением (убеждением).

Как следует из анализа статьи 74.1, она нацелена на увеличение влияния главы субъекта Российской Федерации, на деятельность главы муниципального образования, что противоречит основному конституционному принципу организационной обособленности местного самоуправления и позволяет государству вмешиваться в процесс отрешения от должности муниципальных должностных лиц.

Решение кадровых вопросов, таких как согласование назначения или увольнения, относится к компетенции руководителя в отношении подчиненных. Однако ст. 12 Конституции РФ закрепляет, что муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти, поэтому согласование увольнения высших должностных лиц муниципального образования государственными должностными лицами недопустимо.

В случае применения данного пункта для главы муниципалитета не важно, как его деятельность оценивает население и местные депутаты, для него оценка руководителя субъекта Федерации имеет основное значение. Единичное вмешательство руководителя региона в процесс отрешения от должности главы муниципального образования не усиливает законность в деятельности органов местного самоуправления, а встраивает муниципальные органы в систему государственной

власти. Для поддержания режима законности на муниципальном уровне существуют механизмы, закрепленные ст.ст. 73 и 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В связи с этим предлагается лишить руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ всех полномочий в процессе удаления главы муниципального образования в отставку местным представительным органом на основании ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, для чего необходимо внести поправки в данную статью. Наличие таких полномочий у губернатора или главы республики нарушает принцип организационной обособленности местного самоуправления. Вопрос удаления главы муниципального образования в отставку местным представительным органом должен решаться на местном уровне без привлечения к нему должностных лиц государственной власти.

¹ По данным Росстата на 01.01.2017 года в России насчитывается 22406 муниципальных образований // Росстат: [сайт]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/tunst/> (дата обращения 17.07.2017).

² Подробнее: См.: Соболева Ю. В. Общественный контроль: проблемы правового регулирования // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: матер. I Всеросс. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 4–5 июня 2015 г.). Н. Новгород, 2015. С. 251–258; Колесников А. В. Принцип лимитизации правового регулирования местного самоуправления субъектами Российской Федерации как элемент принципа гармонизации законодательства // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4. С. 56–61; Аржанов В. В. Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной академии права. 2016. № 2. С. 189–194; Порываев С. А. Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления (обзор практики судов общей юрисдикции) // Российское правосудие. 2016. № 9. С. 76–93 и др.

³ Только в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» было внесено более 130 поправок.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2017. № 24, ст. 3476.

⁵ См.: п. 2 ст. 3 Закона РФ от 25 октября 1991 г. № 1807–1 «О языках народов Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Ведомости СФД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 11, ст. 1094.

Б. Ю. Джамирзе

старший преподаватель кафедры административного и уголовного права
ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет»

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА НАРУШЕНИЯ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ

При применении административной ответственности за нарушения лицензионных требований к юридическим лицам могут применяться общераспространённые административные наказания — предупреждение и административный штраф. Кроме того, назначается административное наказание, с которым законодатель связывает последующее применение специфических для лицензионного

законодательства мер административного принуждения — приостановления действия лицензии на право осуществления лицензируемой деятельности либо аннулирования лицензии. В отличие от ранее действовавшего Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 29 декабря 2010 г.)¹ законодателем были установлены логика и хронология применения вышеупомянутых мер административного принуждения, что ограничило возможность дискуссии по вопросам отнесения приостановления действия лицензии и ее аннулирования, хотя по отдельным видам деятельности эти вопросы возникают и в настоящее время².

Вопросы применения мер административной ответственности за совершение юридическими лицами нарушений лицензионных требований, требуют взвешенного подхода. Основанный на ст. 19, 45 и 55 Конституции РФ принцип справедливости наказания и его соразмерности с совершенным деянием предусматривает дифференциацию этой ответственности путем учета тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и прочих обстоятельств, которые обуславливают индивидуализацию в процессе применения многообразных видов административного принуждения.

Фактическим основанием административной ответственности, которая следует за нарушением лицензионных правил, является административное правонарушение.

Из-за влияния отраслевой специфики лицензионных правонарушений, которая не позволяет провести группировку этих норм в один раздел, нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) содержащие признаки составов таких правонарушений, находятся в самых разных разделах. К примеру, нормы об административной ответственности в сфере лицензирования расположены в разделах, посвященных административным правонарушениям: в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (гл. 14 КоАП РФ); посягающим на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (гл. 6 КоАП РФ); административным правонарушениям в области охраны собственности (гл. 7 КоАП РФ), в области охраны окружающей среды и природопользования (гл. 8 КоАП РФ), в промышленности, строительстве и энергетике (гл. 9 КоАП РФ), на транспорте (гл. 11 КоАП РФ), в области связи и информации (гл. 13 КоАП РФ), в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (гл. 15 КоАП РФ) и др. В общей сложности в КоАП РФ содержится примерно около тридцати норм об ответственности, которая наступает за нарушение лицензионных требований.

Следует также помнить о том, что часть составов в КоАП РФ имеют довольно общую формулировку (например, ст. 6.16, где говорится о нарушении порядка приобретения, использования наркотических средств), что делает возможным привлечение к административной ответственности по данной норме за осуществление лицом действий, которое не имеет надлежущей лицензии.

В то же время в структуре КоАП РФ предусмотрено несколько видов составов административных правонарушений, имеющих общее содержание и предусматривающих ответственность за осуществление деятельности без лицензии либо с нарушением условий лицензии без конкретизации вида деятельности, которая осуществляется с такими нарушениями, а также осуществление предпринимательской

деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). К таким нормам относятся нормы ст. 14.1 и 19.20 КоАП РФ.

Отметим, что гл. 14 КоАП содержит ряд статей, регламентирующих ответственность за осуществление без лицензии предпринимательской деятельности. Общие правила, установленные в ст. 14.1 КоАП, предусматривают наступление ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии, не конкретизируя ее виды, делая исключения для тех видов, ответственность по которым установлена в других статьях КоАП РФ. То есть за совершение отдельных правонарушений виновные лица будут привлечены к ответственности не по ст. 14.1 КоАП РФ, а по иным статьям, которые по отношению к последней имеют специальный характер. Например, за осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии виновное лицо будет привлекаться к ответственности не по ст. 14.1 КоАП РФ, а по специальной ст. 14.1.3 КоАП РФ. Так происходит проявление правового принципа, когда действует специальная норма, а не общая при наличии коллизии общей и специальной нормы.

Таким же образом, как и ст. 14.1.3 КоАП РФ, применяется и ст. 7.3 («Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов»), а также ч. 3 ст. 20.16 КоАП РФ («Незаконная частная детективная или охранная деятельность») и др. статьи.

Несмотря на наличие коллизионных норм, состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 14.1 КоАП РФ, рассматривается в качестве базового для всех иных норм, которые регулируют административную ответственность в области лицензирования.

Рассмотрение вышеназванной ст. 19.20 КоАП РФ, в которой предусматривается ответственность за осуществление безлицензионной деятельности или той же деятельности, но с нарушением условий лицензирования, позволяет говорить об известной аналогии закона в ее конструировании.

Так, ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ предусматривает, что осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), влечет предупреждение или наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от ста семидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

В части 2 названной статьи указывается, что осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с нарушением требований или условий специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), влечет предупреждение или наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей.

Аналогично ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ сконструирована и ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ, указывающая, что осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если специальное разрешение (лицензия) обязательно (обязательна), влечет наложение административного штрафа на юридических лиц

в размере от ста пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Таким образом, в число видов административных наказаний, назначаемых за административные правонарушения в сфере лицензируемой деятельности, которые совершены юридическими лицами (а также индивидуальными предпринимателями, которые в данном случае несут с ними равную административную ответственность), в КоАП РФ включены: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности.

Наличие вышеуказанных статей в КоАП РФ делает невозможным произвольное осуществление целого ряда видов деятельности, для которых требуется лицензия (разрешение).

В статье 23.1 КоАП РФ указывается, какие именно дела по лицензионным правонарушениям находятся в подведомственности судей. Это все шесть составов, которые сформулированы в ст. 14.1 и 19.20 КоАП РФ, а также иные составы, которые связаны с осуществлением без лицензии или с нарушением ее условий. Ряд дел о лицензионных правонарушениях рассматривается судьей по инициативе должностного лица, которое уполномочено рассматривать такие дела, как уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, нарушение законодательства об экспортном контроле и др.

В ведении должностных лиц специализированных контрольных органов (федеральных служб) находится рассмотрение дел об иных лицензионных правонарушениях. Например, органы, на которые возложено осуществление государственного геологического контроля, а также государственного контроля и надзора в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, согласно ст. 23.22, 23.31 КоАП РФ уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях по ст. 7.3 КоАП РФ.

Таким образом, несмотря на наличие составов, в которых в общем виде формулируются признаки практически любого возможного лицензионного правонарушения, что исключает необходимость во введении в КоАП РФ квалифицированных составов дополнительно, но дифференцированный подход к назначению административных наказаний, демонстрируемый законодателем в сфере лицензионных правонарушений, говорит об учете особенностей в различных сферах функционирования института лицензирования, что привело к появлению в КоАП РФ ряда норм, где предусматривается ответственность за отдельные лицензионные правонарушения. Отметим, что при назначении наказания в соответствии с проводимой специализацией составов лицензионных правонарушений осуществляется учет повторности в совершении однородных административных правонарушений.

¹ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 29 декабря 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3430; 2010, № 46, ст. 5918.

² Гречкина О.В., Рубанова Н.А. О правовой природе мер административного принуждения за нарушение лицензионных требований в образовательной деятельности: точка зрения // Мир науки, культуры, образования. 2014. № 3. С. 392–395.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ЮРИДИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ

Исследование сущности, принципов и механизма надлежащего функционирования публичной власти является одним из ключевых направлений комплексного изучения феномена власти в обществе, его управляемости, проблем совершенствования политической и правовой жизни различных субъектов в их взаимосвязи и взаимодействии. В процессе развития концепции «сильного», эффективного государства, способного действительно, результативно выполнять свои функции, остается нерешенной проблема повышения эффективности публичной власти.

Понятие «публичная власть» настолько многогранно, что сложно дать ему исчерпывающую характеристику, а также существующим моделям публичной власти, особенно в тесной связи с гражданским обществом¹. Государственное строительство — динамичное явление, предполагающее нормальную реакцию на изменения в обществе, внутренние и внешние вызовы и угрозы, порождающие нестабильность и уничтожающие исторически сформировавшиеся ценности. Зачастую публичная власть, обладая внутренней неопределенностью, провоцирует конфликты. Представляется, что в её механизме необходимо создать такие ресурсы гармонизации публично-властных отношений, которые будут предупреждать и прекращать деструктивные процессы.

Однако остаются нерешенными многие важные задачи, связанные с необходимостью выработки надлежащих политических, правовых и организационных начал и с их последующим воплощением в реальную практику исходя из закрепленных в Конституции Российской Федерации ценностей государственности и демократии. При этом крайне сложно поверить в укрепление государственности, которая не становится «особою силою, способной полезно воздействовать на общество, на свое собственное развитие». Там, где нужна сила и авторитет государства, его не наблюдается; там, где государство может ослабить свое регулирование, происходит обратное².

Динамика общественных отношений в современном государстве позволяет сделать вывод о значительном перевесе «бюрократических» инстанций, государственных органов и структур. Отсюда следует, что зачастую в таком обществе гражданин не может ориентироваться в огромном количестве нормативных актов, в том числе затрагивающих его права и законные интересы. Более того, гражданину очень трудно противостоять органу публичной власти.

Основные проявления исполнительной власти выражаются в чрезмерной заботе о себе, расширении своих льгот, а также увеличении круга своих прав, с одной стороны, и стремлении, с другой стороны, сбросить «трудные» полномочия на чужие плечи. Черствость и раздражение к гражданам, ради которых они должны работать, и отсутствие государственного «полета» в своих делах — далеко не исчерпывающий перечень подобных проявлений³. Принципиальные положения

Конституции о верховенстве основных прав и свобод человека и гражданина предъявляют самые серьезные требования к осуществлению публичной власти с учетом интересов граждан и их объединений, что в настоящее время нередко забывается.

Жалобы граждан на действия и решения органов исполнительной власти, их должностных лиц с недавнего времени рассматриваются судами по правилам административного судопроизводства. Таким образом, установлен административно-процессуальный порядок защиты прав и свобод граждан и организаций, нарушенных действиями (актами) органов публичной власти с учетом специфики производства по данной категории дел. В настоящее время можно отметить надлежащее оформление данного вида судопроизводства и обеспечение его традиционными и обязательными для специальной ветви судебной власти атрибутами (специальными органами судебной власти, особой процессуальной формой, собственной компетенцией, необходимыми юрисдикционными полномочиями, оптимальной структурой и соответствующей законодательной базой). Надлежащее функционирование административных судов — дополнительный механизм защиты прав граждан во взаимоотношениях с органами публичной власти, предполагающий контроль за их действиями. Очевидно, что в процессе функционирования административных судов возрастает и ответственность органов исполнительной власти за ненадлежащее выполнение возложенных на них функций.

В этой связи проблема эффективности административно-процессуального механизма юридической защиты прав и законных интересов граждан и организаций в сфере взаимоотношений с органами публичной власти является особо актуальной на современном этапе функционирования Российского государства. Модернизация всех сфер жизни общества должна приводить к созданию конструктивного диалога между властью и гражданином, формированию надлежащих механизмов правовой защиты. Административно-процессуальное право должно «предложить» эффективные варианты решения теоретических и практических проблем административного судопроизводства в русле как поддержания баланса публичных и частных интересов, так и надлежащего обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Поскольку основной задачей административных судов при рассмотрении и разрешении административных споров является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, следует подумать над тем, что оказывает непосредственное влияние на эффективность действия административно-процессуального механизма обеспечения защиты прав её субъектов, а в последующем раскрыть его сущность, основные показатели и критерии оценки функционирования. Представляется очевидным, что и качество нормативно-правового материала может оказывать негативное влияние на содержание судебной работы.

Проблема эффективности административно-процессуального механизма обеспечения защиты прав и свобод граждан и организаций также многогранна, поскольку затрагивает различные аспекты эффективности. Оценить эффективность административного процессуального механизма защиты субъективных прав участников административного процесса — это значит обогатить его научную характеристику, создать предпосылки для практического подхода к совершенствованию средств защиты. Более того, на определённом этапе может возникнуть потребность в уточнении как содержательных аспектов исследования этой проблемы, так

и уяснении, что представляет собой механизм обеспечения юридической защиты прав и свобод граждан и организаций в административном судопроизводстве.

Думается, что решение обозначенных проблем все же позволит создать в Российской Федерации эффективный административно-процессуальный механизм защиты прав и законных интересов граждан и организаций в сфере взаимоотношений с органами публичной власти, в процессе функционирования которого представится возможным констатировать реализацию демократических принципов существования государства. Создание надлежащей нормативной правовой базы повлечет снижение числа принимаемых неправомερных решений представителями органов публичной власти и позволит повысить качество и эффективность правоприменительной деятельности.

¹ См.: Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12–15.

² См.: Стариков Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 333–341.

³ См.: Авакьян С. А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27–30.

Е. В. Китрова

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

ИНСТИТУТ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ

Лицензирование отдельных видов деятельности, являясь одним из видов контрольно-предупредительных мер административного принуждения, нацелено на предостережение физических и юридических лиц от правонарушений и в конечном счете недопущение возникновения обстоятельств, вредных для общества и государства¹.

Основным нормативным актом, регулирующим правовые основы лицензирования, является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»². Под лицензированием понимается деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Данным Законом также устанавливаются отдельные виды деятельности, на которые распространяется особый порядок лицензирования, в том числе в части,

касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии.

Образовательная деятельность подлежит лицензированию с учетом особенностей, установленных ст. 91 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании)³. Там сказано, что она «осуществляется по видам образования, по уровням образования, по профессиям, специальностям, направлениям подготовки (для профессионального образования), по подвидам дополнительного образования»⁴. В перечне главных задач лицензирования образовательной деятельности находятся предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных требований организациями, осуществляющих образовательную деятельность, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями.

Конкретизация лицензионной процедуры в сфере образовательной деятельности закреплена в Постановлении Правительства от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности»)⁵.

В соответствии с ч. 2. ст. 91 Закона об образовании соискателями лицензии на осуществление образовательной деятельности являются образовательные организации, организации, осуществляющие обучение, а также индивидуальные предприниматели, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

К соискателям лицензии предъявляются четко установленные лицензионные требования.

Образовательное учреждение реализует образовательную программу исходя из перечня согласно приложению к Постановлению Правительства «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности»).

Соискатели лицензии для осуществления образовательной деятельности по заявленным ими к лицензированию образовательным программам должны иметь в наличии на праве собственности или ином законном основании здания, строения, сооружения, помещения и территории, приспособленных для обучения. Вся инфраструктура должна быть оборудована в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами. У будущего лицензиата в обязательном порядке согласно Федеральному закону от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁶, должно быть санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности. Соискатель обязан создать с учетом соответствующих требований, установленных в федеральных государственных образовательных стандартах, федеральных государственных требованиях и (или) образовательных стандартах, безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами,

обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации.

Одним из главных условий образовательной деятельности является наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со ст. 12 Закона об образовании.

Кроме того, соискатель должен иметь возможность финансового и материально-технического обеспечения образовательной деятельности.

Координация административно-правового регулирования лицензирования образовательной деятельности возложена на Министерство образования и науки Российской Федерации. Реализацию процесса лицензирования осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), образованная Указом Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁷. Данная служба находится в ведении Минобрнауки России. Рособрнадзор действует на основании положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки»⁸. В структуре службы для этих целей образован отдел лицензирования, входящий в состав управления государственных услуг.

Последовательность процедур по лицензированию осуществляется на основе Административного регламента, утвержденного приказом Минобрнауки России от 25 ноября 2014 г. № 1517 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности»⁹.

В данном правовом акте сформулированы виды результата предоставления государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности. Настоящий процесс направлен на предоставление лицензии либо ее временного варианта, переоформление лицензии (временной лицензии) и (или) приложения (приложений) к лицензии (временной лицензии). Регламент регулирует предоставление дубликата лицензии и (или) приложения (приложений) к лицензии либо предоставление копии лицензии и (или) приложения (приложений) к лицензии. В документе указан алгоритм по принятию решения о прекращении действия лицензии или отказа в предоставлении лицензии, в переоформлении лицензии и (или) приложения (приложений) к лицензии. Регламент устанавливает порядок по предоставлению сведений о конкретной лицензии в виде выписки из реестра лицензий на осуществление образовательной деятельности либо копии распорядительного акта Рособрнадзора либо справки об отсутствии запрашиваемых сведений в реестре лицензий на осуществление образовательной деятельности.

Обзор документа говорит о том, что государство очень серьезно относится к качеству деятельности в сфере образования. Административный регламент пошагово регулирует ход лицензионного процесса, о чем свидетельствует установленный круг заявителей на предоставление государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности. В него включены организации, ведущие образовательную деятельность по программам высшего образования, в том числе федеральные образовательные организации в области обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по утверждаемым Правительством

РФ специальностям. Заявителями могут быть российские образовательные организации, расположенные за пределами территории Российской Федерации, образовательные организации, созданные в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющие образовательную деятельность дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях. Заявку на ведение образовательной деятельности обязаны подать также иностранные образовательные организации, осуществляющие ее по месту нахождения филиала на территории РФ.

Таким образом, на федеральном уровне имеется пакет законодательных актов, регулирующих лицензионный процесс образовательной деятельности в современной России, ориентированный на дальнейшую модернизацию системы образования.

¹См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 179.

²Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

³См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 163.

⁴Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ст. 7598.

⁵Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44, ст. 5764.

⁶Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁷Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. №11, ст.945.

⁸Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 29, ст.3971.

⁹Официальный ресурс Министерства образования и науки Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://минобрнауки.рф/документы/7724> (дата обращения 04.09.2017).

С. С. Санникова

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

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В административно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности важное место занимают обеспечивающие её субъекты. В настоящее время единый перечень субъектов обеспечения данного вида безопасности на федеральном уровне не определён ввиду отсутствия законодательного акта, комплексно регулирующего вопросы обеспечения продовольственной безопасности. В обобщённом виде субъекты административно-правового обеспечения продовольственной безопасности представлены лишь в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации без указания конкретных органов исполнительной власти, за исключением Правительства Российской Федерации.

В связи с этим указанный вопрос требует научной проработки в целях определения перечня субъектов, отвечающих за состояние продовольственного обеспечения населения. Как показала история Российского государства, несовершенство организации субъектов, призванных обеспечивать бесперебойное снабжение населения продуктами питания, а также неэффективность применяемых ими в этой сфере государственно-управленческих мер способны привести к катастрофическим последствиям.

Федеративное устройство Российской Федерации обуславливает соответствующую организацию системы органов государственного управления, обеспечивающих продовольственное снабжение населения, в связи с чем в указанной системе необходимо выделить:

1) центральные органы государственного управления:

а) Президент Российской Федерации, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе по вопросам обеспечения продовольственной безопасности;

б) Правительство Российской Федерации как высший центральный исполнительный орган государственной власти, координирующий разрешение всех вопросов обеспечения продовольственной безопасности в централизованном порядке;

в) Совет Безопасности Российской Федерации как конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку предложений Президенту Российской Федерации, в том числе по вопросам обеспечения продовольственной безопасности;

2) федеральные органы исполнительной власти, в функции и полномочия которых входят различные вопросы административно-правового регулирования продовольственного обеспечения населения доступными, безопасными и качественными продуктами питания;

3) высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и региональные органы исполнительной власти, призванные обеспечивать решение вопросов продовольственной безопасности на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Полномочия Президента Российской Федерации в исследуемой сфере достаточно чётко не очерчены, в Конституции Российской Федерации отсутствуют положения о полномочиях данного субъекта именно в продовольственной сфере. В связи с этим его обязанности по обеспечению продовольственной безопасности проистекают из конституционного положения об определении основных направлений внутренней и внешней политики государства. Административно-правовое обеспечение им продовольственной безопасности осуществляется в первую очередь посредством издания актов ненормативного содержания, определяющих цели и перспективы последующей деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в продовольственной сфере. Речь идёт о принимаемых им стратегиях и доктринах, в том числе Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, в которой закреплены приоритеты развития агропромышленного комплекса.

В то же время практика деятельности Президента Российской Федерации показывает, что на уровне нормативно-правового регулирования им также предпринимаются важные административно-правовые меры, направленные на обеспечение продовольственной безопасности. В частности, Указом Президента РФ от 6 августа

2014 г. № 560 (в ред. от 30 июня 2017 г.) «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»¹ ограничено осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических или физических лиц либо присоединившееся к такому решению.

Также Указом Президента РФ от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»² должны подвергаться уничтожению ввезённые на территорию Российской Федерации сельскохозяйственная продукция, продовольствие и сырьё, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических или физических лиц либо присоединившееся к такому решению, и которые запрещены к ввозу на территорию Российской Федерации.

Полномочия Правительства Российской Федерации, отражённые в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации»³, сформулированы в обобщённом виде и не содержат упоминания о реализации этим органом государственной политики в сфере продовольственного снабжения населения.

Цели и перспективы реализации полномочий Правительства в сфере обеспечения продовольственной безопасности отражены в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, где указано, что данный орган призван обеспечивать ежегодную разработку балансов ресурсов и использования основных видов сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия. Кроме того, от Правительства Российской Федерации требуются: координация деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения продовольственной безопасности; осуществление необходимых мер в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций на рынке продовольствия; принятие мер по достижению и поддержанию пороговых значений продовольственной безопасности по основным видам сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия; организация мониторинга состояния продовольственной безопасности и контроль за реализацией мер по её обеспечению; проведение единой государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности.

В Положении о Совете Безопасности Российской Федерации⁴ также не акцентируется внимание на его участии в обеспечении продовольственной безопасности, однако это предполагается исходя из того, что перечень видов безопасности, по вопросам обеспечения которых этот орган осуществляет подготовку решений Президента Российской Федерации, не является исчерпывающим. Деятельность Совета Безопасности Российской Федерации в этой сфере связана с рассмотрением в рамках национальной безопасности стратегических вопросов обеспечения продовольственной безопасности и подготовкой рекомендаций по выполнению федеральными и региональными органами исполнительной власти возложенных на них функций в продовольственной сфере.

Федеральные органы исполнительной власти также занимают важное место в числе субъектов административно-правового обеспечения продовольственной

безопасности, поскольку они непосредственно обеспечивают реализацию продовольственной политики государства, на них возложены полномочия нормативно-правового регулирования, государственного контроля и надзора и оказания государственных услуг в продовольственной сфере. В первую очередь речь идёт о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и находящихся в его ведении Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральном агентстве по рыболовству. Важным направлением деятельности федеральных органов исполнительной власти является организация и осуществление эффективной работы системы санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля с учётом международных правил и стандартов.

Система федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в продовольственной сфере, данным перечнем не ограничивается, поскольку и иные органы могут выполнять отдельные функции, направленные на обеспечение продовольственной безопасности. В частности, деятельность органов Федеральной таможенной службы связана с оперативным применением мер таможенно-тарифного регулирования для целей обеспечения рационального соотношения импорта и экспорта рыбной и сельскохозяйственной продукции, продовольствия и сырья.

Поскольку продовольственная безопасность является состоянием защищённости всего государства, а не отдельных его субъектов, региональные органы исполнительной власти призваны взаимодействовать с федеральными органами исполнительной власти, реализуя единую государственную экономическую политику в области обеспечения продовольственной безопасности с учётом региональных особенностей; разрабатывая и принимая нормативные правовые акты по вопросам обеспечения продовольственной безопасности; обеспечивая ведение мониторинга состояния продовольственной безопасности на территории соответствующих субъектов Российской Федерации; формируя и поддерживая необходимые резервы и запасы продовольствия.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32, ст. 4470; 2017. № 27, ст. 4022.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 31, ст. 4669.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2017. № 1, ч. I, ст. 3.

⁴ Утв. Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2721; 2014. № 30, ч. II, ст. 4286.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Международные нормы обеспечивают единство правовой системы и устанавливают определенные ограничения для представителей одной из правоохранительных структур — судов. Так, судьи должны воздерживаться от поступков, действий или высказываний, способных поколебать уверенность в их беспристрастности или независимости. А халатность судьи при исполнении своих профессиональных обязанностей, может привести к применению к нему санкции¹.

Юридическое сообщество России уделяет особое внимание деятельности судейского корпуса. Наибольшее внимание сосредоточено на вопросе о возможности привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Федеральное законодательство² установило для судей независимость и неподотчётность в своей деятельности по осуществлению правосудия. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях указывал, что имеющийся у судей особый статус не влечет освобождение их от ответственности. При соблюдении установленных в федеральном законодательстве процедур судья может быть привлечен к ответственности за нарушение, допущенное в профессиональной сфере и повлекшее несоблюдение закона. Кодекс судейской этики³ установил также правила поведения судьи, которых он должен придерживаться в общественной жизни.

Цель установления дисциплинарной ответственности судей состоит в фиксации высокого уровня эффективности деятельности судебного сообщества, которая выступает гарантом защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Одним из критериев привлечения к дисциплинарной ответственности является фактическое основание — дисциплинарный проступок. Законодатель обозначил его дефиницию как виновное действие (бездействие) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»⁴ и (или) Кодекса судейской этики, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи.

Ввиду бланкетного характера рассматриваемой нормы, налицо проблема неоднозначности квалификации деяний судьи. Напрашивается вывод о необходимости систематизации нормативных правовых актов и, как следствие, принятие Кодекса дисциплинарной ответственности судей. В соответствии с юридической техникой указанный акт должен носить нормативный характер и содержать соответствующие материальные нормы в общей части: понятие дисциплинарной ответственности судей, дисциплинарного проступка судьи, виды судей-субъектов дисциплинарной ответственности, перечень составов дисциплинарных проступков и применяемых за их совершение дисциплинарных взысканий. При этом в особенной части возможно размещение составов дисциплинарных проступков в двух главах, первая из

которых будет содержать возможные конструкции составов дисциплинарных проступков, посягающих на законодательство. Вторая же глава — конструкции составов, нарушающих Кодекс судейской этики. Наличие корреспондирующих процессуальных норм позволит указанный акт сделать полноценной правовой нормой.

Учитывая, что правовой статус судей может быть не одинаков, полагаем, что в Кодексе дисциплинарной ответственности судей следует прописать особенности всех судей-субъектов дисциплинарной ответственности:

— судья Конституционного Суда Российской Федерации, которого общее федеральное законодательство выделило из общего судейского круга, исключив его из субъектов дисциплинарной ответственности, но при этом специально устанавливает позиции, которые служат основанием для прекращения судейских полномочий, в том числе: совершения судьей проступка, порочащего честь и достоинство судьи; продолжение судьей, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда Российской Федерации, занятия или совершения действий, не совместимых с его должностью; неучастия судьи в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации или уклонения его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин⁵;

— судья, срок полномочий которого истек в связи с достижением им предельного возраста пребывания в должности, продолжающего осуществлять свои полномочия до окончания рассмотрения по существу дела, начатого с его участием, либо до назначения нового судьи в данный суд;

— председатель или заместитель суда, исходя из того, что в данном случае гражданин занимает государственную должность судьи и должность, обеспечивающую организационно-управленческие функции.

В настоящее время существует ряд проблем, связанных с наложением дисциплинарных взысканий на судей, требующих дательной регламентации.

Так, дисциплинарное взыскание в виде замечания может налагаться на судью при малозначительности совершенного им дисциплинарного проступка, если квалификационная коллегия судей придёт к выводу о возможности ограничиться устным порицанием действий (бездействия) судьи. И лишь в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 14 апреля 2016 г. № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей»⁶ раскрывается категория малозначительности дисциплинарного проступка, последствия которого не повлекли существенного нарушения прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций (например, нарушенные права гражданина или организации были восстановлены либо возможность их восстановления не утрачена и т.д.).

На наш взгляд, следует вообще исключить критерий малозначительности, ввиду того, что особый статус и специфика деятельности судей не должна допускать даже незначительных пробелов. Безусловно, при наложении дисциплинарного взыскания следует учитывать личность судьи, совершившего дисциплинарный проступок. Но при этом следует выяснить, не обусловлены ли эти нарушения обстоятельствами, затрудняющими служебную деятельность судьи, что включает в себя, например, чрезмерную нагрузку судьи и не позволяет выполнить свои должностные обязанности в течение установленных законом сроков.

Полагаем, что в Кодексе судейской этики следует прописать вопросы профессиональной занятости судей. Еще в 2001 г. теоретиками-административистами

был поставлен вопрос о полной и детальной регламентации дисциплинарной ответственности судей⁷. В настоящее время пройдено лишь полпути для регламентации всех критериев дисциплинарной ответственности судей.

¹ Европейская хартия о статусе для судей. Принята в г. Страсбурге 08.07.1998–10.07.1998 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант-Максимум».

² Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 1, ст. 46.

³ Кодекс судейской этики от 19 декабря 2012 г. (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант-Максимум».

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 1, ст. 46.

⁵ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447; 2017. № 1, ст. 2.

⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 6, июнь.

⁷ См.: Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 24–26.

Д. С. Воробьева

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

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В преамбуле одной из своих резолюций, посвященных правам детей, Генеральной Ассамблеей ООН была отмечена важная роль государственных органов, в частности, специальных министерств и ведомств, созданных для непосредственного решения вопросов в области защиты и реализации прав детей, семьи и молодежи, а также независимых омбудсменов по правам детей¹.

Охарактеризовав вкратце существующую модель публичного управления в сфере реализации и защиты прав детей в Российской Федерации², считаем необходимым проанализировать зарубежный опыт в данной сфере, используя для этого доклады государств-участников Конвенции о правах ребенка 1989 г., представленные ими в Комитет ООН по правам ребенка за последние годы³.

Определяющее место в системе государственного управления по обеспечению реализации и защиты прав детей зачастую занимает такой высший орган исполнительной власти, как Правительство. В его функции входит определение основных направлений государственной политики в рассматриваемой сфере, принятие соответствующих нормативных правовых актов, контроль за нижестоящими органами отраслевой и функциональной компетенции, что характерно, в частности, и для Российской Федерации.

В то же время в некоторых государствах важные управленческие решения принимает монарх или президент (что опять же имеет место и в нашей стране). Например, в Таджикистане в целях координации деятельности органов исполнительной

власти и обеспечения их взаимодействия на межрегиональном и межведомственном уровнях в структуре Исполнительного аппарата Президента был образован отдел по защите прав ребенка, осуществляющий координацию деятельности комиссий по правам ребенка областей, городов и районов (п. 55 Объединенных с третьего по пятый периодических докладов Таджикистана CRC/C/TJK/3–5 за 2015 г.); в Катаре орган, занимающийся вопросами обеспечения прав детей — Верховный Совет по делам семьи — находится под руководством его Высочества Эмира (п. 37 Объединенных третьего и четвертого периодических докладов Катара CRC/C/QAT/3–4 за 2013 г.).

С другой стороны, непосредственным органом государственного управления выступает соответствующее министерство или иной специализированный орган.

Однако применительно к сфере реализации и защиты прав детей представляется сложным выделить один какой-либо полномочный орган исполнительной власти (как, например, в России), так как данная сфера управления является достаточно обширной и комплексной.

Несмотря на этот фактор, в ряде государств ответственным в сфере обеспечения прав ребенка является Министерство труда и социальной защиты (Чехия, Италия, Черногория), или, например, такой орган смешанной компетенции, как Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты, как в Грузии (п. 39 Четвертого периодического доклада Грузии CRC/C/GEO/4 за 2014 г.).

В отдельных же государствах были созданы достаточно специфичные органы специальной или смешанной компетенции — Министерство по делам детей и равенства в Норвегии, Министерство по правам ребенка, образованию и гендерному равенству в Дании, Министерство по делам женщин и семьи в Камеруне, Министерство по делам женщин и детей в Шри-Ланке, Министерство по делам семьи во Франции, Министерство по делам детей и молодежи в Ирландии.

Существуют специально созданные органы и на ведомственном уровне. Например, Национальное управление по делам детей, находящееся в подчинении Министерства развития людских ресурсов и социального обеспечения в Монголии (Пятый периодический доклад Монголии CRC/C/MNG/5 за 2014 г.), Госинспекция по защите прав детей, находящаяся под руководством Министерства социальной защиты в Латвии (п. 23 Объединенных третьего — четвертого периодических докладов Латвии CRC/C/LVA/3–5 за 2013 г.).

Данными государственными структурами осуществляется разработка стратегий и программ, нацеленных на улучшение качества жизни семей и детей в частности и контроль за их реализацией, разработка проектов законодательных актов по вопросам семьи и защиты прав детей, реализация законов и принятых государством международных обязательств по вопросам семьи и защиты прав ребенка, организация исследований по данным проблемам и др..

Также развиты взаимоотношения между отдельными министерствами, такими как министерства образования, здравоохранения, труда и социальной защиты, культуры, информационных ресурсов, финансов и др. — принимаются совместные программы и планы действий, нормативные правовые акты.

При этом создаются межведомственные коалиционные органы, включающие в себя не только представителей органов публичной власти, но и институтов гражданского общества: в Италии Национальный центр по вопросам детей и подростков, состоящий из примерно 50 членов — представителей компетентных центральных,

региональных и местных органов власти, а также негосударственных организаций, участвует в выработке государственной политики по вопросам реализации и защиты прав детей и способствует обмену взглядов и мнений всех заинтересованных структур (п. 16 Пятого и шестого периодических докладов Италии CRC/C/ITA/5–6 за 2017 г.); во Франции Генеральный Директорат по социальной сплоченности координирует деятельность других соответствующих национальных органов, задействованных в решении вопросов в области семейной политики, в частности, защиты прав детей (п.п. 50, 52 Пятого периодического доклада Франции CRC/C/FRA/5 за 2012 г.); в Бразилии Национальный Секретариат по поощрению прав детей и подростков, находящийся в подчинении у Президента, служит связующим звеном между государственными и частными структурами, ответственными за реализацию и защиту прав детей на федеральном, региональном и местном уровнях (п.п. 13–15 Объединенных со второго по четвертый периодических докладов Бразилии CRC/C/BRA/2–4 за 2011 г.).

Важным элементом в механизме защиты детей выступает достаточно новый институт уполномоченного по правам ребенка, одной из важнейших задач которого является контроль за соблюдением прав детей со стороны органов исполнительной власти. Данный орган функционирует в таких развитых государствах, как Норвегия, Ирландия, Нидерланды. Если в первом случае уполномоченный не наделен правом рассмотрения индивидуальных жалоб на действия (бездействие) административных инстанций (п.п. 17, 18 Объединенных пятого и шестого периодических докладов Норвегии CRC/C/NOR/5–6 за 2016 г.), то применительно к двум другим государствам он таковым обладает (п. 241 Объединенных третьего и четвертого периодических докладов Ирландии CRC/C/IRL/3–4 за 2013 г., п. 35 Четвертого периодического доклада Нидерландов CRC/C/NLD/4 за 2013 г.).

В то же время в большинстве государств институт уполномоченного по правам ребенка отсутствует, а его функции выполняет уполномоченный по правам человека (как в Чехии, Черногории, Латвии) либо специальный отдел в структуре последнего (как в Дании, Таджикистане) или иного аналогичного государственного правоохранительного органа (как в Камеруне, Катаре).

Завершающим звеном аппарата публичного управления в сфере реализации и защиты прав детей служат региональный и местный уровни власти, которые в большинстве государств представляют собой единую систему (в отличие от России, где местное самоуправление де-юре не входит в вертикаль государственной власти). Примерами участия органов местного самоуправления в деле защиты прав детей является создание отделов и центров по защите детей на местном уровне, привлечение к участию в составлении доклада о реализации Конвенции о правах ребенка 1989 г. в Комитет ООН по правам ребенка в Монголии (п.п. 3, 21 Пятого периодического доклада Монголии CRC/C/MNG/5 за 2015 г.), сотрудничество с муниципалитетами при работе над проектами, направленными на развитие института приемной семьи в Дании (п. 99 Пятого периодического доклада Дании CRC/C/DNK/5 за 2016 г.), наделение органов местного самоуправления полномочиями по реабилитации и содействию лицам с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детям, в Норвегии (п. 170 Объединенных пятого и шестого периодических докладов Норвегии CRC/C/NOR/5–6 за 2016 г.). Последнее совсем недавно нашло отражение и в российском законодательстве (п. 16 ч. 1 ст. 14.1, п. 15 ч. 1 ст. 15.1, п. 17 ч. 1 ст. 16.1, п. 5 ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. (ред. от 29

июля 2017 г.) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴).

¹ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17.12.2015 г. № 70/137 «Права ребенка» // ООН: [сайт]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/439/72/PDF/N1543972.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.08.2017 г.).

² См.: Воробьева Д. С. Роль органов местного самоуправления в сфере реализации защиты прав детей // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. второй ежегодной Междунар. научно-практ. конф. (Саратов, 1 ноября 2015 г.) / под ред. А. Ю. Соколова; [редкол.: А. Ю. Соколов и др.]; Саратов, 2015. С. 146–149; Воробьева Д. С. Органы государственного управления по обеспечению реализации и защиты прав детей в Российской Федерации // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по матер. VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. научно-практ. конф.) (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.) / под ред. А. Ю. Соколова; [редкол.: А. Ю. Соколов и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов, 2016. С. 125–128.

³ См.: Управление Верховного комиссара по правам человека: [сайт]. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=29&DocTypeCategoryID=4 (дата обращения 10.09.2017).

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2017. № 31, ч. I, ст. 4828.

А. А. Дергунов

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

АККРЕДИТАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Аккредитацию следует рассматривать как относительно новую деятельность, получившую распространение в последние два десятилетия, однако в настоящее время законодателем существенно расширена сфера её применения.

Единогласно определяется данная форма государственно-управленческого воздействия на участников административно-правовых отношений, в федеральном законодательстве не предусмотрено. В то же время законодателем предпринята попытка охватить в одном нормативном акте ряд однородных видов аккредитационной деятельности и создать единые правила их осуществления. Речь идёт о Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»¹.

В то же время ряд разновидностей аккредитации остался вне рамок регулирования данного законодательного акта, в том числе аккредитация представительств и филиалов иностранных юридических лиц, аккредитация организаций, оказывающих услуги в области охраны труда, аккредитация медицинских специалистов, аккредитация образовательной деятельности и др.

При этом, разрабатывая названный федеральный закон и указав те виды аккредитации, на которые его действие не распространяется, законодатель не упомянул

о вышеперечисленных её разновидностях, что, на наш взгляд, свидетельствует о недостаточности исследования разработчиками закона иных сфер и отраслей государственного управления, где уже применяется аккредитация. В связи с этим в перспективе следует ожидать усовершенствования федерального законодательства в этой сфере, поскольку аккредитацию необходимо рассматривать как перспективный и развивающийся правовой институт. Об этом говорит и создание специального органа исполнительной власти, находящегося в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации, — Федеральной службы по аккредитации.

В названном Законе содержится определение аккредитации, под которой понимается подтверждение соответствия аккредитационным критериям, являющееся официальным свидетельством компетентности индивидуального предпринимателя или юридического лица осуществлять деятельность в определённой области аккредитации. Если исходить из содержания тех видов деятельности, для осуществления которых требуется аккредитация, то можно сказать, что она получила распространение там, где юридические лица или индивидуальные предприниматели оказывают такие профессиональные услуги, для оценки качества которых потребитель в основном не имеет достаточной компетентности.

Несмотря на то, что изложенное определение понятия аккредитации на образовательную сферу не распространяется, тем не менее содержательно оно полностью подходит к деятельности по аккредитации образовательной деятельности организаций, осуществляющих такую деятельность. Об этом говорит и указанная в ч. 2 ст. 92 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² цель государственной аккредитации образовательной деятельности, в качестве которой рассматривается подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, организациях, осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно. Вместе с тем то, что обозначено законодателем в качестве цели аккредитации образовательной деятельности, фактически является её содержанием, поэтому указанное обозначение цели вполне можно было бы изложить как определение понятия государственной аккредитации образовательной деятельности аналогично определению, которое содержится в Федеральном законе «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

Анализ положений Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» позволил установить, что законодателем предусмотрены различные виды аккредитации в сфере образования:

1) уже упомянутая государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, её осуществляющих;

2) аккредитация граждан в качестве общественных наблюдателей, привлекаемых в целях обеспечения соблюдения порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования.

Последняя приведенная аккредитация имеет на законодательном уровне фрагментарное регулирование в ч. 15 ст. 59 Федерального закона «Об образовании в

Российской Федерации»; её содержание в законе не раскрывается. Её процедура изложена на подзаконном уровне в Приказе Минобрнауки России от 28 июня 2013 г. № 491 (в ред. от 6 апреля 2017 г.) «Об утверждении Порядка аккредитации граждан в качестве общественных наблюдателей при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, всероссийской олимпиады школьников и олимпиад школьников»³. Данный вид аккредитации является необходимым условием осуществления контроля и надзора в сфере образования, поскольку только аккредитованные граждане приобретают право присутствовать при проведении государственной итоговой аттестации и направлять информацию о нарушениях, выявленных при её проведении, в федеральные и региональные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в сфере образования, а также в органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования.

Субъектами осуществления аккредитации граждан в качестве общественных наблюдателей являются:

1) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего или среднего общего образования на их территориях;

2) учредители образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации и реализующих имеющие государственную аккредитацию образовательные программы основного общего и среднего общего образования, заграничные учреждения Министерства иностранных дел Российской Федерации, имеющие в своей структуре специализированные структурные образовательные подразделения, при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего или среднего общего образования за пределами территории Российской Федерации.

Государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, её осуществляющих, в законодательстве получила большую степень детализации. При этом государственная аккредитация проводится в отношении образовательных программ, реализуемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, а также в отношении образовательных программ, реализуемых в соответствии с образовательными стандартами, утверждёнными самостоятельно отдельными государственными образовательными организациями высшего образования (Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет и некоторыми другими)⁴.

Субъектами осуществления государственной аккредитации образовательной деятельности являются специально уполномоченные аккредитационные органы: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные Российской Федерацией полномочия в сфере образования.

Несмотря на то, что государственная аккредитация образовательной деятельности законодателем рассматривается как самостоятельная функция органов государственного управления наряду с государственным контролем (надзором) в сфере образования, на наш взгляд, аккредитацию следует рассматривать как одно из направлений такого контроля (надзора).

Государственная аккредитационная деятельность как в сфере образования, так и в иных сферах осуществляется федеральными службами, основное предназначение которых заключается в осуществлении контроля и надзора в установленной сфере деятельности. При этом государственный контроль и надзор предполагает не только проведение проверок деятельности подвластных субъектов, но и осуществление лицензирования и государственной регистрации. Поскольку проверка какой-либо деятельности (в том числе образовательной) на предмет соответствия установленным требованиям является формой осуществления контроля и в связи с развитием системы аккредитации, по нашему мнению, целесообразно предусмотреть государственную аккредитацию в качестве ещё одного направления государственного контроля и надзора наряду с лицензированием и государственной регистрацией и закрепить это положение в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 7 декабря 2016 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6977; 2016. № 10, ст. 1323.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4765.

³ Российская газета. 2013. 9 авг.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (Дата обращения: 03.05.2017).

⁴ См.: п. 2 Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 47, ст. 6118; 2016. № 17, ст. 2422.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2016. № 50, ст. 7077.

Е. П. Захарова

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

ПРИНЦИПЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Первым шагом на пути познания механизма административно-правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации является анализ принципов административно-правового регулирования, нормативное закрепление которых выступает одной из приоритетных задач государства в указанной сфере.

Преамбула Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.) (далее — Закон о туристской деятельности) гласит, что именно закон определяет основные принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, и регулирует отношения, возникающие при реализации конституционных прав граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных

прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации¹.

Статья 3 Закона о туристской деятельности, название которой звучит как «Принципы государственного регулирования туристской деятельности», по сути закрепляет основные направления деятельности, цели и задачи государственной политики в области туристской деятельности, но не принципы, как таковые. Среди них: содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для ее развития; определение приоритетных направлений туристской деятельности; поддержка и защита туристов, туроператоров, турагентов и их объединений, а также формирование представлений о России как о стране, благоприятной для туризма. Указанные направления государственного регулирования нацелены на обеспечение вышеупомянутых конституционных прав граждан, создание должных условий воспитания и образования туристов, рациональное использование объектов природного и культурного наследия, а также унификацию и гармонизацию национального законодательства с нормами международного права.

Вместе с тем ввиду увеличения количества туристских фирм и туристов, отсутствие должного руководства со стороны государства может отрицательно сказаться на сохранности объектов исторического и культурного наследия, состоянии окружающей природной среды, росте социального неравенства, а также возникновении иных негативных последствий. Поэтому в целях недопущения негативного влияния внешних факторов на отрасль и закрепления за ней статуса одной из приоритетных отраслей российской экономики необходимо разработать и внедрить в действующее законодательство единую систему принципов административно-правового регулирования туристской деятельности.

Первоочередным принципом в системе административно-правового регулирования туристской деятельности выступает законность. Принцип законности отражается в законодательном и подзаконном регулировании вопросов, связанных с организацией и функционированием туристской деятельности; установлением требований неукоснительного соблюдения действующего российского и международного законодательства всеми участниками туристских правоотношений; установлением и дальнейшим привлечением виновных лиц к юридической ответственности в случае отклонения от должного поведения, а также создание оптимального механизма предупреждения нарушения законности. Достижению указанных целей способствует создание эффективной системы организационно-правовых способов обеспечения законности в Российской Федерации².

Принцип равенства прав и обязанностей субъектов туристской деятельности прослеживается в признании граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства субъектами туристских правоотношений, подтверждением чего выступает наличие общего у всех субъектов административно-правового статуса.

В общей теории административного права наличествуют случаи включения в механизм административно-правового регулирования принципа научности или объективности³. Представляется, что данный принцип характерен и механизму административно-правового регулирования туристской деятельности. Посредством него можно определить, насколько административно-правовые нормы, направленные на регулирование вопросов туристской индустрии, соответствуют закономерностям развития общества и его потребностям в отдыхе и путешествиях, которое

возможно только на основе всеобъемлющего изучения законов и подзаконных правовых актов.

Немаловажным направлением деятельности государства по созданию благоприятных условий развития туристской деятельности в России является кадровая политика. Индустрия туризма в нашей стране отмечается высокой степенью текучести кадров, что может быть связано с низким уровнем профессиональной подготовки персонала и сезонным характером туристской деятельности. На практике это приводит к увеличению безработицы, утрате профессиональных навыков у специалистов и проблемам во взаимодействии различных структур, в силу чего роль принципа обеспеченности кадров приобретает существенное значение.

В системе административно-правового регулирования туристской деятельности стоит отметить еще одно руководящее начало — принцип интернациональности. Данный принцип предполагает обеспечение равного доступа граждан к совершению путешествий независимо от расы и национальности в условиях многонационального государства и предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства право на ознакомление с природными, культурными, историческими ресурсами нашей страны.

Принцип информационной доступности туристской деятельности предполагает, что государство в лице органов исполнительной власти гарантирует удовлетворение потребностей общества в информации относительно сведений об индустрии туризма, туристских ресурсах, туристской инфраструктуре, средствах размещения, условиях проживания, питания, туроператорской и турагентской деятельности, целевых программах развития туризма и пр. путем создания условий для должного информационного обеспечения туризма. В свою очередь, Н. Н. Ковалева рассматривает категорию «информационное обеспечение» как одну из функций государственного управления⁴. При этом закон о туристской деятельности не раскрывает содержания данного понятия, упоминая о нем, например, в ст. 4 в качестве одного из способов государственного регулирования. В ст. 3.1 того же Закона информационное обеспечение туристской деятельности уже представлено в качестве отдельного полномочия органа государственной власти Российской Федерации, включающего в себя, помимо прочего, содействие в создании и функционировании туристских информационных центров, систем навигации и ориентирования в сфере туризма. Кроме того, анализ Закона о туристской деятельности показывает, что информационная составляющая находит свое отражение во многих его статьях, порождая хаотичное и неоднозначное понимание и дальнейшее применение. Данный факт указывает на необходимость задуматься о подготовке проекта отдельной статьи закона, посвященной характеристике информационного обеспечения туристской деятельности.

Принцип безопасного осуществления туристской деятельности — это один из ключевых принципов в системе административно-правового регулирования туристских правоотношений, соблюдение которого оказывает существенное влияние на рост как внутреннего, так и въездного туризма. Безопасность туристской деятельности может рассматриваться с позиций отдельного аспекта в единой системе национальной безопасности Российской Федерации. Государство, признавая жизнь и благополучие своих граждан высшей ценностью, призвано проводить такую политику по обеспечению безопасности, которая будет способствовать свободной реализации прав туристов на отдых при оказании им туристских услуг.

Обеспечение безопасности туристской деятельности включает в себя комплекс мер организационного, экономического, политического характера, направленных на сохранение личных и имущественных интересов туристов, а также создание состояния защищенности лиц при совершении путешествий⁵

Предложенный подход по формированию системы принципов административно-правового регулирования туристской деятельности будет способствовать оптимизации государственной политики по созданию благоприятных условий развития туризма в Российской Федерации. С учетом изложенного видится обоснованной возможность внесения изменений в статью 3 Закона о туристской деятельности путем ее дополнения обозначенными принципами.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5491; 2017. № 1, ч. 1, ст. 6.

² См.: Аржанов В. В. К вопросу об организационно-правовых способах обеспечения законности // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. ежегодной заоч. Междунар. научно-практ. конф. (Саратов, 18 ноября 2014 г.). Саратов, 2014. С. 67–68.

³ Например, см.: Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления: учеб. пособие. Пермь, 1978. С. 29; Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 7–11.

⁴ См.: Ковалева Н. Н. Проблемы терминологии информационно-правовых аспектов государственного управления // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. ежегодной заоч. Междунар. научно-практ. конф. (г.Саратов, 1 ноября 2015 г.). Саратов, 2015. С. 160.

⁵ См.: Ефимова О. В. Безопасность туризма // Туризм: право и экономика. 2013. № 3. С. 8.

Л. В. Зубова

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

ЛЕГИТИМНЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗУМНОГО СРОКА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Согласно статье 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Предоставленное конституционное право также нашло свое отражение в ст. 3 Кодекса административного судопроизводства, где зафиксированы вопросы административного судопроизводства, одним из которых является верное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел.

Своевременность рассмотрения уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях означает строгое соответствие правилам судопроизводства, важным компонентом которых являются сроки рассмотрения дел¹. Полагаем, что предоставленное требование в полной мере можно отнести и к рассмотрению и разрешению административных дел.

Как известно, одним из принципов административного судопроизводства является исполнение административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок.

К сожалению, законодатель не дает истинного определения разумного срока. Но из содержащихся новелл в ст. 10 КАС РФ можно сделать вывод о том, что разумный срок административного судопроизводства — это время со дня поступления

административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по административному делу, в течение которого суд должен вовремя произвести процессуальные действия и принять процессуальные решения в целях осуществления назначения административного судопроизводства. В указанном определении явно прослеживается «тонкая нить» принципа реализации административного судопроизводства в разумный срок и исполнения судебных актов по административным делам в разумный срок с задачей правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административных дел.

Законодатель разработал широкий спектр правовых средств для обеспечения разумного срока административного судопроизводства. А. В. Малько² под правовыми средствами в теории права понимает правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей. Отметим, что следует сконцентрировать внимание на детальной временной регламентации практически всех действий, этапов и стадий производства по административному делу. Поскольку существование процессуальных сроков гарантирует динамизм процессуальной деятельности, регламентирует ее, дисциплинирует участников административного производства, то в совокупности гарантирует достижение юридического результата.

Исследование положений КАС РФ выявило отсутствие временной регламентации отдельных процессуальных действий, обеспечивающих движение административного дела. Например, отсутствует срок передачи административного дела, принятого судом к своему производству, в другой суд. Ч. 3 ст. 27 КАС РФ лишь обуславливает, что передача административного дела в другой суд осуществляется по истечении срока обжалования этого определения, а в случае подачи частной жалобы — после вынесения определения суда об оставлении жалобы без удовлетворения, не указывая при этом, в течение какого времени должна быть осуществлена передача дела; срок подготовки административного дела к рассмотрению в суде апелляционной инстанции; срок возвращения апелляционной жалобы лицу, подавшему жалобу, апелляционного представления — прокурору и др. Данный факт отсутствия сроков процессуальных действий может быть причиной недобросовестного затягивания производства по административному делу.

Однако не следует забывать об использовании в производстве по административному делу современных информационных технологий и сервисов сети Интернет, призванных обеспечивать своевременность административного судопроизводства. Рассмотрение положений КАС РФ показало, что сфера их использования достаточно широка. Так, например, ст. 142 КАС РФ, допускающая участие в судебном заседании лица, которое по объективным причинам не имеет возможности присутствовать в заседании, путем использования систем видеоконференц-связи; ч. 1 ст. 96 КАС РФ, где впервые на законодательном уровне закреплена норма, разрешающая наряду с традиционными способами вызова в суд (заказными письмами, повестками, телеграммами) извещать лиц, участвующих в деле, с их согласия путем отправки им СМС-сообщения или направления извещения (вызова) по электронной почте. Наличествуют нормы, позволяющие подавать административное исковое заявление, апелляционные, кассационные жалобы и прилагаемые к ним документы посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Полагаем, что обеспечивать своевременность административного судопроизводства призваны и предусмотренные главой 11 КАС РФ меры процессуального принуждения. Согласно ч. 1 ст. 116 Кодекса мерами процессуального принуждения являются установленные КАС РФ действия, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства. По сравнению с гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным законодательством перечень мер процессуального принуждения в КАС РФ расширен. Предусмотрены новые меры процессуального принуждения: ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение этого участника слова, обязательство о явке.

Необходимо отметить, что применение указанных мер принуждения может быть обжаловано только при обжаловании решения суда по делу. На практике это приведет к ситуации, при которой участника судебного процесса можно будет лишиться слова в самом начале судебного заседания, что нельзя будет оспорить до момента вынесения судом окончательного судебного акта. При этом, по смыслу КАС РФ, рассмотрение дела может быть продолжено. Полагаем, что подобное юридическое урегулирование приведет к нарушению принципа состязательности и равноправия сторон и права на судебную защиту. Будет ли смысл продолжать судебное заседание, если одна из сторон не может участвовать в нем?

Применение указанных мер принуждения должно предшествовать предупреждению суда с разъяснением последствий их применения. Учитывая немаловажную роль нововведений по поддержанию порядка в судебном заседании, а также по устранению препятствий к осуществлению административного судопроизводства, следует отметить, что обеспечение разумного срока достигается традиционными мерами принуждения, такими как привод, обязательство о явке и судебный штраф.

Приводу могут подвергаться не только свидетели, но и любое лицо, участие которого в судебном разбирательстве в соответствии с законом является обязательным. О применении привода суд выносит определение, которое незамедлительно передается на исполнение в территориальный орган по обеспечению установленного порядка деятельности судов и исполнению актов по месту производства по административному делу либо по месту жительства, месту пребывания (нахождения), месту работы, службы или учебы лица, которое подлежит приводу.

Обязательство о явке — это утвержденное в письменной форме обязательство лица, участие которого в судебном разбирательстве в соответствии с законом является неременным или признано судом обязательным, вовремя являться по вызову суда в судебное заседание, а в случае перемены места жительства или места пребывания (нахождения) незамедлительно сообщать об этом суду. К лицу, не исполнившему обязательство о явке, может быть применен привод или штраф.

Штраф — денежное взыскание, мера материального воздействия, применяемая в случаях и порядке, установленных законодательством или договорами³. КАС РФ предусматривает не только значительное количество случаев наложения штрафа, но и широкий круг лиц, к которым может применяться указанная мера процессуального принуждения.

В ходе анализа положений КАС РФ установлено, что штраф может налагаться на административного истца, административного ответчика, эксперта, руководителя государственного судебно-экспертного учреждения, специалиста, свидетеля, переводчика, на лицо, от которого истребуется доказательство, на лиц, виновных

в неисполнении определения суда о применении мер предварительной защиты по административному иску, на лиц, нарушающих порядок в судебном заседании, на должностных лиц, виновных в несообщении в суд о принятых мерах по устранению выявленных нарушений законности и т.д.

Подводя небольшой итог, отметим, что КАС РФ предполагает обширный круг результативных юридических средств, способных обеспечить своевременное рассмотрение и разрешение административных дел, а значит, и защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66–77.

³ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев; редкол.: М. М. Богуславский. 2-е изд., доп. М., 1987. С. 521.

Е. В. Румянцева

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

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРИСУЖДЕНИЯ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ И ГЕРМАНИИ

В условиях формирования в России инновационно-ориентированного общества особенно значима роль науки, исследований как фундаментального, так и прикладного характера. В связи с ростом научного потенциала российских кадров остро стоит вопрос о признании ученых степеней российских граждан иными государствами. Результаты научных исследований выражаются чаще всего в научно-квалификационных работах, поэтому порядок, процедура присуждения ученых степеней, а также их признания иными государствами актуальны как организационно-правовые условия становления нового характера и роли науки в современном российском обществе¹.

Ученая степень гражданина, полученная им в иностранном государстве, будет признана Российской Федерацией при условии наличия международного договора². Согласно Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15).

Таким образом, можно сказать, что в Российской Федерации, как и в других странах, признающих приоритет международного над внутригосударственным правом, одной из целей любого закона и законодательства в целом является соответствие международно-правовым нормам³. На примере Германии рассмотрим подробнее соотношение ученых степеней.

Как в Германии, так и в России имеют место скандальные истории, связанные с присуждением ученых степеней известным чиновникам и политикам и последующим лишением их этих степеней главным образом из-за того, что работы ими были написаны не самостоятельно. И в этом смысле наши страны похожи, хотя, разумеется, подобные скандалы происходят и в других государствах. Например, в США юридическое научное сообщество отказалось от ученых степеней в принципе, поскольку диссертационные исследования и сама практика их присуждения перестала, с их точки зрения, отвечать существующим реалиям. Иными словами, качество подобного рода работ стало недопустимо низким. Собственно говоря, эксперимент с переходом на присуждение ученых степеней в Германии без диссертации во многом обусловлен именно американской практикой. Хотя можно отметить, что эта практика в США еще в достаточной степени не сложилась, и насколько она удачна, предстоит оценить через десятилетие (речь идет о юриспруденции), когда эта новая плеяда ученых подготовит своих учеников и когда скажется в позитивном или негативном аспекте их влияние на развитие законодательства и юридической науки.

В совместном заявлении Правительства Российской Федерации и Правительства Федеративной Республики Германия «О взаимном академическом признании периодов обучения в высших учебных заведениях, документов» предусмотрена возможность признания российской ученой степени «доктор наук» на уровне германской академической квалификации «Habilitation», а российской ученой степени «кандидат наук» на уровне германской академической степени «Doktor»⁴.

Однако существуют ограничения для использования немецкой приставки «Dr.». Примечательно, что ее использование характерно лишь для ряда отраслей наук: биологических, химических, фармацевтических, филологических, физико-математических, географических, геолого-минералогических, медицинских, психологических, сельскохозяйственных, технических, ветеринарных, а также кандидату искусствоведения и кандидату архитектуры. Объясняется это отсутствием существенных расхождений в академической программе и условиях защиты диссертации по данным дисциплинам⁵. Как видим, юриспруденция не входит в данный перечень. В связи с этим трудности возникают, когда кандидаты юридических наук пытаются опубликовать свои статьи в зарубежных журналах, в частности в Германии, обозначая себя докторами наук. Данная ситуация связана с отсутствием понимания системы присуждения ученых степеней в Германии. Так, например, ученой степени «Doktor» не является эквивалентом российской степени «кандидат наук». Более того, это может быть расценено как основание для привлечения к ответственности за самовольное присвоение себе ученой степени.

Сама процедура присуждения ученой степени в Германии начинается с подачи заявления о допуске к написанию диссертации в специальную Диссертационную комиссию (Promotionsausschuss), которая функционирует при университетах, имеющих право присуждать ученые степени. Далеко не все университеты обладают таким правом. Применительно к юриспруденции — это университеты федеральных

земель, то есть государственные университеты. Таким образом, решение Диссертационной комиссии о начале подготовки диссертации называется допуском к защите диссертации — Zulassung zum Promotionsverfahren.

После допуска происходит процедура защиты, которая называется Promotion, что в переводе дается как защита диссертации или продвижение товара. Это длительный процесс обучения, в основном самостоятельного, подготовки научных сообщений и статей, выступлений на конференциях, круглых столах и других научных форумах, сбора и обработки эмпирического материала, наконец, сдачи специальных экзаменов. Сама защита проходит в ходе дискуссии (Disputation) со специально собранными для этой цели членами комиссии (Pruefungskommission), из которых один — это научный руководитель, второй — оппонент и третий, что называется, нейтральный ученый.

В настоящее время в Германии распространена практика присвоения ученой степени не по результатам защиты диссертации, а по общим заслугам ученого в развитии той или иной отрасли знаний. Иногда это не совсем корректно называется Doctor Business Administration. В действительности это формализованный процесс, где соискатель такой степени в Германии сначала должен прикрепиться к конкретной кафедре, а затем заниматься научной деятельностью под руководством профессора с той только разницей, что за определенный период времени ему необходимо суммарно набрать достаточное количество научных публикаций и выступлений на научных форумах с тем, чтобы затем специально на то уполномоченная комиссия приняла решение о присуждении ему степени «Doktor» или «Dr phd»⁶.

Внедрение таких степеней в Германии находится в формате социального эксперимента. Большинство действующих соискателей ученых степеней считают более правильным идти традиционным путем — через подготовку и защиту диссертации.

Для присуждения степени «Doktor» необходимо пройти следующие стадии: 1) научное обучение; 2) подготовки и сдачи экзаменов; 3) подготовки диссертации; 4) получение отзывов на диссертацию; 5) опубликование автореферата; 6) получение оценки за автореферат; 7) дискуссию по диссертации (в нашем понимании — непосредственно защита диссертации); 8) получение оценки за дискуссию; 9) получение свидетельства о защите ученой степени «Doktor»; 10) опубликование текста диссертации (монографии).

Для получения высшего уровня полной степени доктора наук «Dr phd», также требуется прохождение ряда стадий: 1) открытый научный доклад перед большим советом факультета по избранной теме и широкая дискуссия по нему (главный, центральный элемент Habilitation); 2) открытая лекция перед студентами; 3) дискуссия с членами диссертационной комиссии по заявленной теме, отличной от темы, защищенной в Promotion.

Следовательно, вся процедура присуждения ученых степеней и званий имеет общее название Habilitation. Подавляющее большинство соискателей ученых степеней останавливаются на этапе защиты диссертации и не стремятся получить полную степень.

Таким образом, нам представляется целесообразным внесение в российское законодательство изменений в процедуру присуждения ученых степеней, путем ее усовершенствования через частичное заимствование опыта Германии, в получении полной степени доктора наук «Dr phd».

¹ См.: Рыбаков О.Ю., Ростова О.С. О новеллах в порядке присуждения ученых степеней в Российской Федерации // Юридическое образование и наука. 2014. № 1.

² См.: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

³ См.: Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (поглавный) // (под ред. В.Е. Усанова) / Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ URL: http://www.lexed.ru/search/detail.php?ELEMENT_ID=3927 (дата обращения: 15.08.2017).

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Мацкевич И.М. Опыт ФГ в вопросах присуждения ученых степеней и званий // Юридическое образование и наука. 2015. № 2.

Т.А. Спицына

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

СООТНОШЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА С ИНЫМИ ВИДАМИ БЕЗОПАСНОСТИ

Особое место безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в системе национальной безопасности определяется тем, что она интегрирует в себе элементы других её разновидностей. Тем не менее представляется оправданным нормативно-правовое регулирование безопасности объектов топливно-энергетического комплекса отдельным законодательным актом, ввиду того, что данный комплекс в настоящее время является наиболее важным звеном российской экономики, поскольку на него приходится существенная доля внутреннего валового продукта. В связи с этим противоправное внешнее воздействие на объекты топливно-энергетической системы, включая террористические акты, способно нанести российской экономике значительный вред, чем определяется исключительная важность обеспечения защищенности указанных объектов административно-правовыми средствами, в том числе организацией взаимодействия в этой сфере федеральных и региональных органов исполнительной власти, организацией их защиты и охраны подразделениями органов исполнительной власти, применением мер административного принуждения. Этим определяется самостоятельное значение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса для целей обеспечения национальной безопасности.

Тем не менее для уточнения места данного вида безопасности в системе национальной безопасности необходимо соотнести её с экономической, энергетической, общественной и информационной безопасностью.

В законодательстве не содержится определение понятия экономической безопасности. Тем не менее её дефиниция раскрывается в документе стратегического планирования — Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года¹, где экономическая безопасность рассматривается в качестве состояния защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет государства,

условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации и единство её экономического пространства.

Примечателен тот факт, что среди угроз экономической безопасности не выделена возможность причинения вреда объектам топливно-энергетического комплекса. В качестве таких угроз представлены в основном негативные факторы, связанные с международным положением Российской Федерации, преимущественно сырьевым характером российской экономики, и иные факторы, не обусловленные противоправным воздействием на какие-либо объекты. В то же время составной частью экономической безопасности является безопасность экономической деятельности, к числу основных задач по обеспечению которой отнесены повышение уровня безопасности и антитеррористической защищённости критически важных и потенциально опасных объектов, а также противодействие деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, направленной на нанесение ущерба стратегически важным отраслям национальной экономики Российской Федерации, в частности топливно-энергетическому комплексу.

Таким образом, осуществление деятельности по обеспечению безопасности объектов топливно-энергетического комплекса одновременно будет означать реализацию мер по поддержанию безопасности экономической деятельности, что является весомым вкладом в дело обеспечения экономической безопасности.

Если обратиться к энергетической безопасности, то согласно Энергетической стратегии России на период до 2030 года² она является главным стратегическим ориентиром долгосрочной государственной энергетической политики и одной из важнейших составляющих национальной безопасности страны.

Под энергетической безопасностью понимается состояние защищённости общества, государства, его граждан и национальной экономики от угроз надёжному топливно- и энергообеспечению, которые определяются внешними (конъюнктурными, макроэкономическими, геополитическими) факторами, а также функционированием и состоянием энергетического сектора государства.

Исходя из этого определения можно установить, что содержательно энергетическая безопасность не равнозначна безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Состояние энергетической безопасности преимущественно определяется устранением таких негативных факторов, как недостаточное развитие энергетической инфраструктуры, зависимость российской экономики и энергетики от природного газа, износ основных фондов топливно-энергетического комплекса, невысокий уровень инвестирования в развитие его отраслей. О необходимости защиты объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства в Энергетической стратегии не упоминается, хотя составляющие такую защиту меры однозначно усиливают состояние защищённости общества, государства, его граждан и национальной экономики от угроз надёжному топливно- и энергообеспечению. Поэтому логичным было бы включение подобных мер в структуру административно-правового механизма обеспечения энергетической безопасности. Их отсутствие в Энергетической стратегии можно объяснить тем, что она была разработана до принятия Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»³.

Если обратиться к общественной безопасности, то на уровне документов стратегического планирования её официальная дефиниция сформулирована в

Концепции общественной безопасности в Российской Федерации⁴, где под общественной безопасностью понимается состояние защищённости человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Общественная безопасность аккумулирует в себе многие иные виды безопасности (пожарную, химическую, биологическую, ядерную, радиационную, гидрометеорологическую, промышленную, транспортную и др.), что также нашло отражение в указанной Концепции.

Если исходить из определения понятия общественной безопасности, то на первый взгляд перечень объектов, защищённость которых обеспечивается, не выглядит широким (права и свободы человека и гражданина, материальные и духовные ценности общества). Однако речь идёт о многочисленных правах и свободах человека и гражданина в разнообразных сферах жизнедеятельности общества, которые подвергаются различным угрозам. Аналогичное утверждение справедливо также для материальных и духовных ценностей общества.

Безопасность объектов топливно-энергетического комплекса имеет прямое отношение к общественной безопасности, поскольку обеспечение общественной безопасности непосредственно связано, в частности, с предупреждением и пресечением террористической деятельности. В то же время согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» безопасность объектов топливно-энергетического комплекса включает в себя их антитеррористическую защищённость, то есть состояние защищённости зданий, строений, сооружений или иных объектов топливно-энергетического комплекса, препятствующее совершению на них террористических актов. Кроме того, в ч. 3 ст. 8 данного Закона среди требований к содержанию паспорта безопасности объекта топливно-энергетического комплекса указано в числе прочего состояние системы его пожарной безопасности, что также относится к числу элементов общественной безопасности. Вместе с тем правовое регулирование пожарной безопасности объектов топливно-энергетического комплекса по названному Закону носит фрагментарный характер ввиду того, что пожарная безопасность в целом регламентируется иным законодательством.

Большое значение для обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса имеет соблюдение требований информационной безопасности, поскольку функционирование указанных объектов невозможно без эксплуатации информационно-телекоммуникационных сетей и использования информационных ресурсов, неправомерный доступ к которым или иные неправомерные действия могут парализовать функционирование объектов топливно-энергетического комплекса. В целях обеспечения информационной безопасности субъекты топливно-энергетического комплекса должны создавать на этих объектах системы защиты информации и информационно-телекоммуникационных сетей от неправомерных действий и обеспечивать функционирование таких систем.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что состояние безопасности объектов топливно-энергетического комплекса имеет высокую степень значимости в деле обеспечения национальной безопасности в целом, поскольку посредством применения организационных мер по поддержанию защищённости указанных объектов от актов незаконного вмешательства решается ряд задач, направленных на

создание необходимых условий для бесперебойного обеспечения потребителей продукцией топливно-энергетического комплекса, предупреждение существенных экономических потерь, защиту жизни и здоровья граждан. При этом реализация соответствующих мер отчасти составляет содержание иных структурных элементов национальной безопасности — экономической, энергетической, общественной и информационной.

¹ Утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2902.

² Утв. Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5836.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ст. 4604; 2016. № 28, ст. 4558.

⁴ Утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 19.07.2017).

М. Ю. Стариков

преподаватель кафедры административного и административного процессуального права
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ КАК ВРЕМЕННОГО СУДЕБНОГО ЗАПРЕТА

Предварительная защита в административном судопроизводстве — процессуальный правовой институт, который призван обеспечивать эффективность юридической защиты прав, свобод и законных интересов участников административно-правовых отношений при разрешении судом административных дел (публично-правовых споров), которые изначально формируются в сфере административных и иных публичных правоотношений. Эффективность предварительной защиты по административному иску представляет собой важнейший социально-юридический результат судебной деятельности (административного правосудия) по применению мер предварительной защиты.

Эффективность применения мер предварительной защиты напрямую взаимосвязана с обеспечением в суде эффективной правовой защиты прав и свобод заинтересованных лиц. Исследование проблемы эффективности данного института возможно посредством надлежащего обобщения и всестороннего анализа практики принятия судами общей юрисдикции мер предварительной защиты. Эффективность предварительной защиты зависит от правильности установления судом оснований для принятия обеспечительных мер, соблюдения правил их применения и надлежащего исполнения участниками административного судопроизводства соответствующих судебных актов (определений суда).

Меры предварительной судебной защиты в административном судопроизводстве (по административному иску) заключаются главным образом в институте временного судебного запрета.

Основной решаемой институтом предварительной защиты задачей является формирование так называемого отлагательного (отменяющего на определенное время) действия соответствующего решения административного органа (должностных лиц). На практике это может означать, что административный иск об оспаривании, то есть когда административный истец вправе требовать полной или частичной отмены оспариваемого административного акта (решения органа исполнительной власти), «налагающего какие-либо обременения на истца», может иметь так называемое отлагательное действие.

Принцип отлагательного действия обеспечивает своевременность правовой защиты. С его помощью достигается цель предотвращения причинения истцу вреда или наступления для него неблагоприятных последствий (обременительных или обременяющих мер) в связи с тем, что в момент принятия судом решения по административному делу могла возникнуть ситуация, когда становилось бы невозможным реальное исполнение принятого судебного решения, ибо в результате исполнения адресованного лицу административного акта уже наступили неблагоприятные для него последствия, которые и были предусмотрены самим административным актом.

Эффективность применения мер предварительной защиты, с теоретической точки зрения можно исследовать в зависимости от конкретных оснований. Критериями эффективности предварительной судебной защиты являются: своевременность применения мер обеспечения административного иска; предотвращение необоснованного и произвольного причинения вреда (недопустимого вреда) административному истцу или иным участникам административно-правовых отношений; обеспечение законности принимаемых административными органами административных актов (отмена явно противоправного административного акта), а в более общем виде — обеспечение надлежащего качества исполнения административными органами государственных функций и осуществления публичного управления.

Эффективность предварительной защиты по административному иску зависит от: 1) полноты, рациональности и пропорциональности принимаемых судом мер предварительной защиты; 2) своевременности установления судебной защиты; правильности выбора вида мер предварительной защиты; 3) предотвращения необоснованного причинения вреда административному истцу, другим лицам или неопределенному кругу лиц; 4) обеспечения порядка процессуального оформления применения мер предварительной защиты.

Эффективность применения мер предварительной защиты по административному иску, несомненно, складывается из достижения целей административно-процессуального регулирования порядка реализации и применения всех элементов системы предварительной защиты. Таким образом, эффективность данного вида судебного правоприменения соизмеряется с правильностью, законностью и обоснованностью принятия и использования в административном правосудии различных элементов предварительной защиты. К ним могут относиться: 1) возможность применения мер предварительной защиты на любом этапе правосудия до момента принятия окончательного решения по административному делу по мотивированному заявлению (ходатайству) административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц; 2) установление порядка обеспечения административного иска; 3) учет основной предпосылки

применения мер предварительной защиты, а именно невозможности или существенного усложнения (затруднения) исполнения окончательного решения суда по делу в случае непринятия судом мер предварительной защиты; 4) возможность обжалования участниками процесса (административного судопроизводства) вынесенного судом определения об установлении мер предварительной защиты; 5) выбор судом конкретной меры предварительной защиты; 6) обязательность исполнения соответствующим органом публичной администрации, должностным лицом, государственным и муниципальным служащим определения суда о применении мер предварительной защиты. В будущем на эффективность применения мер предварительной защиты будет влиять (в случае установления соответствующей нормы в законодательстве об административных правонарушениях) применение административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение определения суда об установлении мер предварительной защиты по административному иску.

Эффективность принятых судом мер предварительной защиты в определенной мере обуславливается также такой особенностью административного судопроизводства, как активная роль суда в разрешении административного дела. Установленные в Кодексе административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) процессуально-правовые институты должны гарантировать и развивать положение об активности суда общей юрисдикции в процессе разрешения административных споров. Данное положение логично вытекает: 1) из установленной в Конституции Российской Федерации обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в административном судопроизводстве; 2) из сформировавшихся стандартов административно-процессуальной деятельности по рассмотрению административных дел; 3) из полномочий судов общей юрисдикции по осуществлению правосудия по делам, возникающим в сфере административных и иных публичных полномочий; при этом на суды возложена задача осуществления судебного контроля за организацией и функционированием публичной администрации, а также обеспечение законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Сформированная в КАС РФ форма, система и структура административного судопроизводства, а также правозащитная роль правосудия по административным делам, нормативно и фактически закрепляют принцип активной роли суда и все его составляющие элементы (в том числе и границы процессуальной активности суда). Часть 1 ст. 14 КАС РФ нормативно-содержательно фиксирует отдельные признаки, позволяющие судить об активности суда в административном судопроизводстве, а именно: 1) за судом закреплено руководство судебным процессом; 2) суд формирует условия для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу; для решения данной задачи суд вправе применять (использовать) установленные в КАС РФ меры; 3) судом принимаются меры для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств; 4) при рассмотрении и разрешении административного дела суд обеспечивает правильное применение законов и иных нормативных правовых актов; 5) судом разъясняются каждой из сторон их права и обязанности, суд может предупреждать о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий; 6) оказание судебного содействия сторонам с целью полноценного осуществления принадлежащих им прав. Практическая реализация судом указанных полномочий

и решение задачи по обеспечению принципа состязательности и равноправия сторон (ч. 1 ст. 14 КАС РФ) происходит при обязательном сохранении судом своей независимости, объективности и беспристрастности.

Активная роль суда становится очевидной, если проанализировать п. 2. ч. 1 ст. 143 КАС РФ, где она (роль) проявляется в процессе доказывания по административному делу, по самостоятельному собиранию доказательств по делу, то есть этой нормой закреплено право председательствующего в судебном заседании по созданию условий для полного и всестороннего исследования доказательств и выяснения обстоятельств административного дела. Важно отметить и право председательствующего в судебном заседании по устранению из судебного разбирательства всего того, что к рассматриваемому административному делу не относится. В соответствии со ст. 158 КАС РФ суду предоставлено право по установлению очередности исследования доказательств по административному делу (с учетом мнения лиц, участвующих в деле, их представителей).

М. Д. Загряцков, желая показать взаимосвязь административной юстиции со сферой защиты субъективных публичных прав, и, очевидно, с процессуальной активностью суда, писал: «Административная юстиция пытается, вооружившись процессуальными формами, как наиболее совершенным орудием для раскрытия истины в сложных человеческих делах, проникнуть в область свободного усмотрения, где еще так недавно безгранично господствовал принцип государственного интереса, определяющий собой в конечном счете деятельность администрации в современном государстве»¹.

Именно предупредительная функция административного судопроизводства в значительной степени определяет необходимость появления в его системе процессуально-правовых институтов, обеспечивающих реализацию на практике принципа активности суда, среди которых находится и институт предварительной судебной защиты по административному иску.

Эффективность применения любого процессуально-правового института в определенной мере дает представление о реальном соотношении между полученным на практике (то есть в судебной деятельности) итогом и планируемыми для достижения целями обеспечения в судебном процессе прав, свобод, законных интересов соответствующих участников судопроизводства. Предварительная защита в системе административного процессуального права в качестве основной (и самой общей) цели имеет устранение пробелов в юридическом обеспечении полноты действия будущих (т.е. принимаемых судом уже после рассмотрения спора) окончательных судебных решений по административным делам. Этот обеспечивающий процессуально-правовой институт представляет собой детализацию, конкретизацию и одновременно реализацию права лица на эффективную правовую защиту.

В специальной процессуально-правовой литературе высказаны различные мнения относительно понимания эффективности правосудия (судопроизводства). Разумеется, при исследовании вопроса об эффективности правосудия по административным делам интерес представляют главным образом научные труды либо по цивилистическому процессу, либо по административному.

Эффективность правосудия рассматривают в специальной литературе по-разному. Например, эффективность определяется как достижение целей судебной защиты и установленных задач правосудия². Если обратиться к данному А. В. Цихоцким определению эффективности правосудия (по гражданским делам),

то можно выделить следующие его признаки: а) рассмотрение и разрешение конкретных судебных дел и обеспечение вынесения по ним законных, обоснованных и справедливых постановлений; б) гарантирование путем использования средств правосудия достижения социально значимых целей; в) осуществление судом государственной деятельности при использовании гражданской процессуальной формы³. А. В. Цихоцкий рассматривает эффективность правосудия как «способность (свойство) правосудия», которая характеризуется «отношением фактически достигнутого правосудием уровня целей к нормативно установленному законом»⁴. Весьма уместно еще одно авторское положение: «цели правосудия по гражданским делам — эталон оценки его эффективности».

Следовательно, поставленные законодателем цели правосудия по административным делам (в широком смысле) и цели предварительной судебной защиты (в узком значении) позволяют оценивать эффективность применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве. К важнейшим факторам, обеспечивающим эффективность правосудия, относится как вынесение законных, обоснованных, справедливых и разумных судебных решений, так и иных судебных актов⁵. Ю. А. Попова кладет в основание проведения оценки эффективности судебной деятельности при осуществлении правосудия уровень соблюдения судами установленной в ГПК РФ гражданской процессуальной формы⁶. При характеристике эффективности правосудия авторы ссылаются на нормативно-правовое установление целей и задач судопроизводства и наличие адекватного механизма их реализации⁷.

По мнению Т. В. Пешковой, к основным критериям, по которым можно оценить эффективность административного судопроизводства, относятся: 1) соответствие установленным в процессуальном законе целям и задачам судопроизводства полученного результата правового регулирования; 2) справедливость и обоснованность судебного решения; 3) оперативность (быстрота) рассмотрения и разрешения дела; 4) простота защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов субъектов права; 5) отсутствие противоречий как в процессуальном правовом регулировании порядка административного судопроизводства, так и в судебной практике; 6) степень использования и внедрения в практику административного судопроизводства современных информационных технологий и достижений в области информатизации⁸.

Анализ судебной практики применения мер предварительной защиты по административному иску в различных субъектах РФ (например, Белгородская, Воронежская, Нижегородская и Тамбовская области) за 2016–2017 гг. позволил оценить как сложившийся порядок реализации данного процессуально-правового института, и также увидеть отдельные сложности судебной практики. Главные проблемы применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: 1) выбор вида мер предварительной защиты; 2) процессуальная форма выражения судебного отказа в принятии мер предварительной защиты по обеспечению административного иска.

¹ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия. Воронеж, 2004. Ч. 2. С. 283.

² См.: Шакарян М. С. Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве: материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 61.

³ См.: Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 152.

⁴ Там же. С. 152.

⁵ См.: Абова Т. Е. Обеспечение юридическим и физическим лицам права на судебную защиту // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве: материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 153–160.

⁶ См.: Попова Ю. А. Гражданская процессуальная форма — гарантия эффективности правосудия по гражданским делам. Там же. С. 193–204.

⁷ См.: Гагиев А. К. К вопросу о понятии эффективности гражданского и арбитражного процессуального права // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 3. С. 95.

⁸ См.: Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 168–173.

А. В. Шиндина

преподаватель кафедры конституционного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С ПОЗИЦИИ РАЗВИТИЯ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА

Становление правового государства во многом детерминировано уровнем развития гражданского общества. При этом институты гражданского общества должны обладать механизмом общественного контроля над осуществлением функций государства, возможностью оказания помощи и сотрудничества, влияния на проведение государственной политики.

Следует признать, что в научной литературе термин «делегирование государственных полномочий» институтам гражданского общества встречается крайне редко. Как правило, пишут о взаимодействии и сотрудничестве, когда часть функций государственных органов выполняется институтами гражданского общества по инициативе последних или по взаимному согласию; демократизации, когда легальным способом часть государственных полномочий передается гражданам или общественным институтам; вовлечении граждан и их объединений в участие в управлении делами государства, когда используются конституционно закрепленные и новые формы реализации полномочий государства с участием граждан и институтов гражданского общества. Как верно отмечает О. В. Романовская, институт делегирования полномочий в российских условиях «подается» с большой осторожностью¹. Такая ситуация свидетельствует об актуальности и научной не разработанности проблемы правового регулирования и применения делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества.

Одной из популярных теорий модернизации государственно-правовой организации в настоящее время признается концепция сервисного государства, основной идеей которой является идея сервисного публичного управления, когда часть государственных функций по оказанию услуг делегируется частному сектору.

Сервисная концепция государства, получившая широкое распространение в США и ряде стран Западной Европы в 80–90-х гг. прошлого века, рассматривает назначение государства в «служении индивиду»². Появление концепции сервисного государства детерминировано процессом модернизации государственных функций «под влиянием научно-технического прогресса»³. Сервисная идея развития государственной системы основывается на классической экономической схеме: «производитель услуг — потребитель», где легитимность государственных институтов связана с эффективностью выявления и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей⁴. При этом развитие сервисного государства возможно только в развитом информационном обществе, где активно используются сетевые формы государственного управления с применением коммуникативных технологий планирования и контроля. В рамках подходов сервисного управления государство часть своих функций делегирует негосударственным организациям, оказывающим гражданам услуги.

Несмотря на имеющиеся концепции, предлагающие различные цели, формы и методы делегирования государственных полномочий и функций институтам гражданского общества и субъектам экономической деятельности, наличие примеров в истории⁵ и современности зарубежного опыта в указанной сфере, делегирование государственных полномочий институтам гражданского общества является достаточно новым институтом для Российской Федерации.

В российской конституционной практике впервые о передаче государственных властных полномочий негосударственным организациям было заявлено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 апреля 1992 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 г. №2275–1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам»»⁶. В указанном решении анализировалась природа агентства, совмещающего выполнение властных, управленческих и коммерческих функций. При этом в акте Конституционного Суда РФ сформулирована принципиальная правовая позиция относительно допустимости делегирования государственных властных полномочий общественным объединениям.

Подтверждением указанной позиции Конституционного Суда РФ является его Постановление от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате»⁷. Суд констатировал, что Конституция РФ «не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти». Однако в данном Постановлении не была разъяснена природа самого процесса передачи государственных полномочий; не были сформулированы механизмы и условия такой передачи; не обозначалась императивность государственного контроля за выполнением делегированных полномочий.

Отсутствие четкого правового регулирования процессов делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества и недостаточное восполнение этого пробела в актах Конституционного Суда РФ повлекло серьезные научные дискуссии о принципах организации государственной власти в нашей стране и возможности делегирования государственно-властных полномочий общественным институтам.

Именно в этот период происходит «процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления»⁸. Заданные в нормативных правовых актах магистральные направления административной реформы заложили основы публичного аутсорсинга или передачи государственно-властных полномочий органов исполнительной власти сторонним субъектам — институтам гражданского общества и субъектам экономического сектора.

В этот период получают становление и развитие такие формы делегирования государственных полномочий, как государственно-частное партнерство, саморегулируемые организации.

Государственно-частное партнерство — это юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение⁹.

Важным этапом развития делегирования государственных полномочий институтам гражданского общества можно считать период, когда российской практикой был заимствован зарубежный опыт «сервисного государства». Именно в этот период были имплементированы зарубежные формы взаимодействия государства и общества, основанные на эффективном предоставлении публичных услуг населению, возможности делегирования государственных функций частному сектору.

Так, в нашей стране были созданы многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг, идея функционирования которых была заимствована у аналогичных центров Австралии («Centelink»), Канаде («Центры доступа»), Польши («Центры информационного обеспечения») и ряда других государств¹⁰. Функционирует Портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации (www.gosuslugi.ru), отражающий практику реализации концепции электронного Правительства и цифровой демократии в России. Однако, как верно отмечает С. Кабашов, интеграция традиционных и информационных технологических систем в государственном и муниципальном управлении сама по себе еще не может соединить государство и общество¹¹.

Концепция сервисного государства может трактоваться широко. Так, некоторые авторы предлагают воспринимать в том числе и правотворчество как средство удовлетворения потребностей граждан¹². С нашей позиции, это не совсем верный подход. Несмотря на то, что современная эволюция государственно-правовой доктрины склоняется к восприятию целого спектра действий государства как услуги, все таки законотворчество — процесс создания норм права, регулирующих общественные отношения с учетом баланса частных и публичных интересов. Соответственно, законотворчество ориентировано не только на «удовлетворение потребностей граждан», но и на обеспечение интересов государства.

В целом можно согласиться с мнением авторов, полагающих, что в основу произошедших за последние годы в нашей стране административных преобразований заложена именно сервисная концепция государственного и муниципального управления¹³, ориентированная на предоставление публичных услуг и

делегирующие государственных функций иным субъектам¹⁴. В этом ракурсе государственные услуги выступают формой осуществления государством своего социального предназначения, при котором их эффективность служит основой доверия граждан государству.

¹ См.: Романовская О.В. К вопросу о делегировании государственно-властных полномочий // Правоведение. 2011. № 5. С. 156.

² См.: Коженко Я.В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное // Legal sciences. Fundamental research. 2012. № 3 (часть 3). С. 745.

³ См.: Функции государства в условиях современного мира (на материалах независимого Казахстана) / Отв. Ред. М. Т. Байрахманов. Алматы, 2005. С. 15.

⁴ См.: Коженко Я.В. Особенности правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг в сервисном государстве // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 1. С. 62.

⁵ Яркими примерами могут служить создаваемые в Средние века в Европе профессиональные гильдии, которые выполняли управленческие и законодательные функции, осуществляли правосудие (Бермэн Г. Дж. Западная традиция в праве: эпоха формирования. М., 1998. С. 365–367). Весьма примечателен опыт Ост-Индской английской компании, учрежденной в начале XVII в. и обладавшей по специальной хартии полномочиями по содержанию вооруженных и полицейских сил. (Фуко М. История безумия в классическую эпоху. СПб., 1997. С. 438–439).

⁶ См.: Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев, Т.Г. Морщакова. Б.А. Страшун и др. М., 2005.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2491.

⁸ Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19.

⁹ См.: Романовская О.В. Указ. соч. С. 154–171.

¹⁰ См. об этом: Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 86.

¹¹ См.: Кабашов С. Ю. Перемены в философии государственной и муниципальной службы: от «сильного государства» к «сервисному государству» // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 5 (133). С. 75.

¹² См.: Аубакирова И. У. О некоторых аспектах интерпретации идеи сервисного государства в теоретической юриспруденции // Юридическая мысль. 2015. № 5 (91). С. 13.

¹³ Хотя следует отметить, что понятие «сервисное государство» в полной мере не разработано и не является общепризнанным. Существует точка зрения, что правильнее употреблять термин «сервисная государственная служба», и отказаться от понятия «Сервисное государство». Трифонов Ю.Н., Шуклинова М.В. Сервисность современного государства // Электронный научный журнал «Современное общество и власть». 2016. № 3 (9). С. 413; Коверзнева С. А. Государство и общество в современной российской публичной политике: автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб, 2011. 28 с.

¹⁴ См. например: Карловская Е.А. Методология организации предоставления государственных услуг на основе субъектно-ориентированного подхода: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Хабаровск, 2013. С. 4.

А. Ф. Агафонов

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

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ «КВАЗИСУДАМИ» В США

Американская правовая система обладает особым, отличным от многих других систем опытом рассмотрения и разрешения споров, которые возникают между гражданами и юридическими лицами с одной стороны и органами публичного управления с другой. Специфика американской модели заключается в том, что такие споры могут рассматриваться в особом порядке — «адьюдикации».

В американском законодательстве термин «адьюдикация» означает процедуру принятия решения агентством¹. В Соединенных Штатах в случае обжалования действия или решения органа исполнительной власти в первую очередь подается жалоба в административный трибунал, который, как правило, входит в структуру органа, решение которого обжалуется. Например, Совет по иммиграционным апелляциям рассматривает решения иммиграционных судей, но не рассматривает административные решения по другим вопросам, таким как политика социального обеспечения². В случае, если обжалование действия или решения органа государственной власти не принесло ожидаемого истцом результата, то он вправе обратиться с иском в суд общей юрисдикции.

Должностные лица, которые председательствуют на административных слушаниях в американском законодательстве, имеют множество названий. Вместе с тем практика выработала единый термин «судья по административному праву», который общеприменим к лицам, рассматривающим жалобу в административном трибунале. В штатах данные должностные лица могут иметь иное название. В то же время данные должностные лица не являются судьями в полном смысле этого слова.

Административный судья несет ответственность за порядок проведения слушания и за сбор информации, необходимой для разрешения дела. Глава агентства вправе председательствовать на слушании. В то же время именно административный судья осуществляет производство по делу, так как функции главы органа и иных работников данного органа столь многозначительны, что они, как правило, осуществляют только пересмотр решения административного судьи. Достаточно часто административные судьи занимают должность на постоянной основе.

В США существует орган, называемый Управление слушаний и апелляций. Данное учреждение является независимым агентством, которое направляет административных судей в агентства. Зачастую агентству выгоднее призвать административного судью из данного управления, чем иметь данное лицо в штатном расписании. Такой подход к укомплектованию кадров органов исполнительной власти преимущественно используется в штатах, но не на федеральном уровне.

Важным вопросом функционирования института административных судей является вопрос их независимости. Предполагается, что для полноценного осуществления производства по жалобе административным судьей данное лицо может и не обладать независимостью, которой обладают судьи.

В американском административном праве вопрос независимости административного судьи тесно связан с беспристрастностью, которая является важным

принципом производства по жалобе³. Данные лица осуществляют свои должностные обязанности беспристрастно, если не доказано иное⁴.

В административно-правовой статус судьи включены специальные гарантии. Например, считается, что прохождение службы административным судьей в органе, решение которого обжалуется, не является признаком беспристрастности⁵. Верховный суд признал особый статус данных лиц в деле Рампстек против Федеральной комиссии судебного контроля⁶. Суд установил, что Закон об административной процедуре действует в отношении данных лиц; оплата труда, продвижение по службе, а также ее прекращение не может зависеть от политических причин или «позиции» агентства.

Административные судьи несут ответственность за принятие решения по окончании производства по жалобе. Они обладают значительными полномочиями в установлении фактов, имеющих значение по делу⁷. По окончании слушания они должны вынести решение: рекомендованное решение или первоначальное решение⁸.

Форма решения административного судьи может быть как письменной, так и устной. Устная форма допускается агентством, чье решение оспаривается, при определенных обстоятельствах. Устное мнение должно содержать обсуждение доказательств и перечисление выводов⁹. Административные судьи обладают значительными дискретными полномочиями при вынесении решения. Так, например, отсутствие сторон во время проведения слушания не является обстоятельством, препятствующим вынесению устного решения¹⁰.

Административная адьюдикация может принимать различные формы, начиная от производства по делу, похожее на осуществление судопроизводства, вплоть до проведения неформальных конференций¹¹. Агентства обладают значительными дискретными полномочиями в определении порядка производства по жалобам¹². Бремя доказывания при обжаловании действия или акта согласно Акту об административной процедуре, ложится на то лицо, которое их приняло¹³.

Итогом процесса адьюдикации выступает собственное решение агентства. В некоторых случаях первоначальное решение административного судьи становится решением агентства. Вместе с тем агентство вправе принять собственное решение по всем или нескольким вопросам, ранее рассмотренным административным судьей, а также предоставить мнение, оправдывающее данное решение. Впоследствии окончательное решение агентства может быть обжаловано в суд.

Краткий анализ американской системы административной юстиции позволяет выявить ее особенности:

1. процесс рассмотрения дел в административном трибунале устроен таким образом, чтобы дело рассматривалось быстрее, чем в суде;
2. рассмотрение дела в трибунале имеет менее формальную процедуру, чем в обычном суде;
3. отсутствие правила необходимости приведения к присяге;
4. возможность выносить решение по делу, не используя доказательства, необходимые для вынесения решения в суде;
5. возможность использования устной процедуры производства по делу;
6. возможность и доступность представления заявителем по делу собственных интересов самостоятельно. Доступность и дешевизна услуг представителей;
7. частое отсутствие необходимости в юридической консультации;

8. практический опыт членов трибунала как фактор быстрого разрешения дела по существу. В данном случае практика рассмотрения аналогичных дел приводит к более скорому разрешению последующего подобного дела;

9. наличие иных членов трибунала кроме председателя-юриста, которые не являются специалистами в области права, а выступают специалистами в иных областях знаний;

¹⁰. доступность трибуналов в процессуальном, материальном плане, а также территориальной близости к непосредственному потребителю государственной услуги. Их количество и расположение устроено наиболее удобным образом для граждан. Кроме того, трибуналы имеют местные представительства, а также, они имеют возможность осуществлять выездные мероприятия, направленные на разрешение споров¹⁴.

Между тем, думается, что полное копирование такой модели в российскую правовую систему недопустимо ввиду различия правовых систем, порядка управления, менталитета и многих других факторов. Однако положительный опыт функционирования такой модели осуществления административной юстиции должен быть учтен при развитии и модернизации отечественной системы административной юстиции.

¹ См.: ст. 551 Свода законов США. [сайт] URL: <http://www.uscode.house.gov.view.xhtml> (дата обращения: 01.08.2017).

² См.: Robert J. Hume Administrative tribunals and adjudication // Law and politics book review. Vol. 20 №. 4. P. 120.

³ См.: Concrete Pipe and Products of California, Inc. v. Construction Laborers Pension Trust for Southern California, 508 U. S. 602, 113 S. Ct. 2264, 2277, 124 L. Ed. 2d 539 (1993); Ventura v. Shalala, 55 F.3d 900, 905 (3d Cir. 1995); Walker v. City of Berkeley, 951 F.2d 182, 183–184 (9th Cir. 1991).

⁴ См.: Schweiker v. McClure, 456 U. S. 188, 195, 102 S. Ct. 1665, 1670, 72 L. Ed. 2d 1 (1982).

⁵ См.: Harline v. Drug Enforcement Admin., 148 F.3d 1199, 1205 (10th Cir. 1998), cert. denied, 525 U. S. 1068, 119 S. Ct. 798, 142 L. Ed. 2d 660 (1999).

⁶ См.: Ramspeck v. Federal Trial Examiners Conference, 345 U. S. 128, 73 S. Ct. 570, 97 L. Ed. 872 (1953).

⁷ См.: Photo-Sonics, Inc. v. N.L. R. B., 678 F.2d 121, 123 (9th Cir. 1982).

⁸ См.: ст. 557 (b) Свода законов США. [сайт] URL: <http://www.uscode.house.gov.view.xhtml> (дата обращения 01.08.2017).

⁹ См.: Equan v. U. S. I. N.S., 844 F.2d 276, 279 (5th Cir. 1988).

¹⁰ См.: Brown v. National Transp. Safety Bd., 795 F.2d 576 (6th Cir. 1986).

¹¹ См.: Kahn v. U. S., 753 F.2d 1208, 1218 (3d Cir. 1985).

¹² См.: Com. of Mass. v. U. S. Nuclear Regulatory Com'n, 924 F.2d 311, 333 (D. C. Cir. 1991), cert. denied, 502 U. S. 899, 112 S. Ct. 275, 116 L. Ed. 2d 227 (1991).

¹³ См.: ст. 556 (d) Свода законов США. [сайт] URL: <http://www.uscode.house.gov.view.xhtml> (дата обращения 01.08.2017).

¹⁴ См., например: Панова И.В. Административная юстиция в США // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 76–77.

С. В. Агаренков

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

О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛЕСНОЙ НАДЗОР (ЛЕСНАЯ ОХРАНА)»

2017 год объявлен в России годом экологии, что говорит о приоритетах государственной политики. Наличие существующих экологических, правовых, организационных проблем, препятствующих осуществлению государством одной из своих важнейших функций — охраны окружающей среды, заставляет юридическое сообщество задуматься над путями выхода из сложившейся ситуации. Возникновение в ходе правоприменения указанных проблем говорит о несовершенстве действующего законодательства, отсутствии четких дефиниций различных правовых институтов, в том числе и федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) входит в структуру государственного экологического надзора, что вытекает из п. 2 ст. 65 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹. Согласно абз. 2 п. 6 указанной нормы перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, определяется на основании установленных Правительством Российской Федерации критериев. Данные критерии содержат объекты — природные и техногенные². Согласно теории административного права сущность надзора состоит в проверке законности действий тех или иных объектов контроля и надзора (государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, физических и юридических лиц). Наблюдение же за состоянием каких-либо природных объектов, систем, технических сооружений вряд ли можно назвать надзором или контролем. Для этого в науке разработаны иные понятия: «мониторинг», «учет», «кадастр» и ряд иных терминов.

Разночтения в понимании объектов лесного надзора содержит и научная литература. Так, федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) предлагают разделять на два блока: первый — надзор за субъектами лесных отношений (государственные и муниципальные органы, физические и юридические лица, индивидуальные предприниматели); второй — надзор за объектами лесных отношений³. Изложенные позиции, на наш взгляд, не соответствуют ни действующему законодательству, ни устоявшимся в юридической науке понятиям. Таким образом, полагаем недопустимым применение в законодательстве терминологии, допускающей смешение разнородных терминов, отражающих разное содержание.

Согласно статье 96 Лесного кодекса Российской Федерации, определяющей понятие федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), в состав последнего входит «проведение мероприятий по контролю в лесах». Таким образом, контрольные мероприятия включаются в состав надзора, что представляется не совсем верным. Согласно п. 10 Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых,

документарных и выездных проверок, а также проведения мероприятий по контролю, под которым предлагается понимать патрулирование, плановые (рейдовые) осмотры и обследования в лесах⁴.

Таким образом, законодатель в категорию «Федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)» включает понятие контроля. Полагаем, что применение данной правовой конструкции также не согласуется с административно-правовой теорией. В то же время стоит отметить, что тенденция смешения понятий контроля и надзора характерна не только для лесных правоотношений. Обратившись к административному регламенту, регулирующему деятельность федеральной службы по надзору в сфере транспорта, можно отметить, что законодатель уравнивает контроль и надзор⁵. По-иному рассматриваемые понятия выглядят в административном регламенте, посвященном осуществлению функции по контролю и надзору в сфере промышленной безопасности. Данный акт содержит словосочетание «контроль и надзор», что дает основания полагать о различии содержания функций контроля и надзора.

Под мероприятиями по контролю в лесах законодатель понимает патрулирование и плановые (рейдовые) осмотры, обследования. Однако ни в федеральном законодательстве, ни в подзаконных актах не содержится четкое разграничение понятий проведения проверок деятельности лесопользователей и патрулирования. В соответствии с Положением об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) должностные лица, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), обязаны проводить мероприятия по федеральному государственному лесному надзору (лесной охране) в порядке, определенном законодательством Российской Федерации⁶.

В то же время проверка и патрулирование — это процедуры, имеющие различное содержание. Правовая регламентация проверок содержится в Федеральном законе от 28 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁷. Относительно патрулирования и плановых (рейдовых) осмотров, обследования следует отметить следующее. Согласно п. 79 и 80 Административного регламента данные мероприятия проводятся в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. До настоящего времени такой порядок не разработан. В связи со сложившейся ситуацией субъекты Российской Федерации самостоятельно толкуют содержание контроля (патрулирования) в лесах⁸.

Федеральное законодательство, не раскрывая сущности, содержания и порядка мероприятий по плановым (рейдовым) осмотрам, обследованиям, устанавливает порядок оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований лесных участков, а также порядок оформления результатов таких осмотров и обследований⁹. Аналогичная ситуация касается патрулирования лесов: на федеральном уровне содержание данной функции управления не раскрывается, но определены нормативы патрулирования лесов должностными лицами¹⁰.

Таким образом, полагаем необходимым на федеральном уровне унифицировать полномочия должностных лиц по осуществлению функций патрулирования, плановых (рейдовых) осмотров, обследований лесных участков, так как неоднообразное толкование содержания таких мероприятий в различных субъектах

Российской Федерации создает неопределенность и разобщенность правоприменительной практики. Для этого Минприроды следует издать приказ об утверждении порядка по патрулированию, плановым (рейдовым) осмотрам, обследованиям лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану).

Необходимо отметить, что понятие федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) должно претерпеть изменение. Используемая в нормативных правовых актах терминологию надлежит привести в соответствие с действующим законодательством и положениями, выработанными наукой административного права. В ходе рассмотрения исследуемой темы выяснилось, что федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) включает проведение контрольных и надзорных мероприятий, имеющих разное содержание. Законодательно установлена идентичность в понимании таких понятий, как «лесной контроль» и «лесная охрана». Подобное положение представляется недопустимым, в связи с чем предлагается уточнить существующую терминологию и на законодательном уровне использовать понятие «федеральный государственный лесной надзор и контроль (лесная охрана)».

¹ Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4829.

² См.: Постановление Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2015. № 36, ст. 5043.

³ См.: Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе Российской Федерации: учеб. пособие / А.С. Захаренков, А.С. Карпов, Е.П. Кузьмичев и др. М. 2015. С. 56; Данилова Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства // Lex russica. 2016. № 10. С. 91; Кичигин Н.В. К вопросу о понятии экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: матер. круглого стола. (г. Москва, 9 апреля 2008 г.). М., 2008. С. 29.

⁴ См.: Приказ Минприроды России от 12 апреля 2016 г. № 233 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2017)

⁵ Приказ Минтранса России от 11 июля 2012 г. № 229 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта исполнения государственной функции по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации о порядке осуществления международных автомобильных перевозок» // Рос. газ. 2013. 23 янв.

⁶ Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27, ст. 3282; 2015. № 5, ст. 842.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2017. № 18, ст. 2673.

⁸ См.: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Саратовской области от 1 июля 2015 г. № 307 «Об утверждении порядка проведения мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), за исключением лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения» // Новости Саратовской губернии: [сайт]. URL: www.g-64.ru, 09.07.2015 (дата обращения: 17.06.2017); Приказ Министерства природных ресурсов Краснодарского края от 2 ноября 2015 г. № 1754 «Об утверждении Порядка проведения мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах на землях лесного фонда на территории Краснодарского края // Администрация Краснодарского края: [сайт]. URL: <http://admkrkrai.krasnodar.ru> (дата обращения: 17.06.2017).

⁹ См.: Приказ Минприроды России от 12 апреля 2016 г. № 233 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2017).

¹⁰ См.: Приказ Минприроды России от 21 января 2014 г. № 21 «Об утверждении Нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)» // Рос. газ. 2014. 19 марта.

Н. В. Богатырева

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

ИНСТИТУТ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГЕННО-ИНЖЕНЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Лицензирование генно-инженерной деятельности (далее — ГИД) является одним из важных элементов административно-правового регулирования отношений, связанных с применением генно-инженерных технологий.

В Федеральном законе от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»¹ (далее — Закон о ГИД) лицензирование рассматривается как один из составляющих элементов системы безопасности ГИД.

В науке административного права общепринято отнесение лицензирования к разрешительной деятельности органов исполнительной власти, однако соотношение данных понятий рассматривается по-разному². Большинство ученых придерживается вывод о том, что в отношении лицензии разрешение является собирательным понятием и определяет ее родовую принадлежность³, то есть они соотносятся как родовое и видовое понятия. Аналогично соотношение категорий «разрешительная система» и «система лицензирования»⁴.

Таким образом, лицензирование в области ГИД следует рассматривать как один из видов разрешительной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти в данной области правоотношений, оцениваемой государством как потенциально опасной в связи с присущим ей рискогенным характером и относительной неизученностью долгосрочных последствий внедрения генетически модифицированных организмов (далее — ГМО) в хозяйственный оборот для человека и окружающей среды.

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁵ в настоящее время относит к лицензируемой деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и ГМО III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемую в замкнутых системах. Положение о лицензировании указанной деятельности⁶ (далее — Положение о лицензировании) содержит исчерпывающий перечень работ, составляющих такую деятельность (они перечислены также в ст. 6 Закона о ГИД). Не требуется получение лицензии для проведения работ в области ГИД, когда они проводятся в закрытых системах и не представляют опасности либо

представляют незначительную опасность для здоровья человека (соответствуют I и II уровню риска), а также осуществляются в открытых системах (здесь применяется механизм государственной регистрации предназначенных для выпуска в окружающую среду ГМО).

Таким образом, объектом регулирования при осуществлении лицензирования ГИД является деятельность, связанная с применением методов геномной инженерии, соответствующая III и IV уровню риска.

В соответствии с этим лицензирование в области ГИД можно определить как разрешительную деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по предоставлению, переоформлению лицензий на осуществление деятельности, связанной с применением методов геномной инженерии, соответствующей III и IV уровню риска, на основании оценки соответствия соискателя лицензии установленным лицензионным требованиям, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, предоставлению информации по вопросам лицензирования.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление лицензирования в области ГИД позволяет сделать вывод о наличии определенных несоответствий в нормативно-правовом материале, которые отрицательно отражаются на практике осуществления такой деятельности уполномоченными органами исполнительной власти.

Выдача Роспотребнадзором, являющимся уполномоченным лицензирующим органом, лицензий на осуществление деятельности в области ГИД не является распространенной практикой⁷, что частично связано с отсутствием в законодательстве правил оценки рисков в области ГИД.

Именно отнесение работ в области ГИД (отдельных ГМО) к III и IV уровням риска служит основанием для проведения лицензирования. Согласно ст. 7 Закона о ГИД оценку риска проводят юридические лица и граждане (физические лица), осуществляющие ГИД, при планировании, подготовке и проведении ГИД. Критерии определения данного уровня в общем виде содержатся в ст. 7, однако не разработаны методические рекомендации по ее проведению, Законом о ГИД и подзаконными актами не определен порядок контроля правильности проведения такой оценки. Получается, что декларированное в организации, осуществляющей работы в области ГИД, отнесение их к I и II уровню риска обуславливает отсутствие необходимости получения лицензии и соответствия лицензионным требованиям. При этом порядок контроля за правильностью принятия такого решения законодательством не установлен. В данной ситуации необходимы разработка и принятие нормативных документов, определяющих правила оценки риска при планировании, подготовке и проведении ГИД, для того чтобы декларированная в Законе о ГИД система безопасности в области ГИД применялась на практике и способствовала реализации задач государственного регулирования в указанной области, в частности — посредством осуществления лицензирования в области ГИД.

В настоящее время имеется насущная необходимость унификации законодательства о ГИД и лицензионного законодательства по вопросам используемой терминологии. В Законе о ГИД (ст. 6, 7) говорится о «ГИД III и IV уровней риска», «риске потенциально вредного воздействия ГИД на человека и окружающую среду», а в

лицензионном законодательстве — о «деятельности в области использования ГМО III и IV степеней потенциальной опасности», при этом однозначно нельзя сказать, является ли потенциальная опасность характеристикой осуществляемой деятельности либо ГМО, в отношении которых она проводится. При этом согласно ст. 6 и 7 Закона о ГИД лицензированию должны подлежать любые работы, проводимые с микроорганизмами в замкнутых системах в масштабе, превышающем лабораторные исследования, то есть связанные с количественной наработкой ГМО в микробиологических исследованиях непатогенных микроорганизмов. Если же следовать формулировке, используемой в законодательстве о лицензировании, оснований для лицензирования такой деятельности не имеется, поскольку речь идет о ГМО III и IV степеней потенциальной опасности, то есть патогенных организмах.

Терминологические расхождения Закона о ГИД и лицензионного законодательства могут вести к различному трактованию оснований для лицензирования отдельных видов ГИД и деятельности, тесно связанной с ГИД, что требует внесения изменений в действующее законодательство. Следует учитывать, что на практике основанием для принятия решения о необходимости лицензирования того или иного вида деятельности будут служить исключительно положения Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (п. 3 ст. 3), в связи с чем его положения должны соответствовать нормам Закона о ГИД.

Таким образом, можно сформулировать следующие направления совершенствования института лицензирования в области ГИД:

1) следует разработать и принять подзаконный нормативный правовой акт, определяющий правила оценки риска при планировании, подготовке и проведении ГИД, необходимый для обеспечения возможности обоснованно определять соответствующие уровни риска и контролировать правильность их определения в целях осуществления лицензирования в области ГИД;

2) в Законе о ГИД и лицензионном законодательстве должна единообразно использоваться формулировка «генно-инженерная деятельность III и IV уровней риска», что требует внесения изменений в Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Положение о лицензировании.

Реализация предложенных мер позволит устранить ряд имеющихся противоречий в правовом регулировании и обеспечить единообразную практику осуществления лицензирования в области ГИД в Российской Федерации.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3348; 2016. № 27, ч. II, ст. 429.

² См., например: Административное право РФ: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 197; Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 107; Субанова Н. В. Публичная разрешительная деятельность в России: историко-правовой аспект // История государства и права. 2012. № 5. С. 18–21.

³ См.: Мильшин Ю. Н. Содержание разрешительного метода административно-правового регулирования // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Вып. 8 / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2013. С. 107.

⁴ См.: Шохин Д. В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 15.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; 2017. № 31, ст. 4765.

⁶ Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 317 «О лицензировании деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и генно-инженерно-модифициро-

ванных организмов III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемой в замкнутых системах (ред. от 6 марта 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17, ст. 1991; 2015. № 11, ст. 1607.

⁷ Реестр выданных лицензий на деятельность, связанную с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, и лицензий на деятельность в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих) (выданные Федеральной службой, включая Управления). URL: <http://fp.crc.ru/licenfr/?type=list> (дата обращения: 04.09.2017).

Ю. В. Гаврилкина

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

К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСПЕКЦИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализ структуры органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению контроля и надзора в субъектах Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что компетенция региональных инспекций распространяется на различные отрасли и сферы государственного управления. К таким сферам относятся: жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, образование, транспорт, связь, природопользование и иные области, требующие компетентного государственного вмешательства для обеспечения надлежащего функционирования.

Представляется, что создание государственных инспекций в тех или иных отраслях государственного управления следует связывать с различными факторами. Одним из таких факторов выступает самостоятельность в установлении структуры органов исполнительной власти, которая обуславливает возможность субъектов Федерации учреждать контрольно-надзорные органы по собственной инициативе, руководствуясь имеющейся необходимостью в решении вопросов регионального значения. Так, во Владимирской области создана государственная инспекция административно-технического надзора, к компетенции которой относится привлечение виновных лиц к административной ответственности по законодательству Владимирской области об административных правонарушениях, а также надзор (контроль) за устранением нарушений норм и правил, установленных областным законодательством и муниципальными правовыми актами¹.

Вместе с тем на предметы ведения государственных инспекций субъектов Федерации существенное влияние оказывает федеральное законодательство, определяя те отрасли и сферы государственного управления, в которых создание государственных инспекций является обязательным. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ в каждом субъекте Российской Федерации создаются органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление регионального государственного строительного надзора².

Аналогичный подход к структуре органов государственного жилищного надзора закреплен в Постановлении Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493

«О государственном жилищном надзоре»³, согласно которому государственный жилищный надзор подлежит осуществлению органами исполнительной власти субъектов Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. С момента упразднения Государственной жилищной инспекции система органов государственного жилищного надзора включает лишь уполномоченные органы исполнительной власти на региональном уровне, к компетенции которых относится осуществление регионального государственного жилищного надзора, осуществление контроля за соответствием жилых помещений жилищного фонда субъекта Федерации установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства⁴.

Нормативно-правовая регламентация компетенции региональных органов контроля и надзора в различных отраслях государственного управления характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, рассмотрение правового статуса таких органов позволяет сделать вывод, что важнейшим признаком компетенции государственных инспекций субъектов Федерации является сфера общественных отношений, в рамках которой такие органы осуществляют свои задачи и функции. Поскольку деятельность каждого из государственных органов всегда распространяется на определенную территорию, пространственные границы указанной сферы определяются территориальными границами конкретного субъекта РФ.

Ограничение компетенции государственных инспекций территориальными границами субъекта РФ непосредственно отражается на структуре предмета ведения таких инспекций. Как правило, государственные инспекции осуществляют контроль и надзор за соблюдением региональных законов и актов управления. Так, Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы осуществляет региональный государственный контроль за соблюдением требований по использованию объектов нежилого фонда, установленных законами города Москвы, правовыми актами города Москвы, инвестиционными контрактами, утвержденной проектной и иной документацией⁵.

Однако в отдельных случаях к полномочиям государственной инспекции субъекта относится осуществление контроля и надзора за соблюдением федерального законодательства. Это деятельность государственных инспекций, созданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, Государственная административно-техническая инспекция Санкт-Петербурга осуществляет региональный государственный контроль за соблюдением требований, предусмотренных законодательством РФ и законодательством Санкт-Петербурга, а также осуществляет рассмотрение дел об административных правонарушениях⁶.

Кроме того, при отсутствии соответствующих инспекций на федеральном уровне контроль за соблюдением федерального законодательства осуществляется государственными инспекциями субъектов. Например, Государственная жилищная инспекция Краснодарского края обеспечивает осуществление регионального государственного жилищного надзора посредством организации и проведения проверок соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию; содержанию общего имущества в многоквартирном доме, в том числе к подготовке жилищного фонда к сезонной эксплуатации; предоставлению

коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах⁷.

Ограничением компетенции государственных инспекций территориальными границами субъекта РФ обусловлен также перечень объектов контроля и надзора в рамках сферы ее деятельности. В частности, к объектам, подведомственным Государственной инспекции строительного надзора Курской области, относятся объекты капитального строительства на территории области⁸. Государственная инспекция по экологии и природопользованию Пермского края осуществляет региональный государственный надзор в сфере использования и охраны водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному надзору⁹.

Как органы контроля и надзора государственные инспекции субъектов РФ обладают соответствующими полномочиями в рамках собственного предмета ведения. Стоит отметить, что в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность государственных инспекций, правовые категории «контроль» и «надзор» используются различным образом. В некоторых положениях о государственных инспекциях субъектов Федерации говорится лишь о надзорных полномочиях¹⁰. В других случаях государственные инспекции осуществляют как надзорные, так и контрольные полномочия.

Таким образом, на уровне федерального законодательного регулирования существует четкое разграничение контрольных и надзорных полномочий государственных инспекций субъектов РФ в отдельных сферах экономики, однако данное разграничение не соблюдается при осуществлении регионального нормативно-правового регулирования. Представляется, что противоречие региональных положений о государственных инспекциях федеральному регулированию в значительной степени может быть устранено путем включения в типовые положения о государственных инспекциях субъектов РФ четкого разграничения надзорных и контрольных полномочий таких органов, а также издания типовых положений о государственных инспекциях субъектов РФ в тех сферах, в которых данные положения не созданы и отсутствие надлежащего федерального регулирования может привести к вышеописанным коллизиям и пробелам нормативно-правовой регламентации.

В связи с этим представляется актуальным вопрос об установлении ограниченного перечня видов регионального государственного контроля, что сделает возможным утверждение типовых положений о государственных инспекциях на уровне федерального нормативного регулирования. Кроме того, следует отметить, что в юридической литературе имеется позиция, что существующий в настоящее время перечень видов регионального государственного контроля является избыточным, поскольку превосходит ресурсный и управленческий потенциал субъектов РФ, в связи с чем необходима разработка мер по сокращению видов регионального государственного контроля¹¹. Следует сделать вывод, что определение перечня государственных инспекций субъектов РФ должно основываться на необходимости решения вопросов, обладающих общегосударственной значимостью и обеспечивающих устойчивое развитие экономики страны.

¹ См.: Постановление Губернатора Владимирской области от 30 июня 2008 г. № 489 «Об утверждении Положения о государственной инспекции административно-технического надзора Администрации Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2008. 9 июля.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. I, ст. 16; 2017. № 31, ч. I, ст. 4829.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 25, ст. 3156.

⁴ См., например: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 ноября 2004 г. № 1849 «О Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга» // Невское время. 2004. 7 дек.

⁵ См.: Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2012 г. № 184-ПП «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 27.

⁶ См.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 г. «О государственной административно-технической инспекции» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 3.

⁷ См.: Постановление Главы Администрации Краснодарского края от 5 октября 2006 г. № 861 «О государственной жилищной инспекции Краснодарского края» // Кубанские Новости. 2006. 12 окт.

⁸ См.: Постановление Губернатора Курской области от 23 августа 2010 г. № 333-пг «Об утверждении Положения о государственной инспекции строительного надзора Курской области» // Курская правда. 2010. 2 сент.

⁹ См.: Постановление Правительства Пермского края от 16 апреля 2012 г. № 212-П «О Государственной инспекции по экологии и природопользованию Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2012. № 16.

¹⁰ См.: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 1 апреля 2013 г. № 110 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники республики Башкортостан» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан: [сайт]. <http://www.npa.bashkortostan.ru> (дата обращения: 01.09.2017).

¹¹ См.: Шишкина А.В. Теоретические основы регионального административного надзора // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1011–1017.

Т. А. Гафурова

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

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОСОБОВ ЗАЩИТЫ ЛИЦА, ПРОИГРАВШЕГО ТОРГИ

Одной из особенностей проведения закупок в электронной форме является допускаемая законом возможность защиты прав участника закупки в административном порядке. Так, в соответствии с ч. 10 ст. 3 Закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹ (далее — Закон о закупках товаров) участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг.

В ряде случаев именно административный способ защиты позволяет восстановить нарушенные права, поскольку предусматривает меньший срок рассмотрения жалоб. Однако нормы закона, регламентирующие порядок такого обжалования, далеко не всегда позволяют говорить о его практической эффективности.

В связи с тем, что каждая стадия закупочного процесса реализуется в строго установленные сроки, главным и фактически единственным условием возможности восстановления нарушенных прав участника закупки является отсутствие договора между заказчиком и победителем торгов.

Если порядок осуществления закупок по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее — Закон о контрактной системе) содержит оговорку о том, что контракт по результатам проведения процедур закупок заключается не ранее, чем через десять дней с даты размещения (подписания) протокола, (ч. 2 ст. 54, ч. 9 ст. 70, ч. 2 ст. 91), то Закон о закупках товаров подобных норм не содержит и предоставляет заказчикам полную свободу установления такого срока в своем положении о закупках. Это позволяет заключать договор уже в день составления итогового протокола, что лишает смысла обращение участников закупки в антимонопольный орган.

Несмотря на то, что данный вопрос не так давно был рассмотрен Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда РФ³, которая отметила, что заключение договора до истечения срока на обжалование является одной из форм злоупотребления правом и направлено против прав участников закупки, формальных нарушений со стороны заказчика нет. Несмотря на то, что сокращение заказчиком законодательно установленного десятидневного срока на обжалование в антимонопольный орган действий организаторов торгов, аукционной или конкурсной комиссии явно является нарушением ч. 4 ст. 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴ (далее — Закон о защите конкуренции), Закон о закупках товаров по-прежнему не регламентирует рассматриваемую проблему.

В соответствии с ч. 18 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы по существу, а согласно п. 19 данной статьи в случае принятия жалобы к рассмотрению, организатор торгов, которому направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе.

Однако, предусмотрев возможность приостановления определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в части заключения контракта, законодатель не включил в тексты законов норму, позволяющую антимонопольному органу приостановить исполнение контракта, тем самым предоставил заказчикам возможность исполнения договорных обязательств до рассмотрения такой жалобы по существу. Это упущение делает решение, принятое антимонопольным органом по жалобе, не имеющим никаких правовых последствий и не позволяет говорить о возможности защиты нарушенного права лица, обратившегося с соответствующей жалобой.

Случаи признания жалобы обоснованной при одновременном решении о невыдаче предписания заказчику, допустившему нарушения при проведении торгов, именно на основании исполнения договора хотя бы одной из сторон, достаточно распространены в правоприменительной практике⁵. Интересным представляется и позиция антимонопольного органа об отсутствии оснований для выдачи предписания в связи с заключением договора без подтверждения его фактического исполнения⁶.

Однако и выдача соответствующего предписания может привести к обратному результату, явно не отвечающему интересам обратившегося за защитой лица. Так, например, при аннулировании торгов на основании п.п. «а» п. 3.1. ч.1 ст. 23 Закона о защите конкуренции потребуются проведение новых торгов. Соответственно, это не исключает появления новых участников, предложения которых могут оказаться более выгодными, нежели предложение заявителя.

Такой подход не позволяет говорить об эффективности установленного законодательством порядка защиты прав в сфере проведения торгов. Тем не менее торги — единая процедура и оспаривание отдельных действий (бездействия) заказчика и конкурсных комиссий не представляется возможным, поскольку сами по себе они не порождают правового результата, на который направлены торги.

В контексте рассматриваемой проблемы полезно обратиться к зарубежному опыту. Так, согласно ч. 5 ст. 1 Директивы Совета Европейских Сообществ 89/665/ЕЭС от 21 декабря 1989 г. «О координации законодательных, регламентных и административных положений, относящихся к применению процедур пересмотра в отношении размещения государственных заказов на поставку и на выполнение работ»⁷ подача обращения заказчику по вопросу пересмотра результатов торгов должна влечь за собой немедленную приостановку процедуры размещения заказа.

Подобный подход позволяет не только говорить о снижении нагрузки на антимонопольные органы, но и способствует более эффективной защите прав участников размещения заказов, повышая шансы на возможность восстановления их нарушенных прав.

Таким образом, существующий механизм оспаривания результатов торгов и защиты нарушенных прав лиц, проигравших торги, нельзя назвать эффективным. Тем более, что в условиях заключенного, а зачастую и исполненного договора вероятность восстановления нарушенных прав участника закупки не просто мала, но в большинстве случаев фактически невозможна. Представляется, что данную проблему можно было бы решить, расширив Закон о закупках товаров и включив в него по аналогии с Законом о контрактной системе норму, предусматривающую возможность заключения договора не ранее, чем после истечения установленного срока на обжалование.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

³ Определение ВС РФ от 2 февраля 2016 г. № 309-КГ15-14384 по делу № А60-28335/2014 [сайт]. URL: <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-02022016-n-309-kg15-14384-po-delu-n-a60-283352014/> (дата обращения: 08.08.2017).

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

⁵ См.: Решение УФАС по Саратовской области № 37-15/тр-ж от 7 июля 2015 г. по жалобе ООО «ТК Спектр-Хим» на действия АО «НПП «Алмаз» // [сайт]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/37-15-tr-zh> (дата обращения: 08.08.2017).

⁶ См.: Решение УФАС по Саратовской области № 89-14/тр-ж от 29 декабря 2014 г. по жалобе ООО Фирма «Вак ЭТО» на действия ОАО «НПП «Алмаз»: URL <http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/89-14-tr-zh> (дата обращения: 08.08.2017).

⁷ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант-Максимум».

Д. А. Гладун

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

К ВОПРОСУ О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из важнейших приоритетов социально-экономической системы Российской Федерации является инновационное развитие государства. Президент России В. В. Путин в Выступлении от 8 февраля 2017 г., приуроченном ко Дню российской науки, в очередной раз подчеркнул значимость и необходимость инновационной деятельности: «Сегодня перед Россией и перед всем миром стоят масштабные вызовы технологического развития, обеспечения экологической, биологической, продовольственной безопасности. Характер и сложность этих задач таковы, что решать их можно только с помощью сильной науки и современных технологий»¹.

Развитие инновационной деятельности в России остаётся одной из первоочередных проблем, стоящих перед государством.

На современном этапе инновационная сфера нуждается в определении её места в правовой области, поскольку на данный момент в учебной литературе инновации не выделяются в отдельное направление административно-правового регулирования.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О науке и государственной научно-технической политике»² под инновационной деятельностью необходимо понимать деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую), направленную на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности.

Одновременно с вышеуказанным федеральным законом, государственное регулирование инновационной деятельности осуществляется на основании большого количества документов. Исходя из этого, логичным было бы разделить законодательную базу, регулиующую инновационную деятельность в какой-либо мере, на три группы.

1) Нормативные правовые акты. К данной группе относятся: Конституция РФ; ФЗ от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О науке и государственной научно-технической политике»; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (Раздел VII. Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации) (ред. от 01.07.2017); ФЗ от 25.12.2008 № 284-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О передаче прав на единые технологии»; ФЗ от 07.04.1999 № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О статусе наукограда Российской Федерации»; ФЗ от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об образовании в Российской Федерации» и др.

2) Подзаконные нормативные акты, которые подразделяются на:

а) указы Президента РФ: «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31.12.2015 № 683; «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и

перечня критических технологий Российской Федерации» от 07.07.2011 № 899 (ред. от 16.12.2015); «О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов и докторов наук» от 09.02.2009 № 146; «О государственных научных центрах Российской Федерации» (вместе с «Порядком присвоения статуса государственного научного центра Российской Федерации») от 22.06.1993 № 939 (ред. от 07.12.2016);

б) постановления и распоряжения Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 15.05.2010 № 337 (ред. от 09.08.2013) «О Министерстве образования и науки Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве образования и науки Российской Федерации») (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013); Постановление Правительства РФ от 22.04.2009 № 340 (ред. от 25.10.2014) «Об утверждении Правил формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2001 № 1607-р «Об Основных направлениях реализации государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно — технической деятельности»; Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») и др.

3) Программные документы, которые содержат принципы и цели политики государства в области инновационной деятельности (стратегии, концепции, федеральные целевые программы): Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р); Федеральная целевая программа «Мировой океан» на 2016–2031 годы (Распоряжение Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 1143-р) и др.

В реализации государственной политики в сфере инноваций, основную роль играют стратегические документы, разработанные на перспективу. Одним из таких документов является Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р. Цель Стратегии — перевод к 2020 г. экономики страны на инновационный путь развития, который характеризуется определенными показателями, содержащимися в разделе IV Стратегии. Достижение поставленной цели разделилось на два этапа. Первый был осуществлен в 2011–2013 гг. В данный момент согласно Стратегии Россия находится на втором (заключительном) этапе развития (2014–2020 гг.). Больше того, Распоряжением от 25.08.2017 г. № 1817-р утверждён план мероприятий по реализации в 2017–2018 г. положений Стратегии инновационного развития России, в рамках второго этапа. В данный план входит комплекс мероприятий по формированию компетенций в сфере инноваций, разработке сектора исследований и др.³

Огромный массив нормативных правовых актов, регулирующих сферу инновационной деятельности, не обеспечивает в достаточной мере полное и всестороннее регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере

инноваций. На данном этапе развития Российской Федерации совокупность вышеприведенных нормативно-правовых актов свидетельствует об отсутствии ясно выраженного курса политики государства в области инноваций.

Анализ вышеуказанных нормативных актов свидетельствует об отсутствии системности и единой согласованной законодательной базы в регулировании отношений, возникающих в результате инновационной деятельности. Больше того, бессистемное правовое регулирование инновационной деятельности является сдерживающим фактором развития государства в этом направлении. Поэтому «нормативно — правовые основы инновационной деятельности должны обеспечивать политику, проводимую государством в этой сфере. Главным инструментом данной политики являются федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации»⁴.

Таким образом, стоит отметить, что взвешенная, правильная, нормативно — систематизированная государственная инновационная политика является неотъемлемой частью развития экономики нашего государства.

¹ Вручены премии Президента в области науки и инноваций для молодых учёных [Электронный ресурс] // Президент России: [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53837> (дата обращения: 01.09.2017)

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

³ Об обеспечении реализации в 2017–2018 годах положений Стратегии инновационного развития России, в рамках её второго этапа // Правительство России: [сайт]. URL: <http://government.ru/docs/29002/> (дата обращения: 02.09.2017).

⁴ Дивуева Н.А. Вопросы нормативно-правового регулирования инновационной деятельности в части управления отбором проектов в сфере науки // Управление инновациями: теория, методология, практика. 2016. № 15. С. 135–139.

А. А. Дегтярева

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

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА

Содержание сравнительно недавно введенного в российское законодательство понятия «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» не только привлекает внимание российского общества, но и требует тщательного анализа со стороны ученых-административистов. Данная категория была законодательно закреплена с целью обеспечения публичности и транспарентности деятельности российских некоммерческих организаций, финансируемых из иностранных источников и участвующих в политической деятельности, что позволяет обеспечивать российское общество должными элементами контроля за деятельностью такого вида некоммерческих организаций¹.

Одним из основных элементов административно-правового статуса субъекта административного права, к которым относится и некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента, являются их права.

Права некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, включают в себя наряду с правами, присущими всем юридическим лицам (с ограничениями на занятие предпринимательской деятельностью), дополнительные права, предоставленные Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»², а также федеральными законами об отдельных видах некоммерческих организаций³.

Несмотря на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в Постановлении Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г., где было подчеркнуто, что возложение на некоммерческую организацию, выполняющую функции иностранного агента, обязанности до начала политической деятельности подать заявление о включении в соответствующий реестр не лишает некоммерческую организацию возможности участия в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, следовательно, направлено лишь на дополнительное обеспечение прозрачности (открытости) деятельности такой организации и не означает дифференцированного отношения к некоммерческим организациям, участвующим в политической деятельности, в зависимости от целей, форм и методов этой деятельности⁴, изменения в российском законодательстве привели к тому, что присвоение некоммерческой организации особого административно-правового статуса некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, предполагает определенные изъятия из прав данной организации.

Так, статьей 11 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁵ установлен запрет на осуществление деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы, выдвижению, регистрации того или иного кандидата, федерального списка кандидатов и избранию кандидатов депутатами Государственной Думы, а также на участие в избирательной кампании в иных формах.

Аналогичное положение установлено нормами Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁶, которыми запрещается участие данного вида некоммерческих организаций в осуществлении деятельности, которая способствует либо препятствует подготовке и проведению выборов Президента Российской Федерации, выдвижению, регистрации и избранию того или иного кандидата, а также участие в избирательной кампании в иных формах.

Кроме того, статьей 3 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ устанавливается запрет по выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме, а также участие в избирательных кампаниях, кампаниях референдума в иных формах.

В Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О политических партиях»⁸, также нашло отражение еще одно ограничение для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, выраженное

в установлении отсутствия у них права на заключение сделок с политическими партиями, а также на осуществление пожертвований политической партии и ее региональным отделением.

Следует отметить, что согласно пункту 2.2. ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» исключается возможность получения некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента, статуса исполнителя общественно полезных услуг⁹. Таким образом, у них отсутствует право приоритетного получения мер поддержки от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Приведенные положения позволяют утверждать, что основные изъятия в правах некоммерческих организаций иностранных агентов сводятся к ограничениям именно ее политической деятельности, в основном связанной с невозможностью участия в выборах.

По мнению ряда ученых¹⁰, которое мы разделяем, данное положение представляется необходимым в действующих общественно-политических условиях в целях ограничения неконтролируемого иностранного влияния на российское государство и общество, а также на политические процессы, происходящие на территории Российской Федерации. Ведь обеспечение прозрачности деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, является защитой суверенных прав граждан Российской Федерации, а значит, и прямых мер по обеспечению национальной безопасности страны, что представляется чрезвычайно актуальным в современной политической обстановке.

¹ Пояснительная записка к Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // URL: <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf?OpenAgent&RN=102766-6> (дата обращения: 07.03.2017).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

³ См., например: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930); Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950) и др.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкечева» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2014. № 4.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8, ст. 740.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 171.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950; 2017. № 1, ч. 1, ст. 46.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

¹⁰ См.: Фантров П. П. Некоммерческие организации и система национальной безопасности в России: роль неправительственных объединений, имеющих статус иностранного агента // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 18 (303). С. 62–63.

И. Н. Дехтярь

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

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО ДЕЛУ О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

Согласно статье 45.1 Федерального закона от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)² письменными доказательствами по делу о нарушении антимонопольного законодательства признаются акты, договоры, справки, переписка, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, изготовления копий электронных носителей информации либо иным позволяющим установить достоверность документа способом.

Таким образом, в контексте действующего нормативно-правового регулирования электронные документы отнесены к письменным доказательствам. Подход, избранный законодателем при разработке норм Закона о защите конкуренции, согласуется с определением электронных документов в качестве письменных доказательств в рамках процессуальных кодексов. Схожую формулировку письменных доказательств содержит ст. 70 КАС РФ, в соответствии с которой документы, полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также документы, подписанные электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, допускаются в качестве письменных доказательств³.

Согласно части 1 статьи 71 ГПК РФ, письменными доказательствами являются акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, документы, подписанные электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, либо выполненные иным позволяющим установить достоверность документа способом⁴.

В силу части 3 статьи 75 АПК РФ, документы, полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также документы, подписанные электронной подписью или иным аналогом собственноручной подписи, относятся к письменным доказательствам⁵.

Вместе с тем, ряд процессуальных кодексов не рассматривает электронные документы в качестве письменных, однако не выделяет в качестве особой разновидности доказательств. Так, из содержания ст. 26.7 КоАП РФ следует, что электронные доказательства относятся к документам, поскольку документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме⁶. Аналогичную формулировку содержит статья 84 УПК РФ, согласно которой документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменном, так и в ином виде⁷.

Из этого следует, что в российском законодательстве отсутствует самостоятельное толкование электронного документа и особые правила оценки, которые отличали бы его от иных видов доказательств, в том числе письменных документов. Однако форма электронного документа существенно отличается от бумажного носителя информации. Так, в юридической литературе справедливо отмечается, что среда электронного документа непостоянна и ее характеристики разнятся в зависимости от используемых аппаратных и программных средств. Отсутствие стабильной материальной основы у электронной информации выводит ее за рамки письменного доказательства⁸. Особенность электронных документов выражается в том, что они создаются при помощи определенной техники, вследствие чего существенно меняются формы, условия проверки их достоверности и способы подтверждения⁹.

Отсутствие в Законе о защите конкуренции условий, необходимых для придания электронным документам статуса самостоятельного доказательства, нередко служит поводом для обращения в суд с целью оспаривания решения, которое было вынесено с использованием таких доказательств.

Основным нормативным актом, определяющим порядок закрепления и пределы допустимости электронных документов, являлся утративший силу Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»¹⁰. Ст. 3 данного Закона определяла электронный документ как «документ, в котором информация содержится в электронно-цифровой форме». Действующий Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»¹¹ определяет электронный документ как информацию в электронной форме, подписанную электронной подписью (простой, неквалифицированной или квалифицированной).

В одном из рассмотренных дел суды, руководствуясь нормами данного Закона, не приняли в качестве доказательства распечатку электронной почты, поскольку она велась без использования электронной цифровой подписи. Однако Президиум ВАС РФ при рассмотрении жалобы на судебные решения постановил, что оценка доказательств судами свелась к ошибочному утверждению об их несоответствии статье 11 Закона об информации и Закону об электронной цифровой подписи ввиду отсутствия электронной цифровой подписи и соглашения сторон об обмене электронными сообщениями. Формальные требования подлежат предъявлению лишь к документам, которыми подтверждаются правомерные действия, а не запрещенные антимонопольным законодательством. Поэтому допускается использование любых документов и материалов в качестве доказательств, если они содержат сведения об обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения дела. При доказывании совершения нарушения антимонопольного законодательства электронные документы могут быть заверены антимонопольным органом¹². Рассмотренная позиция является важной для понимания статуса электронного документа в антимонопольном деле, поскольку вносит определенность в его оценку при отсутствии надлежащего законодательного регулирования.

Вместе с тем из вышеуказанного судебного акта можно сделать вывод, что приобщение электронного документа к материалам дела связано с процедурой проверки авторства документа и соответствия его содержания объективной действительности. Электронные доказательства могут быть положены в основу решения по делу лишь в том случае, если они получены законным путем, надлежащим образом исследованы и легализованы антимонопольным органом.

Изучение практики антимонопольных органов свидетельствует о том, что легализация электронных документов может выражаться в проведении их исследования, в результате чего составляется письменный документ, отражающий факт наличия электронного доказательства. К материалам дела о нарушении антимонопольного законодательства подлежит приобщению копия отчета об исследовании электронных доказательств, который составляется по результатам плановых и внеплановых выездных проверок хозяйствующего субъекта¹³. Форма такого отчета утверждена Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации¹⁴.

Однако в настоящее время отсутствуют законодательно закрепленные правила сбора и фиксации электронных доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации также не определяет порядка действий антимонопольного органа при получении и исследовании электронных доказательств¹⁵. Специфика электронных доказательств, в качестве которых могут выступать как электронная переписка, так и материалы Интернет-сайтов; сведения, содержащиеся на материальных носителях, используемых для записи, хранения и воспроизведения информации, обрабатываемых с помощью средств вычислительной техники (флэш-картах, компакт-дисках, накопителях на жестких магнитных дисках); встроенной памяти мобильных телефонов и цифровых устройств, а также прочие их разновидности, обуславливают необходимость разработки специальных правил сбора, обеспечения, исследования, анализа электронных доказательств в зависимости от формы и содержания.

Таким образом, следует сделать вывод, что в целях исключения неоднозначности подхода к электронному документу как доказательству и возможных судебных споров представляется необходимым выделение электронного документа в качестве самостоятельного вида доказательств в статье 45.1 Закона о защите конкуренции, отличного от письменного доказательства. Кроме того, необходима разработка нормативного правового акта, регламентирующего процедуру получения и исследования электронных доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

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

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

³ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

⁴ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532.

⁵ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012.

⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

⁷ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 24 декабря 2001 г. № 52, ч. 1, ст. 4921.

⁸ См.: Медведев И. Н. Письменные доказательства в частном праве России и Франции. СПб., 2004. С. 163–164.

⁹ См.: Горелов М. В. Современные источники информации как доказательства в гражданском процессе // Информационное право. 2005. № 3. С. 27.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 127.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2036.

¹² См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 12 ноября 2013 г. № 18002/12 по делу № А47-7950/2011 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 5.

¹³ См.: Решение Федеральной антимонопольной службы от 23 августа 2017 г. по делу № 1-11-179/00-22-16 о нарушении антимонопольного законодательства // Федеральная антимонопольная служба: [сайт]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/ats-59314-17> (дата обращения: 4.09.2017).

¹⁴ См.: Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» // БНА. 2012. № 45.

¹⁵ См.: Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // БНА. 2013. № 8.

А. В. Колязина

аспирант кафедры административного и муниципального права
ГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

В настоящее время разделение понятий «контроль» и «надзор» не потеряло практического смысла и до сих пор остается актуальным. Фактически современным законодателем понятия «контроль» и «надзор» используются синонимично: «прокурорский надзор», «государственный жилищный надзор», но «муниципальный жилищный контроль». К примеру, контрольно-надзорные действия государственных органов и органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства не имеют столь много различий, чтобы первый обозначать термином «надзор», а второй — «контроль». В то же время не следует рассматривать отсутствие в нормативном акте понятия «муниципальный надзор» в качестве воли законодателя только потому, что на муниципальном уровне отсутствует такой вид контроля, который именуется надзором.

Следует отметить, что и в советский период не имелось полной ясности по вопросу соотношения контроля и надзора, ощущалось отсутствие однозначности и в нормативных актах, что отмечалось многими исследователями. Сегодня остается актуальным вывод, к которому пришла М. С. Студеникина: «Контроль и надзор — эти слова часто употребляются, но до сих пор они не стали научными терминами, исчерпывающе отражающими сущность этих понятий. Это наглядно проявляется в первую очередь при анализе действующего законодательства о правовом статусе государственных органов, осуществляющих проверочную деятельность. Нередко

в нормативных актах такого рода либо однопорядковая деятельность именуется по-разному, либо же одним термином обозначаются отличные по своему содержанию виды работ»¹.

Определенное противоречие вносит обозначение такого особого вида деятельности прокуратуры, как «прокурорский надзор», устойчивость которого наталкивает на мысль о выявлении признаков прокурорской надзорной деятельности и распространении их на все иные виды надзора, в том числе административный. Однако полномочия прокуратуры, которыми она наделена в сфере общего надзора, отличаются крайней специфичностью и вряд ли могут быть рассмотрены в качестве модельных, несмотря на длительную историю существования. Еще нормами Положения о прокурорском надзоре 1922 г. Государственная прокуратура обязывалась осуществлять от имени государства надзор за законностью действий всех органов власти, включая также хозяйственные учреждения, общественные, частные организации и частных лиц, с помощью возбуждения уголовного преследования против виновных и принесения протестов на нарушающие закон постановления².

В отношении прокуратуры применение термина «надзор» является скорее проявлением традиции, а не его сущности и научной обоснованности. М. С. Студеникина справедливо указывает на ошибочность попыток отождествления прокурорского надзора и надзора административного. В обоснование своей позиции она утверждает, что для прокурорского надзора характерно полное невмешательство в оперативную деятельность исследуемых объектов. Также у органов отсутствует административная власть, и они не являются частью системы органов управления. В то же время органы, на которые возложено осуществление административного надзора, обладают определенным комплексом административно-властных средств, применяя которые надзорный орган оказывает влияние на деятельность подконтрольного объекта³.

По этой причине сохранение противопоставления прокурорского надзора и административного надзора представляется как правильное, обоснованное и актуальное до настоящего времени решение, так как содержание определения, указанного в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 19 декабря 2016 г.)⁴, раскрывает наличие самостоятельной формы государственной контрольной деятельности, сходство которой с административным надзором проявляется только в единстве сути надзора.

Попыткам проведения сопоставления или исследования организационного единства препятствует ряд признаков, присущих только административному надзору: прокуратура Российской Федерации является несистемным органом, в то время как административный надзор осуществляется органами исполнительной власти в рамках государственного управления. Административные органы осуществляют контрольную деятельность в конкретных сферах (к примеру, Минстрой России осуществляет контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности органами государственной власти субъектов РФ), в то время как органы прокуратуры сосредоточены на осуществлении общего надзора за законностью во всех без исключения сферах жизни. Имеющееся у органов административного надзора право самостоятельного привлечения виновных к юридической ответственности отсутствует у органов прокуратуры, которые могут лишь возбуждать дела об административных правонарушениях и передавать их для

принятия решений органам исполнительной власти, обладающим юрисдикционными полномочиями, или суду.

В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»⁵, которым изменено название главы 7, прокуратура получила подтверждение нейтральности своего конституционно-правового статуса.

Отметим, что рассмотрение соотношения данных понятий представляет собой самую популярную для изучения проблему в теории государственного управления и в административном праве, интерес к которой не ослабевает из-за отсутствия законодательного разграничения. Подтверждением тому служат нормы 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» (ред. от 22 февраля 2017 г.)⁶, где употребление понятий «контроль» и «надзор» синонимично, без выделения для надзора какой-либо специфики в правовом регулировании. В положениях данного закона содержатся универсальные нормы, которые возможно применить к большей части различных видов государственного контроля и надзора, как нормы, касающиеся общих правил регулирования государственного контроля, с учетом, что в нормативно-правовую базу административного надзора (государственного контроля) включено около ста отраслевых федеральных законов по вопросам осуществления отдельных видов надзора (контроля)⁷, то нормы отраслевого законодательства можно условно отнести к специальной части нормативно-правового регулирования государственного контроля.

В настоящее время в качестве объектов надзора органов прокуратуры могут быть различные государственные органы, органы местного самоуправления, а также хозяйствующие субъекты при проверках исполнения законодательства в самых разных сферах экономики страны. Органы прокуратуры проводят как самостоятельные, так и совместные с органами административного надзора плановые проверки.

Генеральной прокуратурой после обобщения планов, которые поступают из нижестоящих органов формируется ежегодный сводный план проведения плановых проверок⁸. То есть органы прокуратуры, осуществляя надзор за законностью деятельности органов административного надзора, одновременно принимают участие в контрольных мероприятиях по контролю за деятельностью индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, используя при этом различные методы надзорной деятельности: проверки, рассмотрение обращений, в которых содержатся сведения о нарушении законодательства.

Прокурорами по итогам надзорных мероприятий принимаются меры прокурорского реагирования в виде принесения протеста на правовой акт, который противоречит законодательству, внесения представления о необходимости устранить выявленные правонарушения либо выносится постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, если усмотрены признаки административного правонарушения, и передается компетентному органу, так как органы прокуратуры не наделены правом привлечения правонарушителей к ответственности. Однако, несмотря на это, прокурорский надзор является важной и актуальной разновидностью государственной контрольной деятельности.

¹ Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987.

² См.: Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» // Известия ВЦИК. 1922. № 132. 16 июня.

³ См.: Студеникина М. С. Указ. соч. С. 19.

⁴ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52, ч. 5, ст. 7483.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 548.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; Рос. газ. 2017. 27 фев.

⁷ См.: Плаксин С. М., Семенов С. В. Количественный анализ деятельности надзорных органов в Российской Федерации в 2011–2014 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 121–144.

⁸ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации 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» // Законность. 2009. № 5.

К. С. Кротов

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

СУЩНОСТЬ ПРИНУЖДЕНИЯ КАК ПРАВОВОГО РЕГУЛЯТОРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ

Процесс функционирования государства, перешедшего к рыночной экономике от планово-административной, представляет большой интерес с точки зрения юридической науки. Несмотря на становление ряда экономических свобод, формирование открытого рынка и развитие в этой связи системы свободной конкуренции хозяйствующих субъектов, очевидно, что рыночные отношения остались предметом государственно-правового регулирования. С точки зрения науки административного права интересен взгляд на такие институты, как сфера защиты конкуренции, а также охватывающее данную сферу законодательство и административно-правовые средства его реализации, в частности, меры административного принуждения.

Произошедшее в России в конце 90-х годов XX в. реформирование отношений собственности привело к необходимости существенной переработки механизма государственного управления экономическими процессами. В этой связи регулирование деятельности монополий и отношений в сфере конкуренции представляет собой важнейший рычаг государственного управления — как отметил Н. А. Барinov, «антимонопольное законодательство является одной из форм государственного регулирования экономики»¹.

Учитывая значимую роль государства в антимонопольном регулировании, хотелось бы прежде всего вспомнить об основных методах административно-правового регулирования. В науке административного права нет единства мнений по поводу определения соотношения основных, базовых методов, однако большинство исследователей относит к ним методы убеждения и принуждения. Так, С. И. Гридин полагает, что «доминирующим считается метод убеждения. Целью этого метода

является воспитание участников правоотношений, которые относятся к объекту управления... Метод же принуждения играет хотя и немаловажную, но все же вспомогательную роль. Он применяется в сфере исполнительной власти к объектам управления (физическим и юридическим лицам), которые либо вообще не исполняют принятых государственными органами решений, либо допускают различные правонарушения при их исполнении. Целью принуждения является стремление органов управления минимизировать негативные последствия допущенных нарушений, обеспечить установленный правопорядок². Отмечая соотношение данных методов, автор подчеркивает, что «убеждение далеко не всегда оказывается достаточным средством воздействия в отношении отдельных лиц, нарушающих нормы поведения в обществе. Поэтому государство, защищая права и свободы граждан, интересы общества, принуждает лиц, не поддающихся мерам убеждения и общественного воздействия, к соблюдению порядка, устанавливает различные виды ответственности за совершение правонарушений»³.

Подход С. И. Гридина к определению сущности убеждения и принуждения представляется, безусловно, верным, однако авторский взгляд на цели данных методов, их дифференциацию требует комментария. Несмотря на различия в сущности и механизме реализации, методы убеждения и принуждения служат одной цели, являясь способами управления. Согласно мнению профессора А. Ю. Соколова, высказанному в своей монографии⁴ — «универсальными методами осуществления всякого социального управления⁵ выступают убеждение и принуждение. Данные методы, обладая тождественными целями — подчинить и удержать волю подвластного, реализуются различными средствами. Если метод убеждения предполагает воздействие на сознание и волю человека средствами нравственного характера, то при воздействии методом принуждения воля субъекта управления навязывается подвластными лицам посредством «подавления, торможения у них мотивов антиобщественного поведения»⁶.

Говоря же о соотношении базовых способов правового регулирования, интересно также отметить позицию представителей саратовской школы теории государства и права. Так, профессор В. Л. Кулапов пишет о том, что «недопустимо абсолютизировать какой-либо один способ и отдавать ему однозначное предпочтение. Необходимо учитывать, что способы регулирования отличаются друг от друга своей направленностью, характером мотивационного воздействия на психику человека, а также способностью удовлетворять и защищать разнообразные интересы субъектов»⁷.

Тем не менее, представляется верным говорить об особом статусе принудительных мер среди прочих методов управления — как справедливо заметили В. М. Манохин и Ю. С. Адушкин «принуждение как метод государственного руководства обществом составляет неотъемлемый элемент деятельности государства, без которого не может обойтись ни одно государство в мире»⁸.

Также хотелось бы остановиться подробнее на сущности принуждения, в частности, как правового явления. М. И. Жумагулов пишет о смысловом соотношении понятий «принуждение» и «насилие». Автор упоминает о «распространенной теории, согласно которой «насилие... представляет собой физическое принуждение, осуществляемое в процессе властвования»⁹. Исследователь полагает, что «подобное соотношение понятий «насилие» и «принуждение» семантически неверно, поскольку нет оснований полагать, что насилие всегда имеет характер физического

воздействия». М. И. Жумагулов ссылается на мнения специалистов в области правовой теории и философии права, отмечая, что «большинство ученых... считает, что принуждение и насилие следует отличать друг от друга по признаку позитивного либо негативного характера применения силы».

Так, у В. С. Соловьева находим следующее высказывание: «Не каждое использование силы есть насилие... Если насилие отвергается правосознанием и никак не соотносится с естественным правом, то наставление отражается в правосознании позитивно, как объективная необходимость»¹⁰.

Видный теоретик права И. А. Ильин указывает, что «целесообразно сохранить термин «насилие» для обозначения всех случаев предосудительного наставления, исходящего из злой души или направляющего на зло»¹¹. Подводя итог, автор делает вывод о том, что «в традиционной теории права насилие и принуждение рассматриваются как родственные понятия, поскольку оба они обозначают такое явление, как применение силы, однако насилие отличается от принуждения своим несправедливым и (или) несправедливым характером»¹².

Соглашаясь с мнением М. И. Жумагулова и цитируемых им исследователей, хотелось бы также обозначить и раскрыть дополнительные аргументы. Представляется обоснованным, что помимо целей равенства, законности и справедливости, присущих принуждению (безусловно, стоит отметить, что речь идет именно о правовом принуждении), насилие может быть ограничено по признаку подчинения принуждаемого принуждающему. При правовом принуждении принуждающий в лице представителя государства имеет власть над принуждаемым. Принуждаемый же обязан подчиняться в силу сложившихся в государстве правил (здесь уместно говорить как о правовых, так и о неправовых нормах). Что же касается насилия, то здесь у принуждающего нет власти над принуждаемым: это может быть либо произвол со стороны представителя государства (который, согласно тем самым «правилам» не может и не должен применять принуждение в данном случае, но делает это), либо просто со стороны субординационно равного субъекта, у которого также нет оснований для принудительных мер (например, оснований для необходимой обороны или действий в условиях крайней необходимости, которые некоторые авторы¹³ также относят к мерам правового принуждения).

Таким образом, можно сделать вывод, что важнейшим признаком правового принуждения, ограничивающим данное явление от насилия, выступает признак отношений власти-подчинения. В сфере защиты конкуренции данное понимание представляется значимым уже на том основании, что указанная сфера представляется особенно сложной для правового регулирования, так как и при правотворческой, и при правоприменительной деятельности необходимо исходить из баланса интересов государства и хозяйствующих субъектов. Только используя данный подход, возможно сочетание интенсивного и гармоничного развития современной российской рыночной экономики с необходимым правовым ограничением экономических свобод.

¹ Баринов Н. А., Орлова М. Ю. Антимонопольное законодательство РФ (вопросы теории и практики). Волгоград, 2001. С. 22.

² Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 257–258.

³ Там же. С. 263.

⁴ Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 12.

⁵ Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд. М., 2005. С. 131.

⁶ Козюбра Н. И. Убеждение и принуждение в советском праве на современном этапе коммунистического строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1968. С. 7.

⁷ Кулапов В. Л., Хохлова И. С. Способ правового регулирования. Саратов, 2010. С. 8.

⁸ Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: учебник. 2-е изд. Саратов, 2003. С. 166.

⁹ Залысин И. Ю. Политическое насилие (Теоретико-методологический анализ) // Дисс. на соискание уч. ст. доктора полит. наук. М., 1995. С. 25.

¹⁰ Соловьев В. С. Соч. В 2-х т. Т. I. М., 1998. С. 455.

¹¹ Ильин И. А. О сопротивлении злу силою // В кн.: Путь к очевидности. М., 1998. С. 346.

¹² Жумагулов М. И. О сущности и понятии административно-правового принуждения // Государство и право. 2006. № 10. С. 23.

¹³ Там же. С. 23.

М. М. Нахапетян

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

О СТРУКТУРЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА

Процессуальное обеспечение режима постоянного государственного контроля (надзора) предполагает наличие нормативных предписаний процессуального характера, определяющих порядок и последовательность действий уполномоченных должностных лиц постоянного контроля (надзора). Такие процессуальные действия характерны для административно-надзорного производства и являются ничем другим, как административно-надзорными процедурами¹.

Анализируя административные процедуры осуществления надзора, ученые придерживаются различных взглядов относительно их природы. Так, рассматриваемое понятие определяется как урегулированный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения (разрешения) административных дел (споров)². А. В. Мартынов вслед за Ю. Н. Стариловым рассматривает административные процедуры как административно-надзорное производство, являющееся видом административной юрисдикции³. Можно и далее приводить позиции ученых на природу понятий «административно-надзорная процедура» и «административно-надзорное производство». Все это свидетельствует о незавершенности научных дискуссий в этой области административного права. Тем не менее отсутствие четких законодательных и научных позиций на сущность и порядок осуществления режима постоянного государственного контроля (надзора) требует более детальной проработки этого вопроса.

Под процедурой понимается порядок действий, выполнения чего-либо⁴. Отталкиваясь от этого общего правила, наука административного права предложила несколько десятков определений административной процедуры. Тем не менее ряд признаков, включенных исследователями в ее понятие, позволяют выделить нечто общее, объединяющее многочисленные мнения.

Так, для административных процедур характерно: во-первых, нормативно-процессуальное закрепление; во-вторых, последовательное совершение действий органами государственного управления юридически значимых действий или осуществление полномочий⁵. Применительно к содержанию административных процедур учеными также высказываются различные точки зрения. Так, например, выделяются управленческие и юрисдикционные процедуры. Первые не связаны с применением мер принуждения. Вторые, напротив, обусловлены применением различных мер государственного принуждения и ответственности⁶.

Говоря о соотношении административного процесса, административной процедуры и производства, следует отметить общее объединяющее значение административного процесса по отношению к процедуре и производству.

Административная процедура, как справедливо отмечается исследователями, направлена на достижение конечного результата. Анализ административных регламентов позволяет выделить также теоретические позиции, рассматривающие юридическую процедуру как порядок деятельности, который регламентирован нормами процессуального характера. Как отмечает Т. Я. Хабриева, административная процедура всегда является обязательным элементом регламента⁷. Конкретные действия субъектов государственного управления закреплены в нормах иных правовых актов. Регламенты же раскрывают порядок осуществления таких действий.

Согласно мнению А. Г. Александрова, административное производство представляет собой «совокупность административных процедур, посредством которых решаются стоящие перед субъектом задачи, направленные на достижение единой цели упорядочения общественных отношений по конкретному административному делу, объединенные единой процессуальной формой»⁸. Весь административный процесс автор подразделяет на управленческое и юрисдикционное производство.

Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по государственному надзору в области использования атомной энергии предполагает следующую структурную схему описания процедуры: процедура — этап — административное действие. Такой подход позволяет охватить больший круг процессуальных вопросов, формирующих представление о режиме постоянного государственного надзора и его специфике в системе федерального надзора в области промышленной безопасности.

Под этапом постоянного государственного надзора следует понимать совокупность нормативно установленных, логически последовательных административных действий уполномоченного на то органа, обеспечивающих переход к последующему этапу.

Под административным действием следует понимать осуществляемое в пределах компетенции и в установленный срок конкретное действие уполномоченного на то должностного лица, влекущее юридически значимые последствия.

По нашему мнению, рассматривать постоянный государственный надзор в качестве процедуры исполнения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору является неправомерным. Особенность режима постоянного государственного надзора, выраженная в субъектном и объектном составе, целевой характеристике, средствах и методах осуществления позволяет отнести постоянный государственный надзор к виду федерального государственного

надзора в области промышленной безопасности. С правовой точки зрения режим постоянного государственного надзора представляет собой отдельный институт правового регулирования, которому посвящен целый блок нормативных актов различного уровня.

Процессуальная характеристика режима постоянного государственного надзора должна исходить из того, что осуществление такого режима является одной из функций Ростехнадзора, для которой должны быть предусмотрены специальные процедуры реализации, отличные от процедур федерального надзора по контролю и надзору, выраженные в проведении плановых и внеплановых проверках.

Справедливы точки зрения ученых на деление административных процедур на материальные (управленческие) и юрисдикционные. Такое деление оправдано практикой функционирования режима постоянного государственного контроля (надзора). Управленческие процедуры связаны с подготовкой осуществления режима постоянного государственного надзора. Административные действия в составе управленческой процедуры предполагают разработку и принятие правовых актов организационно-распорядительного характера (планы, графики мероприятий по контролю, списки должностных лиц, уполномоченных на проведение мероприятий по контролю и надзору, и др.), а также приказа руководителя Ростехнадзора об осуществлении постоянного надзора и приказов руководителей территориальных подразделений Ростехнадзора.

Для управленческих процедур постоянного государственного надзора характерны, на наш взгляд, следующие признаки: являются юридически оформленными; носят внутриорганизационный характер; обеспечивают осуществление юрисдикционных процедур; направлены на возникновение прав и обязанностей должностных лиц постоянного государственного надзора, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Юрисдикционные процедуры связаны с непосредственной реализацией должностными лицами постоянного государственного надзора мероприятий по контролю и проверок и с результатами таких мероприятий и проверок (например, обжалование действий должностных лиц постоянного государственного надзора). Внешней формой надзорного производства является надзорное дело. Юрисдикционные процедуры можно подразделить на общие, специальные и особенные. К общим следует отнести процедуры осуществления мероприятий по контролю и проверки. К специальным — административные процедуры, связанные с выявлением нарушений общеобязательных требований, влекущие «опасность причинения вреда жизни или здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Особенности процедуры предполагают обжалование результатов мероприятий по контролю и актов проверок, действий должностных лиц Ростехнадзора, связанных с осуществлением режима постоянного государственного надзора.

¹ См.: Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж. С. 22–23.

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 196.

³ См.: Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. С. 159.

⁴ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1975. С. 577.

⁵ См., например: Барциц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5.

⁶ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 600.

⁷ См.: Хабриева Т. Я. Основные правовые аспекты административной реформы в субъектах РФ // Административная реформа в субъектах РФ / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2008. С. 32–33.

⁸ Александров А. Г. Понятие и место административного производства в системе российского административного процесса // Общество и право. 2014. № 1 (47). С. 200.

И. В. Турбин

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

ТАМОЖЕННОЕ ДЕЛО КАК ОБЪЕКТ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Таможенное дело, начиная с момента образования государства и появления предпосылок к выделению в самостоятельную отрасль права, постоянно оценивается и подвергается анализу, в том числе и с точки зрения его эффективности и государственного управления.

События конца XVI в. (объединение русских земель в единое централизованное государство) оказали решающее влияние на развитие таможенного дела в Российском государстве, происходил процесс дифференциации таможенных обязанностей и их совершенствования, что способствовало оживлению внешней и внутренней торговли. Совершенствовалась система торговых и проезжих пошлин¹. Таможенное дело в это время становится инструментом регулирования товарообмена и наполнения казны государства финансовыми средствами.

Таможенное дело развивалось по своим законам. Этот объективный процесс проявился в сфере межэкономических и торговых связей между государствами и внутри государств и стал одним из механизмов регулирования внешней торговли и экономики в целом, а также инструментом стабилизации финансов².

Таможенное дело играет важную роль в становлении государственности, является основой соблюдения государственных интересов страны с учетом общенациональных ценностей, в том числе при расширении политических и внешнеэкономических связей. В этой связи оценка его эффективности составляет тот инструментарий, посредством которого осуществляется регулирование и формирование нормативной базы всех его элементов, в том числе и таможенной политики.

При этом таможенная политика, в отличие от таможенного дела, представляется производным и во многом субъективным явлением. Она относится к государственным функциям и формирует стратегию внутренних и международных мероприятий, связанных с торговыми отношениями, на основе таможенно-тарифных правил³.

Проблемы таможенной политики нашли освещение в трудах ученых историков, экономистов, юристов, финансистов⁴.

Изучение и анализ данных работ показывают отсутствие единства взглядов на определение сущности таможенной политики, хотя все сходятся в одном мнении, что таможенная политика формировалась под влиянием таможенного дела, его места и роли в решении задач регулирования внешней торговли, т. е. с учетом объективных и субъективных факторов.

И. М. Кулишер, изучая вопросы международной торговой политики, анализирует соотношение торговой и таможенной политики. По его мнению, органом торговой политики «является не только государство, но и всякого рода общественные организации»⁵. Таможенную политику «государство всецело монополизирует в своих руках, не может разделять ее ни с какими иными органами. Напротив, в иных вопросах ему приходится на помощь области, провинции и города, биржевые комитеты, экспортные союзы, торговые палаты и т.д.»

Рассматривая влияние протекционизма и фритредерства на таможенную политику в связи с импортными пошлинами, обращает на себя внимание тот факт, что «таможенный протекционизм воздвигает высокие стены, чтобы иностранные товары не проникли в страну, охраняя сельское хозяйство и промышленность от опасных для него иноземных врагов»⁶. В связи с чем, в основе формирования таможенной политики должно лежать разумное сочетание элементов протекционизма и фритредерства.

Из всего сказанного напрашивается вывод, что таможенная политика охватывает широкий спектр направлений. Это не только деятельность государства в осуществлении внешнеэкономических связей, но и составная часть проявления его суверенитета и предмет особой заботы законодательной и исполнительной власти⁷.

Таможенное дело как объект управления — это система таможенных институтов, организаций, процессов, таможенных услуг и таможенного персонала. Под организациями в данном определении следует понимать таможенные органы, под процессами — деятельность этих таможенных органов. Соответственно, управление таможенным делом — это управление данными объектами⁸. В связи с тем, что управление таможенным делом представляет собой деятельность субъекта (федеральный орган исполнительной власти) по изменению объекта (деятельность ТО) для достижения некоторой цели, то конечным результатом или *эффективностью управления* будет являться полнота достижения цели или соответствующих этой цели критериев.

Таможенное дело сегодня как специфический государственный институт находится в стадии непрерывных институциональных преобразований, целью которых являются качественное повышение результативности регулирования внешнеэкономической деятельности России, формирование условий стабильной, благоприятной среды для внешней торговли, создание современных и универсальных инструментов таможенного регулирования и контроля⁹. Эти цели представляют собой основы создания критериев для оценки достижения обозначенных результатов и, как следствие, оценки таможенного дела в целом.

Многие ученые, такие как Д. А. Александров, Ю. Г. Кисловский, Б. Н. Габричидзе, И. М. Кулишер, Н. М. Блинов, М. Н. Соболев, Я. В. Бутов, Е. А. Берков, Е. Ф. Галанжин и др. изучали таможенное дело в исторической ретроспективе, проводили оценку влияния внешних и внутренних факторов, а также происходящих политических,

экономических и социальных процессов. Таможенное дело находится во взаимодействии с общественно-экономическим строем государства, в связи с чем возникла необходимость системного подхода к инновационной деятельности таможенных органов. Это обуславливает актуальность научно обоснованной подготовки к внедрениям новых систем управления инновационной деятельностью таможенных органов¹⁰.

Изучение административных механизмов успешного функционирования федеральных органов государственной власти и иных организаций, осуществляющих государственное управление, в том числе и в сфере внешнеэкономических связей, находит все большее отражение в трудах ученых экономистов и правоведов. Кроме цели обеспечения соблюдения законодательства следует назвать такие цели, как: обеспечение прав и свобод всех участников таможенных правоотношений; обеспечение государственной и общественной безопасности; повышение эффективности государственного управления в таможенной сфере; содействие развитию внешне-торгового товарооборота и конкуренции в экономических отношениях; обеспечение законности и правопорядка в сфере внешнеэкономической деятельности¹¹.

Тенденция в области управленческой деятельности превалирует к постепенной трансформации государственных организаций на основе идей предпринимательства и менеджмента, что заставляет государственные органы ориентироваться на конкретного клиента¹². Административное управление все чаще рассматривается с точки зрения его эффективности. Однако, в связи с тем, что государственные органы осуществляют свою деятельность на основе законодательства и путем нормотворческой деятельности, встает необходимость определения эффективности самой «нормы».

Таким образом, оценка эффективности нормы, являющейся инструментом управленческой деятельности таможенных органов, позволит оценить результативность ФТС России и, как следствие, эффективность таможенного дела Российской Федерации в целом.

¹ См.: Кисловский Ю. Г. История таможенного дела и таможенной политики России. 3-е изд., доп. / под общ. ред. А. Е. Жерихова. М., 2004. С. 4.

² См., например: Старовойтова Е. Н., Долидович О. М. История таможенного дела и таможенной политики России: Учеб. пособие. СПб., 2012. С. 10.

³ См.: Кисловский Ю. Г. Указ. соч. С. 33.

⁴ См.: Шапошников Н. Н. Таможенная политика России до и после революции. М.; Л., 1924. С. 5.; Блинов Н. М., Дзюбенко П. В. Введение в таможенное дело. М., 1997; Бутов Я. В. Таможенно-торговая политика России во второй половине XIX в. М., 2000; Габричидзе Б. Н., Чернявский А. С. Курс таможенного права Российской Федерации: Учеб. для вузов: В 3 ч. М., 2002; Сандровский К. К. Международное таможенное право: Учеб. Киев, 2002; Тимошенко И. В. Таможенное право России. М., 2002; и др.

⁵ См.: Кулишер И. М. Основные вопросы международной торговой политики. М., Челябинск, 2002. С. 9.

⁶ См.: Там же. С. 9.

⁷ См.: Кисловский Ю. Г. Указ. соч. С. 33.

⁸ См., например: Управление таможенным делом: Учеб. Пособие; под ред. В. В. Макрусева, В. А. Черных. М., 2012. С. 94.

⁹ См.: Гапоненко А. Л. Общий и специальный менеджмент: учебник. М., 2010. С. 45.

¹⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 № 2575-р (ред. от 15.04.2014) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 2, ст. 109; 2014. № 18, ч. IV, ст. 2220.

¹¹ См.: Гречкина О. В., Агамагомедова С. А. Цели таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции // Основоплагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по матер. VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы»

М.Ю. Харитonenko

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

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основной и определяющей формой реализации государственной исполнительной власти в современных условиях является государственное управление, выступающее в качестве важнейшего вида государственной деятельности и сферы действия норм административного права¹. К сфере государственного регулирования относится и межотраслевая стандартизация, установление единых правил функционирования различных институтов современного общества². К сфере действия государства как субъекта административно-правовых отношений относится и регулирование экспертной деятельности. Однако при попытке раскрыть понятие регулирования экспертной деятельности сразу появляются вопросы по сей день не разрешенные. В частности, ни в законе, ни в науке административного права нет единого понимания, что такое экспертиза и экспертная деятельность. Экспертизы разнообразны — этим термином обозначают, например, и так называемое «вскрытие» и антикоррупционное исследование законопроекта³.

Даже специализированный Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»⁴ устанавливает в соответствующей статье, что «государственная судебно-экспертная деятельность осуществляется в процессе судопроизводства государственными судебно-экспертными учреждениями и государственными судебными экспертами (далее также — эксперт), состоит в организации и производстве судебной экспертизы». Таким образом, норма содержит описание процесса государственной экспертной деятельности и не раскрывает её содержания.

Определение экспертной деятельности и её регулирования можно сформировать исходя из соответствующего положения закона, поскольку оно наиболее тесно связано с исследуемым вопросом (хотя экспертная деятельность не исчерпывается судебной и тем более государственной, но именно об экспертизе в контексте судебного производства, а не исследования нормативных правовых актов пойдет ниже речь). Таким образом, экспертная деятельность заключается в организации и производстве экспертизы, то есть исследования определенного предмета с использованием специальных знаний.

Регулирование экспертной деятельности на основании изложенного будет представлять собой процесс деятельности государственных (и негосударственных органов), направленный на установление единых правил проведения экспертиз.

Проблема регулирования экспертной деятельности характеризуется в первую очередь, множественностью и тем, что регуляторы не составляют единую систему.

Если рассмотреть негосударственное экспертное учреждение, то регулирование его деятельности осуществляется в целом, но не единым специализированным регулятором, можно говорить о надзоре, о контроле, но и то общего характера — прокурорском, налоговом, со стороны иных контролирующих и правоохранительных органов, но ведомства, которое бы именно регулировало экспертную деятельность, не существует (за исключением частных случаев, о которых будет сказано ниже).

На первый взгляд, данное положение вещей соответствует закону. Так, ст. 7 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» прямо устанавливает, что эксперт независим от органа или лица, назначивших судебную экспертизу, сторон и других лиц, заинтересованных в исходе дела, и обязан давать заключение, основываясь на результатах проведенных исследований в соответствии со своими специальными знаниями.

Однако следует воздержаться от расширительного толкования закона. Регулирование деятельности не означает отношений подчинения — руководства между субъектами. Ростуризм, например, регулирует деятельность туроператоров, но те остаются вполне независимыми от него. С другой стороны, если бы эксперт был прямо подчинен некому государственному органу, — это бы создавало непосредственную и прямую зависимость его от данного органа, что идет в разрез с процитированными выше положениями закона. На практике подчинение экспертов государственным органам как раз имеет место — подчинение работников государственных экспертных учреждений.

О. В. Янчуркин и Ж. А. Николаева справедливо отмечают: «В органах внутренних дел по-прежнему эксперты-криминалисты закреплены за определенными горрайорганами полиции»⁵. В данном конкретном случае деятельность экспертов регулируется Министерством внутренних дел.

Эксперты, действующие в системе органов полиции, подчиняются неунифицированным ведомственным нормативным правовым актам. В частности, деятельность экспертных подразделений органов внутренних дел России регулируется наставлением по работе экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел, положением о производстве экспертиз, специальными документами, устанавливающими порядок аттестации экспертов.

Данные нормативные правовые акты разработаны и действуют на основе законодательства о полиции и в рамках существующей системы регламентации деятельности МВД. Что вызывает и отдельные казусы. Ж. А. Николаева указывает на установленную ведомственными документами, предъявляющими различные требования к сотрудникам, возможность отбора лиц для замещения должности экспертов, «что способствует распространению случаев проведения экспертных исследований лицами, не имеющими соответствующей квалификации и навыков»⁶. Как частный случай, Николаева Ж. А. приводит вопиющую ситуацию, когда «лица, назначаемые на должность эксперта, направляются в ФКУ ЭКЦ МВД России для получения дополнительного профессионального образования по конкретной экспертной специальности, но лицензии на осуществление образовательной деятельности у этой организации нет»⁷.

И ситуация ведомственного регулирования (включая полное подчинение) характерна не только для органов полиции. Так ряд судебно-экспертных учреждений подчинен Министерству здравоохранения РФ. Также специализированные экспертные подразделения созданы в системе Федеральной службы безопасности РФ. Министерству юстиции РФ предоставлены полномочия по руководству деятельностью судебно-экспертных учреждений⁸.

Является ли подчинение экспертов государственным органам нарушением принципов их независимости? Казалось бы, ответ очевиден, но логика закона здесь неоднозначна. Следователь, будучи также формально независимым лицом, подчиняется руководителю следственного подразделения, при этом УПК РФ рассматривает его именно как самостоятельную фигуру. Такова парадигма действующего закона, воспринявшего в себе еще старые советские нормы, смешав их с отдельными (не всегда удачными) идеями децентрализации и обеспечения самостоятельности процессуальных фигур.

Может ли судебно-медицинский эксперт действовать сам, вне экспертного учреждения? Очевидно, что нет — у него нет материальной базы для этого. Может ли судебный медицинский эксперт, работающий со следственными органами в рамках судебно-медицинского исследования, быть частным? Может. Но вряд ли будет, поскольку в силу необходимости и здравого смысла он должен работать совместно со следователем и иными работниками правоохранительных органов. А значит, существование тех же Бюро судебно-медицинских экспертиз оправдано, значит, идея независимости (полной независимости эксперта) является утопичной. Но... оправдывает ли это введение экспертов в профильные министерства? Представляется, что нет.

Идеальным было бы создание единого экспертного органа, осуществляющего управление государственными экспертными учреждениями, что сняло вопрос независимости эксперта от тех же правоохранителей и не нарушило бы систему работы экспертов, поскольку межведомственное взаимодействие налажено и в настоящее время.

Другим, менее радикальным вариантом была бы унификация законодательства о государственной экспертной деятельности. В частности, в Государственной Думе Российской Федерации активно обсуждается проект Федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», в рамках которого предлагают установить единые требования, предъявляемые к судебно-экспертным организациям, независимо от формы их собственности, а также определить механизмы сертификации компетентности судебного эксперта, которые являются обязательными для государственных судебных экспертов и добровольными для лиц, не являющихся работниками государственных судебно-экспертных организаций (подразделений)⁹.

Новый закон, однако, не принят и перспективы его туманны.

Заметим, что попытки унификации требований к экспертам осознаются отдельными ведомствами и предпринимаются, но сугубо на частном уровне. Так, Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии предпринимались меры к стандартизации экспертной деятельности с 2009 г. Введены требования относительно испытательных и калибровочных лабораторий (ГОСТ Р ИСО/МЭК 17025–2009) и сформулированы основания их аккредитации (ГОСТ Р 52960–2008). Такие действия, безусловно, необходимы, но представляются даже

не полумерами. Поскольку, с одной стороны, они не обязательны для экспертов, а с другой — ведомственные экспертные учреждения работают на основе своих подзаконных актов.

Относительно государственной экспертной деятельности можно подытожить — единое, централизованное регулирование не вполне сложилось. Каждое ведомство само решает, как будут работать его эксперты, зачастую нарушая законодательство.

¹ См.: Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право: учебник для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 15.

² Там же. С. 26.

³ Об экспертизе в контексте изучения нормативных правовых актов говорил, в частности, еще в 2002 году В. М. Манохин (См.: Манохин В. М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 109).

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2291.

⁵ Янчуркин О. В., Николаева Ж. А. Надзор за исполнением законодательства об экспертной деятельности в ходе предварительного расследования // Законность. 2015. № 7. С. 9–12.

⁶ Николаева Ж. А. Проблемы законодательной регламентации судебно-экспертной деятельности // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 54–56.

⁷ Там же.

⁸ См. подробнее: Хазиев Ш. Н. О нормативно-правовом регулировании судебно-экспертной деятельности // Адвокат. 2007. № 5. С. 58–61.

⁹ См.: Парфенова М. В. Совершенствование деятельности судебно-экспертных учреждений в Российской Федерации // Эксперт-криминалист. 2014. № 2. С. 12–14.

Л. В. Юфина

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

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСЛОВИЙ ДОСТУПНОСТИ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ И БЛАГ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Обеспечение доступа инвалидов к культурным ценностям и благам является одним из приоритетных направлений государственной политики.

Согласно данным Росстата, по состоянию на 1 января 2017 г., общая численность инвалидов в РФ составляет 12259 тыс. человек, в том числе 1-й группы — 1309 тыс. человек, 2-й группы — 5920 тыс. человек, 3-й группы — 4394 тыс. человек, детей-инвалидов — 636 тыс. человек.¹

В Саратовской области проживают 157 тыс. инвалидов из них 6,6 тыс. детей-инвалидов, 55,7 тыс. инвалидов трудоспособного возраста.²

С 1 января 2016 года в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов», который послужил

нормативно-правовой основой обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам и услугам в сфере культуры³.

В соответствии с Федеральным законом от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»⁴ полномочия органов исполнительной власти в области культуры по обеспечению условий доступности для инвалидов культурных ценностей и благ подразделяются на:

— полномочия федеральных органов государственной власти, к которым относится обеспечение условий доступности для инвалидов культурных ценностей и благ, предоставляемых юридическими и физическими лицами; обеспечение условий доступности для инвалидов федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, и федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; и

— полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, включающие обеспечение условий доступности для инвалидов государственных музеев, учреждений культуры и искусства (за искл. объектов, полномочия в отношении которых закреплены за федеральными органами государственной власти).

Полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения доступа объектов и услуг инвалидам данным Законом не урегулированы.

На основании ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁵ федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации независимо от их организационно-правовых форм обеспечивают инвалидам условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, включая те, в которых расположены физкультурно-спортивные организации, организации культуры и другие организации), к местам отдыха и к предоставляемым в них услугам и др.

Кроме того, стоит отметить, что порядок обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг, а также оказания им при этом необходимой помощи в области культуры устанавливается Министерством культуры РФ по согласованию с Министерством труда и социальной защиты РФ исходя из финансовых возможностей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, организаций.

Однако, если учитывать большой объем работы, предусматривающий значительные затраты, финансовые ресурсы являются наиболее важными и дефицитными в современных условиях, в связи с чем создание условий доступности для инвалидов в полном объеме требует огромного количества времени.

Федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организациями, предоставляющими услуги населению, осуществляется инструктирование или обучение специалистов, работающих с инвалидами, по вопросам, связанным с обеспечением доступности для них объектов и услуг.

Несмотря на то, что на данный момент в России проводятся курсы с целью подготовки специалистов для работы с инвалидами, число лиц, прошедших такое обучение, недостаточно.⁶

Кроме того, если объекты нельзя полностью приспособить к потребностям инвалидов, собственники этих объектов до их реконструкции или капитального ремонта должны принять согласованные с одним из общественных объединений инвалидов, осуществляющих свою деятельность на определенной территории, меры по обеспечению доступа инвалидов к месту предоставления услуги либо, в случаях, когда это возможно, обеспечить предоставление необходимых услуг по месту жительства инвалида или в дистанционном режиме⁷.

В целях эффективного и планомерного повышения показателей доступности для инвалидов объектов и услуг федеральным министерством, региональными правительствами, органами местного самоуправления реализуются федеральные, региональные и муниципальные «дорожные карты» для поэтапного создания безбарьерной среды. Например, постановление Правительства Саратовской области от 22 декабря 2015 г. № 644-П «Об утверждении Плана мероприятий («Дорожной карты») «Повышение значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в Саратовской области на 2016–2030 годы».

В 2016 г. продолжилась реализация государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297⁸.

Следует отметить, что Министерством культуры РФ проводится регулярная и целенаправленная работа в подведомственных учреждениях культуры и образовательных организациях по созданию инвалидам благоприятных условий для реализации их прав на доступ к культурным ценностям.

Министерство культуры осуществляет нормативно-правовое регулирование в установленной сфере. На протяжении нескольких лет со дня принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» Министерством было разработано и утверждено более пятнадцати приказов, касающихся прав инвалидов на доступ к культурным ценностям. Например, приказ Министерства культуры РФ от 16 ноября 2015 г. № 2800 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов культурных ценностей и благ».

Министерство культуры РФ осуществляет стандартизацию методов определения доступности для инвалидов объектов и услуг, по результатам которой направляет в подведомственные учреждения культуры и органы управления культурой субъектов разработанные методические рекомендации, а также проводит ежегодный мониторинг доступности инвалидам объектов и услуг всех типов учреждений культуры, и образовательных учреждений культуры по стране.

Например, мониторинг региональных «дорожных карт», на основании которого Министерством было выявлено несоответствие Федеральному закону № 419-ФЗ и отраслевым порядкам, утвержденным приказами Минкультуры РФ, в части:

— предусмотрены общие показатели доступности, без дифференциации показателей в зависимости от вида учреждения культуры (библиотеки, музеи и др.);

— установлены слишком короткие сроки реализации «дорожных карт» (2018, 2020);

— предусмотрены заниженные значения показателей доступности.⁹

Для получения достоверных данных о состоянии доступности объектов и услуг Минкультуры РФ осуществляет контроль за исполнением учреждениями культуры установленных требований. В период с 28.09.2016 по 26.10.2016 Министерством было проведено 6 выездных проверок.

Таким образом, на сегодняшний день в нашей стране ведется последовательная работа, нацеленная на создание благоприятной среды для всех людей независимо от нарушений развития. Достижение поставленной цели требует организованной и кропотливой работы, только по результатам которой будет создана комфортная и удобная среда для всех без исключения.

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики: [сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/# (дата обращения 03.09.2017).

² См.: Постановление Правительства Саратовской области от 22 декабря 2015 г. № 644-П «Об утверждении Плана мероприятий («Дорожной карты») «Повышение значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в Саратовской области на 2016–2020 годы» // Официальный ресурс Марковского муниципального района: [сайт]. URL: <http://marxmsp.ru/assets/files/644.pdf> (дата обращения: 03.09.2017).

³ Федеральный закон от 01.12.2014 N 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014, № 49 (часть VI), ст. 6928.

⁴ Российская газета. 1992. № 248.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995, № 48, ст. 4563.

⁶ См.: Терскова С. Г. Механизм формирования доступной среды для инвалидов / Гуманитарные научные исследования. 2015. № 7. Ч. 2. // URL: <http://human.snauka.ru/2015/07/12062> (дата обращения: 03.09.2017).

⁷ Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (в ред. от 01 июня 2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4563.

⁸ Постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015, № 49, ст. 6987.

⁹ Минкультуры России: [сайт]. URL: <https://www.mkrf.ru/documents/rezultaty-monitoringa-obespecheniya-usloviy-dostupnosti-kulturnykh-blag-dlya-invalidov-za-2015-god/> (дата обращения: 03.09.2017).

А. П. Беликов

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На современном этапе развития общественных отношений в сфере реализации компетенции органами исполнительной власти целесообразно вести речь о контрольно-надзорном производстве. Контрольно-надзорное производство — деятельность полномочных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля, надзора, контрольно-надзорной деятельности, выражающаяся в действиях, направленных на предупреждение, выявление

и пресечение нарушений установленных законодательством требований посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также в систематическом наблюдении за исполнением обязательных требований, анализе и прогнозировании состояния исполнения обязательных требований.

Совершенствованию контрольно-надзорного производства в России мешают некоторые факторы. Из числа таких трудностей можно назвать следующие проблемы: во-первых, это необходимость снижения административного давления на предпринимательство, во-вторых, использование субъективного подхода к поднадзорным субъектам, выходящего за рамки со стороны должностных лиц контрольно-надзорных органов: в-третьих, в недостаточной степени урегулирован значительный круг правоотношений, характеризующий единый подход к проблемам реализации государственного контроля и надзора.

В качестве четвертой проблемы следует выделить то обстоятельство, что при осуществлении контрольно-надзорного производства органами исполнительной власти и их должностными лицами имеет место несоблюдение законодательства и процессуальных норм, что считается значимым препятствием для интенсивного и поступательного формирования субъектов малого и среднего бизнеса в государстве и требует со стороны государства системы мер по совершенствованию административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Рассматривая первую проблему, связанную с необходимостью снижения административного давления на предпринимательство, необходимо отметить тот факт, что в последнее время государством предпринимаются действующие меры по оптимизации работы контрольно-надзорных органов и охране законных интересов субъектов малого и среднего бизнеса. Данные вопросы нашли свое отображение в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года¹.

В данном Послании Президент ставит несколько конкретных вопросов органам законодательной и исполнительной власти по снижению административного давления на предпринимательство со стороны контрольно-надзорных органов, оптимизации контрольно-надзорной работы в целом и избавлению от ревизий добросовестных предпринимателей, не дозволяющих нарушения соответствующих правил, нормативов и стандартов.

Кроме того, из числа значимых событий в рассматриваемой сфере правоотношений следует отметить разработанный Минэкономразвития и внесенный на рассмотрение в парламент проект Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», который считается логическим продолжением Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 года.

Главной целью законопроекта считается формирование правовой основы в целях развития единой системы государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации: создание прозрачной, доверительной и эффективной системы отношений власти, народа и бизнеса; спад избыточного давления на предпринимательство; поощрение честной конкурентной борьбы; установление и формирование конкретных пределов разрешительной деятельности, государственного и муниципального контроля и надзора; увеличение производительности

и результативности контрольно-надзорной работы; результативное применение бюджетных средств.

Следует отметить, что отраслевое и специальное законодательство в области государственного контроля и надзора обязано использоваться судами по процессам об административных спорах и делам об административных правонарушениях, сопряженных с проверками контрольно-надзорных органов, по правилам, которые закреплены в различных законах, однако не систематизированы и не унифицированы.

Помимо этого, интерес падает и на то обстоятельство, где меры административно-правового принуждения и ограничения, предустановленные законодательством в области контрольно-надзорной деятельности публичной власти, вплоть до настоящего времени надлежащим образом никак не систематизированы. В частности, систематизированы и унифицированы только меры, используемые по фактам обнаруженных административных правонарушений — меры административного наказания и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. При этом меры пресекательно-восстановительного характера, используемые по фактам нарушений законодательства, выявляемым в ходе контрольно-надзорной проверки и не признаваемым административными правонарушениями остаются несистематизированными и не унифицированными.

Значимую трудность вызывает излишняя бюрократизация государственного и муниципального контроля и надзора, вследствие возникновения существенной по объему учетно-аналитической работы.

Представляется необходимым провести анализ нормативно-правовой основы деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Проанализировав юридическую природу этого государственного учреждения, можно отметить, что Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей не обладает действительными императивными возможностями, несмотря на то, что его работа носит публичный вид. Данный институт расширяет имеющиеся ресурсы охраны прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, не откладывает и никак не тянет пересмотр компетенции органов публичной власти. В некоторой мере его наличие обуславливается малой результативностью работы имеющихся правоохранительных органов и судов, невзирая на проводимые в них периодические институционально-организационные мероприятия.

Нельзя не отметить также направленность увеличения оспаривания итогов проверок и действий официальных лиц данных органов, отмены судом вынесенных постановлений о наложении административных взысканий. В основной массе остроконфликтных ситуаций, образующихся по поводу итогов проверок и действий официальных лиц надзорных органов, административный конфликт может быть разрешен и урегулирован без судебного разбирательства, что привело бы к решению следующих проблем: существенная оптимизация судов общей юрисдикции и арбитражного суда; экономия времени, сил и материальных средств поднадзорных субъектов, потраченных в связи с охраной своих прав; увеличение производительности работы контрольно-надзорных органов в связи с экономией времени работников, потраченного для судебных разбирательств, и актуальным выявлением и ликвидацией неблагоприятных условий в их деятельности; улучшение выдержки и законности в контрольно-надзорной области; увеличение доверия субъектов

предпринимательской деятельности к стране и принятие оперативных мер по разрешенным нарушениям нормативов и стандартов.

Принимая во внимание то, что функционирующим законодательством досудебное урегулирование административных споров никак не учтено, в настоящее время не гарантируется возможность всестороннего и объективного разбирательства сложившейся остроконфликтной ситуации заинтересованными сторонами с привлечением незаинтересованных компетентных лиц до подачи жалобы в суд. Разрешение данной проблемы представляется возможным посредством развития специальных административных структур при органах исполнительной власти и органах местного самоуправления — административно-конфликтных комиссий, в компетенцию которых следует ввести неукоснительное рассмотрение дискуссионных ситуаций, появившихся вследствие контрольно-надзорных мероприятий, реализуемых органами исполнительной власти и органами муниципального контроля, вплоть до подачи надлежащей жалобы в суды. Для реализации указанной задачи необходимо создать и принять на законодательном уровне нормативно-правовые акты, стабилизирующие порядок развития и деятельности специализированных административных структур — административно-конфликтных комиссий.

Проанализировав нормы Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 26.07.2017 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², можно сказать, что вопросами правового регулирования считается не только пресечение, но и предупреждение, и проведение профилактики в области правонарушений. Совместно с этим значимость предупредительной функции в деятельности антимонопольного органа до последнего времени понималась только в контексте положений ст. 3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях³, в соответствии с которой административное наказание считается установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Перемены в подходах к предупредительно-контрольной деятельности антимонопольных органов реализовались в связи с принятием так именуемого «третьего антимонопольного пакета» (Федеральный указ от 06.12.2011 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и единичные законодательные акты Российской Федерации») ⁴. Указанным Законом в Федеральный указ «О защите конкуренции» были внесены дополнения, определяющие правовое регулирование выдачи антимонопольным органом предупреждения о нарушении антимонопольного законодательства.

Внедрение механизма предупреждения было определено единой концепцией формирования антимонопольного законодательства, в частности во взаимосвязи с отмеченной целью его либерализации. Доказывая внедрение нового механизма, Федеральная антимонопольная служба подчеркнула, что предупреждение нацелено на недопущение нарушения антимонопольного законодательства, предотвращение совершения правонарушения, при этом исполнение его не влечет за собой возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства и как результат — административную ответственность.

Таким образом, рассмотрев проблемы, касающиеся необходимости снижения административного давления на предпринимательство, исключения

субъективного подхода к поднадзорным субъектам со стороны должностных лиц контрольно-надзорных органов, проблемы неурегулированности значительного круга правоотношений, характеризующих единые подходы к проблемам реализации государственного контроля (надзора), несистематизированность мер административно-правового принуждения и ограничений, предустановленных законодательством, излишняя бюрократизация государственного и муниципального контроля и надзора, а также отсутствие действительных императивных возможностей Уполномоченного при Президенте РФ, можно прийти к выводу о том, что в контрольно-надзорном производстве Российской Федерации действительно имеются «пробелы», которые несомненно необходимо устранить.

¹ См.: «Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г.» // Рос. газ. 2014. 5 дек.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7343.

К. А. Букина

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Проблема взаимоотношений прокуратуры и органов местного самоуправления является одной из важнейших на сегодняшний день. «От законности деятельности органов местного самоуправления зависит объективная защищенность и благосостояние граждан, проживающих на территории соответствующего территориального образования».¹

Исходя из смысла ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»², обеспечение законности деятельности органов местного самоуправления возложено на прокуратуру РФ. Необходимо отметить, что в настоящее время существует некоторые пробелы во взаимоотношениях между надзорными органами и исполнительными органами местного самоуправления. Данная проблема очень актуальна и является предметом обсуждения. Проведенный анализ состояния взаимного сотрудничества органов прокуратуры с администрацией территориального образования свидетельствует о проблемах, возникающих при реализации прокурорами надзорных полномочий.

Проанализировав сообщения и доклады прокуроров по данной проблеме, можно сделать вывод о том, что многие вопросы аналогичны и сводятся к следующим положениям:

1) наблюдается постоянно увеличивающийся объем запросов различной информации, которая находится в открытом доступе.

2) указывается «рост необоснованных проверок исполнения органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями действующего законодательства в различных сферах со стороны органов прокуратуры и недостатки, связанные с их проведением, а также на факты необоснованного дублирования проверок, проводимых различными контрольно-надзорными органами, в том числе и прокуратурой»³.

Все это существенно нарушает и осложняет деятельность властных структур, так как они вынуждены вместо выполнения своих непосредственных трудовых обязанностей составлять ответы на запросы должностных лиц органов прокуратуры. Так, сайт «Всероссийский совет местного самоуправления» приводит статистику, которая показывает, что «в целом по стране в 2015–2016 гг. наблюдается существенное повышение активности со стороны органов прокуратуры в отношении органов местного самоуправления. Общий рост проверок муниципальных органов со стороны органов прокуратуры в целом по стране составил 12%. Общий рост запросов в целом по стране 18%. Общее количество обращений прокурора в суд увеличилось в 2015–2016 гг. почти на четверть»⁴.

Кроме того, содержание запросов органов прокуратуры не всегда соответствует действующему законодательству. Для устранения нарушений даются кратчайшие сроки (для устранения нарушений устанавливается срок в 30 дней), в которые просто порой не представляется возможным выполнить вынесенные предписания. На наш взгляд, это проявление так называемой палочной системы, которая, конечно, не может дать никаких положительных результатов. Взаимоотношения между муниципальными органами и прокуратурой носят характер «запрос — отчет» и делается все поверхностно, что отражает формализм в деятельности органов прокуратуры. Низкое финансовое обеспечение ведет к нехватке имущественной базы и недостатку квалифицированных кадров. Особенно остро эти проблемы чувствуются в сельской местности.

Проблем, действительно, много. Повышенное внимание органов прокуратуры обусловлено большим количеством нарушений в работе органов муниципальной власти. Но в то же время и местное самоуправление не должно страдать под пресом административного давления. Поэтому в такой ситуации полагается правильным следующее:

1) «в целях повышения оперативности взаимодействия контрольно- надзорных органов с органами местного самоуправления предлагается расширить практику предоставления органами местного самоуправления запрашиваемой информации в электронном виде»⁵;

2) на законодательном уровне следует установить порядок проведения плановых и внеплановых проверок органов власти на местах. «Для плановых проверок должна быть установлена адекватная периодичность: например, не чаще одного раза в три года. Для внеплановых — разумные основания»⁶. Например, когда в опасности жизни и здоровье граждан.

3) необходимо закрепить сроки рассмотрения прокурорского запроса или протеста, а также ограничить право на истребование незамедлительного ответа.

4) «от прокуроров поступают предложения установить в Федеральном законе от 06.10.2003 №131- ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» срок, в течение которого органы местного самоуправления должны приводить свои акты в соответствие с изменениями федерального законодательства. Введение такой нормы для органов местного самоуправления позволит повысить их ответственность за несвоевременность внесения изменений и, кроме того, сократить излишнюю переписку с органами прокуратуры по этому вопросу»⁷.

Для решения этой проблемы следует обучать кадры как в местных органах самоуправления, так и в контролирующих органах, а также совершенствовать законодательство. В целях повышения эффективности работы и ответственности субъектов муниципального нормотворчества закрепить в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность органов власти за непринятие либо несвоевременное принятие нормативных правовых актов по вопросам, входящим в их компетенцию.

В настоящее время существует множество проблем, которые мешают эффективно взаимодействовать органам прокуратуры и местными органами власти. Представляется целесообразным укрепление сотрудничества органов прокуратуры с подразделениями местной власти по работе с обращениями граждан.

В перспективе возможно пересмотреть нормативную базу с целью уменьшения количества проверок. Это позволит через взаимодействие с контрольно-надзорными ведомствами и органами местной власти исключить случаи бессистемности в истребовании информации, формализма и непринципиальной позиции прокуроров при внесении актов реагирования. Но такие изменения не должны отразиться на качестве прокурорского надзора.

¹ Макаренко М. А. Прокурорский надзор за законностью деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц // URL: <http://www.dvncms.khv.ru/node/341> (дата обращения: 01.09.2017).

² Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995, № 47, ст. 4472.

³ Органы прокуратуры и местного самоуправления ищут точки взаимопонимания // URL: <http://bujet.ru/article/142247.php> (дата обращения: 01.09.2017).

⁴ Практика взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами. Основные результаты исследования // URL: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/61-vzaimodejstvie-prokuratury-i-organov-mestnogo-samoupravleniya/3238-sotsiologicheskoe-issledovanie-praktika-vzaimodejstviya-organovmestnogo-samoupravleniya-s-kontrolno-nadzornymi-organami-osnovnye-rezultaty-issledovaniya> (дата обращения: 01.09.2017).

⁵ См.: О проблемах взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления // URL: http://www.minregion.ru/press_office/terms/1039.html (дата обращения: 01.09.2017).

⁶ Виктор Кидяев о взаимодействии органов местного самоуправления и контрольно-надзорных органов // URL: <http://adm.astrob1.ru/press-release/vystuplenie-predsedatelya-komiteta-gosdumy-rf-po-mestnomusamoupravleniyu-o> (дата обращения: 01.09.2017).

⁷ Лапичкий В. Г. Организация взаимодействия прокуратуры с органами местного самоуправления // URL: <http://www.gkh.ru/journals/4034/56506> (дата обращения: 01.09.2017).

Е. А. Вдовин

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Административным правом регулируются отношения, возникающие в отрасли транспорта. Так, в систему хозяйственно-обслуживающего комплекса входят следующие отрасли экономики: транспорт (всех видов), связь (почтовая, телеграфная, телефонная и т. д.), внутренняя торговля и бытовое обслуживание, жилищно-коммунальное хозяйство¹.

В настоящее время мы наблюдаем тенденцию роста числа эпизодов нарушения требований авиационной безопасности. Одной из актуальной тем в этой сфере является проблема, связанная с авиадебоширством. Авиадебош — достаточно расхожее обобщение, которое объединяет в себе любые противоправные деяния, происходящие на борту воздушного судна. К таким деяниям можно отнести: угрозы причинения вреда здоровью, злоупотребление нецензурной бранью, моральные оскорбления и физическое насилие членов экипажа, находящегося при исполнении служебных полномочий и граждан-пассажиров.

Правовые основы использования воздушного пространства России и деятельности в области авиации закреплены в Воздушном кодексе РФ (далее — ВК РФ)², где статья 57 установила правовой статус командира пилотируемого воздушного судна, который руководит работой экипажа воздушного судна, отвечает за дисциплину и порядок на воздушном судне, а также принимает необходимые меры по обеспечению безопасности находящихся на борту воздушного судна людей, сохранности воздушного судна и находящегося на нем имущества. Командир беспилотного воздушного судна руководит работой экипажа беспилотного воздушного судна и отвечает за безопасное выполнение полета. Следовательно, в воздушном пространстве действия командира воздушного судна подчинены исполнению российского законодательства, в том числе Федеральных авиационных правил³.

Административно-правовое регулирование авиационной безопасности осуществляется также посредством квалификации противоправных деяний в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ)⁴. Объективной стороной состава ч. 6 ст. 11.17 КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение правил поведения граждан на воздушном транспорте, в частности за невыполнение лицами, находящимися на борту воздушного судна, законных распоряжений командира воздушного судна, предусмотрен административный штраф в размере от 2000 до 5000 рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Повышенная опасность транспортных средств в процессе их эксплуатации предполагает необходимость соблюдения санкционированных государством специальных правил поведения на транспорте. По смыслу административно-деликтного законодательства объектом правонарушений, предусмотренных ст. 11.17 КоАП РФ, являются правила поведения граждан на отдельных видах транспорта. Правонарушение можно совершить как посредством действиями, так и бездействия, то

есть не совершения тех действий, которые являются обязательными, в частности, административно наказуемым деянием является неисполнение пассажирами законных требований командира воздушного судна.

Так, если имеет место на борту воздушного судна нарушения установленных Правил, то есть нарушение пассажиром воздушного судна правил поведения на борту воздушного судна, создающее угрозу безопасности полета воздушного судна либо угрозу жизни или здоровью других лиц, а также невыполнение пассажиром воздушного судна распоряжений командира воздушного судна, предьявленных в соответствии с ВК РФ, то они будут характеризоваться умысленной формой вины, при которой лицо осознает общественную опасность своих действий или бездействия, предвидит реальную возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий. Прямой умысел характеризуется желанием виновного лица наступления конкретных последствий. При косвенном умысле правонарушитель предвидит возможность наступления определенных последствий совершенного им деяния.

Дела о правонарушениях, предусмотренных ч. 6 ст. 11.17 КоАП РФ (невыполнение лицами, находящимися на борту воздушного судна, законных распоряжений командира воздушного судна), рассматривают должностные лица органов, осуществляющих государственное регулирование в области авиации. Дела могут рассматриваться также судьями, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело об административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Основные причины возникновения авиадебоширства на борту воздушных судов — алкоголь, курение, стресс от перелета, а также возможная дезадаптация при наличии у пассажира психического заболевания. По данным многочисленных медицинских исследований, во время перелета алкоголь всасывается в кровь в 2–3 раза быстрее. Проблема распития алкогольных напитков на борту самолетов стоит особенно остро в Российской Федерации. Правилами большинства авиаперевозчиков распитие алкогольных напитков, в том числе купленных в магазинах беспошлинной торговли Duty Free, строго запрещено. Но, к огромному сожалению, в отличие от США, бутылки с алкоголем в России лишь формально запечатываются в прозрачный пакет и проносятся на борт, в Америке же алкоголь сдается на время всего полета экипажу и выдается лишь после прибытия в пункт назначения.⁵

Как показывает практика, в России на борт воздушного судна зачастую допускаются лица к перелету, уже находясь в состоянии алкогольного опьянения. Стоит отметить, что авиакомпании предлагают при обслуживании пассажиров на борту самолета алкогольные напитки. Реакция организма человека ввиду употребления алкогольного напитка даже в ограниченной дозе может быть совершенно непредсказуемой, исходя из выше обоснованных медицинских исследований. Поэтому стоит задуматься о том, а целесообразно ли предлагать пассажирам алкоголь на борту самолета. Правовое регулирование в области требований авиационной безопасности включает в себя нормы ВК РФ (ст. ст. 83–85.1), Положение о Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства⁶, Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров⁷, Федеральные авиационные правила «Требования авиационной безопасности к аэропортам»⁸, но при этом количество противоправных деяний в воздушном пространстве на воздушном судне не становится меньше.

В настоящее время законодатель усилил уголовную ответственность за нарушение правил безопасности на транспорте, которым меры противодействия авиадебоширам распространяются на случаи, произошедшие на других транспортных средствах общего пользования, дополнив состав статьи Уголовного кодекса РФ⁹ «Хулиганство» отдельным пунктом, устанавливающим ответственность за хулиганство на разных видах транспорта общего пользования: железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном, а также на любом ином транспортном средстве общего пользования, и новой статьей, где установлена ответственность за «совершение из хулиганских побуждений действий, угрожающих безопасной эксплуатации транспортных средств», вне транспортного средства.

По нашему мнению, с целью снижения случаев хулиганства в авиации необходимо предпринять следующие меры:

— первичные действия должны носить характер превенции, посредством которой будут установлены специальные меры, которые позволяют не допускать вообще нарушений со стороны пассажиров, а не усиление юридической ответственности;

— декриминализация составов УК РФ и применение первично к авиадебоширам КоАП РФ с санкцией обязательные работы, что позволит задействовать все имеющиеся рычаги и механизмы административно-правового характера;

— посредством установления в федеральном законодательстве норм, ограничивающих права граждан на передвижения в воздушном пространстве в том случае, если они уже единожды привлекались к административной ответственности за подобное деяние, через межведомственное сотрудничество принять меры по недопущению указанных лиц к полетам;

— использовать в полной мере функции надзора и контроля в данной сфере для предупреждения возникновения негативных противоправных последствий;

— запретить федеральным законодательством возможность наличия у пассажира алкоголя, купленного в магазинах беспошлинной торговли Duty Free, либо по примеру США передавать на время полета алкоголь членам экипажа;

— федеральным законодательством установить обязанность авиакомпаниям вести черный список пассажиров;

— федеральным законодательством установить право экипажа воздушного судна по применению специальных средств, например пластиковых наручников или специальных вяжущих лент для прекращения противоправных деяний правонарушителем;

— для реализации авиационной безопасности в аэропортах федеральным законодательством установить в российских аэропортах обязательное интервью с сотрудниками службы безопасности, по примеру Израиля, где каждому пассажиру задается определенный перечень вопросов, позволяющих определить психоэмоциональное состояние пассажира, предостеречь экипаж или вовсе отказать в перевозке;

— разработать административный регламент на административную процедуру по предоставлению услуг по авиаперевозке пассажиров и багажа, в который будут включены все обозначенное выше.

⁵ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 254.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12, ст. 1383; 2016. № 49, ст. 6075.

³ См.: Приказ Минтранса РФ от 28 июня 2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 15, ст. 1612.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ст. 1; 2017. № 27, ст. 3947.

⁵ См.: Ямшанов Б. Вынужденная посадка // URL: <https://rg.ru/2017/01/31/v-rossii-uzhestochat-zakon-dlia-deboshirov-na-transporte.html> (дата обращения: 29.08.2017).

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 897 «О Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 15, ст. 1795.

⁷ См.: Приказ Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ст. 29.

⁸ См.: Приказ Минтранса России от 28 ноября 2005 г. № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 13, ст. 1078.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2017. № 27, ст. 4258.

Д. А. Воробьев

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВОЕННОЙ ПОЛИЦИИ

С февраля 2014 г. — времени вступления в силу Федерального закона от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации»¹ — в структуре Вооруженных Сил на законодательной основе функционирует специальный военный правоохранительный орган — военная полиция. Согласно ст. 25.1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 26.07.2017 г.) «Об обороне»² военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — ВС РФ) предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих Вооруженных Сил, лиц гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы в Вооруженных Силах, обеспечения в Вооруженных Силах законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил, а также в пределах своей компетенции противодействия преступности и защиты других охраняемых законом правоотношений в области обороны. Указанный орган начал свою деятельность в 2015 г. с принятием Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации³.

Исследователи неоднократно обращались к вопросам правового регулирования деятельности военной полиции ВС РФ⁴. В многочисленных публикациях отразились не только комментарии и анализ законодательства о военной полиции, но были отмечены некоторые противоречия и пробелы в правовом регулировании ее

деятельности, а также высказаны предложения по совершенствованию указанного законодательства.

Относительно небольшая практика правоохранительной деятельности военной полиции ВС РФ также выявила некоторые проблемы в правовом регулировании этой деятельности, в том числе определенные разночтения между различными правовыми актами, включая употребляемую в них терминологию. Все это потребовало внесения ряда корректив в законодательство о военной полиции.

Практическое воплощение это нашло в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым внесены изменения в четыре федеральных закона, регулирующих различные аспекты процессуальной деятельности органов военной полиции, а также деятельности командиров (начальников) по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины в подчиненных подразделениях и воинских частях⁵.

Представляется важным выделить те изменения, которыми подввергся Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017 г.) «О статусе военнослужащих»⁶, являющийся основным законодательным актом, устанавливающий права, обязанности и ответственность военнослужащих.

В этом Законе уточнены места, где могут содержаться задержанные за совершенные правонарушения военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, упоминания о которых отсутствовали в прежней редакции. Такими местами согласно новому правовому регулированию являются: изолированное помещение воинской части; комната (камера) органа, воинской части или подразделения военной полиции для задержанных военнослужащих; гауптвахта. (абз. 4 п. 3 ст. 28.7 Закона)

Кроме того, уточнены сроки проведения разбирательств по фактам совершения военнослужащими дисциплинарных проступков (п. 3 ст. 28.8) в виде установления единого срока не более 30 суток с момента, когда командиру стало известно о совершении военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, дисциплинарного проступка. Согласно прежнему правовому регулированию срок проведения разбирательства был установлен в 10 суток. Как показала практика, столь небольшой срок не всегда позволял качественно выявить все обстоятельства совершенного военнослужащим дисциплинарного проступка и принять справедливое решение о мере дисциплинарной ответственности виновного лица. Установление 30-дневного срока на проведение разбирательства, а также исключение из данного срока периодов времени, в течение которого по объективным обстоятельствам какие-либо процессуальные действия по совершенному проступку не могут проводиться, послужат дополнительной гарантией обеспечения прав и законных интересов военнослужащих, привлекаемых к дисциплинарной ответственности.

Также законодательно закреплена обязанность командира воинской части (должностного лица гарнизона) в случае, если в ходе разбирательства по факту дисциплинарного проступка будет установлено, что в действии (бездействии) военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, усматриваются признаки преступления, незамедлительно уведомить об этом следующие органы и их должностных лиц: военного прокурора; руководителя военного следственного органа Следственного комитета РФ; органы военной полиции. Ранее на командиров (начальников) возлагалась обязанность уведомления только военного прокурора, что со временем вошло в противоречие с изменившейся структурой военных

правоохранительных органов (с 2011 г. функционирует Следственный комитет РФ⁷, а с 2014 г. — органы военной полиции ВС РФ).

При этом в рассматриваемой норме сделана очень важная оговорка: обязанность уведомления органов военной полиции возлагается на командиров воинских частей (должностных лиц гарнизонов) только Вооруженных Сил Российской Федерации. На руководителей военных организаций, относящихся к другим войскам, воинским формированиям и органам, обязанность уведомлять органы военной полиции не распространяется. Это обусловлено тем, что военная полиция согласно п. 4 ст. 25.1 Федерального закона «Об обороне» входит в состав Вооруженных Сил, а на военнослужащих других войск, воинских формирований и органов ее юрисдикция распространяется только в специально оговоренных в законодательстве случаях⁸.

Значимым законодательным актом, подвергнутым изменениям и дополнениям, стал Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»⁹. Изменения коснулись ст. 32 названного Закона в части регулирования вопросов исполнения постановления судьи гарнизонного военного суда о применении к военнослужащему дисциплинарного ареста. Данная статья дополнена ссылками на Устав военной полиции ВС РФ, в котором определяются органы (должностные лица), уполномоченные исполнять постановление судьи гарнизонного военного суда о назначении дисциплинарного ареста, а также порядок направления военнослужащих на гауптвахту для отбывания дисциплинарного ареста, их приема, содержания и освобождения (ранее в указанной норме имелись ссылки только на общевоинские уставы).

Таким образом, с принятием рассмотренного в настоящей статье Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 259-ФЗ многие вопросы, связанные с реализацией органами военной полиции возложенных на них полномочий, приобрели ясность и определенность, что, безусловно, должно послужить делу укрепления законности и правопорядка в Вооруженных Силах РФ.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 558.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 2750.

³ Указ Президента РФ от 25 декабря 2015 г. № 161 (в ред. от 17 июня 2017 г.) «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 13, ст. 1909; 2017. № 25, ст. 3676.

⁴ См.: Калинин С. И. Взаимодействие внутренних войск МВД России с органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации при выполнении задач по охране общественного порядка // Право в вооруженных силах. 2016. № 6. С. 19–22; Корякин В. М. Деятельность военной полиции в Российской Федерации узаконена // Право в вооруженных силах. 2014. № 3. С. 2–4; Его же. Разграничение полномочий командиров (начальников) и органов военной полиции в работе по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины // Право в вооруженных силах. 2015, № 6. С. 2–8; Туганов Ю. Н. Административно-юрисдикционная деятельность военной полиции: анализ нормативных актов // Там же. С. 14–19; Его же. Устав военной полиции и возможности его применения к военнослужащим других войск, воинских формирований и органов // Право в вооруженных силах. 2015. № 9. С. 2–7; Шарихин, А. Е. О перспективах развития органов военной полиции в России // Право в Вооруженных Силах. Военно-правовое обозрение. 2014. № 12. С. 65–67.

⁵ См., например, федеральные законы: от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»; от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных про-

ступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» и др.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2331; 2017. № 27, ст. 3945.

⁷ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (в ред. от 29.07.2017 г.) «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 15; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4787.

⁸ Подробнее об этом см.: Туганов Ю. Н. Устав военной полиции и возможности его применения к военнослужащим других войск, воинских формирований и органов // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 9. С. 14–19.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 2016. № 27, ч. 1, ст. 4192.

Т. А. Герасимова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ЭТИКА КАК ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Основным свойством понятия «этика управленческой деятельности» является объединение всех служащих органа государственной власти в единое целое, функционирование которого рассчитано на повышение эффективности деятельности органа власти. Ее использование позволяет повышать уровень государственной дисциплины, управленческой деятельности, направлено на обеспечение исполнения основных функций, административных регламентов органов государственной власти России.

Государственная дисциплина возникает в системе государственных отношений и характеризуется соблюдением должностными лицами органов исполнительной власти возложенных на них обязанностей, а также исполнением актов управления и законных требований должностных лиц теми субъектами, на кого они направлены¹.

В ходе реформы государственной службы² встал вопрос о соотношении юридических норм и норм профессиональной этики. На первый взгляд может сложиться впечатление о достаточности юридических норм для обеспечения эффективной деятельности государственных служащих. Так, в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе были утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих³. Президентом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции установлен единые этические нормы и правила служебного поведения федеральных государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁴. Указанный свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения стал руководством к осуществлению служебной деятельности каждым государственным служащим независимо от занимаемой должности и получил наименование Кодекс этики и служебного поведения. Принятые на его основании

органом власти или подчиненным учреждением собственные правовые акты по заключению Минюста России не нуждаются в государственной регистрации⁵.

Госслужащий должен исполнять свои должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне, проявлять корректность и терпимость, ему следует уведомлять представителя нанимателя обо всех случаях предложения совершения коррупционных действий, соблюдать установленные ограничения и запреты. Госслужащим не допускается использование служебного положения с целью влияния на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, должностных лиц, граждан при решении личных вопросов.

При аттестации в первую очередь, при формировании кадрового резерва в последующем, для выдвижения на вышестоящие должности госслужащего учитывается соблюдение им положений Кодекса этики не только при осуществлении должностных полномочий, но и вне служебной деятельности. Здесь же следует отметить факультативный элемент государственной службы: дисциплинарную ответственность государственных служащих. Дисциплинарные взыскания налагаются за несоблюдение не только норм федерального законодательства (например, в случае неявки государственного гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа от аттестации⁶), но и за несоблюдение установленных локальным актом в органе власти Кодекса этики. Одним из критериев оценки качества профессиональной деятельности и служебного поведения каждого государственного служащего — от руководителя до обеспечивающего специалиста, — выступает неукоснительное соблюдение положений Кодекса. Так, Приказом Генпрокуратуры РФ утвержден не только Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации, но и Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации⁷. В соответствии с этими актами руководители органов и учреждений прокуратуры могут поставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности прокурорского работника за совершение проступка, порочащего честь прокурорского работника. При этом, за нарушение положений Кодекса, руководитель органа прокуратуры лично (а при необходимости — в присутствии трудового коллектива) может применить к прокурорскому работнику такие меры морального воздействия как устное замечание; предупреждение о недопустимости неэтичного поведения; требование о публичном извинении.

Особую роль для усвоения этики на государственной службе имеет формирование корпоративного сознания. Это, в свою очередь, создает условия для ускоренного согласования позиций, для принятия решений, в том числе в экстремальных, внестатных ситуациях, для появления положительного эффекта в сфере деятельности органа власти.

Этика управленческой деятельности включает в себя систему нравственных требований и норм поведения, то есть этика служебных деловых отношений основывается на общих правилах поведения, выработанных людьми в процессе исполнения полномочий органа власти. Естественно, что многие нормы взаимоотношений в деловой обстановке справедливы для повседневной жизни и, наоборот, практически все правила межличностных взаимоотношений находят свое отражение в служебной этике. Корпоративная этика является одной из слагаемых профессиональной культуры органа власти. Это система ценностей, которая регулирует этические отношения внутри служебного коллектива. Корпоративная этика

обусловлена особенностями деятельности органа власти, его функциями, а также сложившимися стереотипами поведения. Она является ключевым элементом, объединяющим служащих — участников служебной деятельности — в единый социальный организм.

Мы предлагаем выделить три основные функции этики как элемента эффективности деятельности органа государственной власти:

— *управленческо-мотивационную*, которая состоит в регламентации поведения в сложных этических ситуациях. Повышение эффективности деятельности служащих осуществляется путем регламентации приоритетов во взаимодействии с внешними группами, определения порядка принятия решений в сложных этических ситуациях, указания на неприемлемые формы поведения, что находит свое отражение в форме локального акта органа власти (подведомственного учреждения) — приказа;

— *культурно-воспитательную*, когда проводимые мероприятия внутри органа власти направлены на развитие корпоративной культуры, например, спортивно-оздоровительные мероприятия, весенние субботники, участие в благотворительных акциях и др. Все эти мероприятия нацелены на повышение командного духа госслужащих. Для участия в реализации мероприятий по созданию условий для решения задач профессионального характера, а также объединения молодых служащих представляется целесообразным будет создание «Молодежного совета»;

— *репутационно-оптимизирующую*, которая заключается в формировании доверия к органу власти со стороны заявителей — физических и юридических лиц. Репутация органа власти зависит от профессионально-грамотного коллектива служащих, отсутствия при реализации своих полномочий бюрократических проволочек, недопущения возникновения конфликта интересов. В связи с этим полагаем, что поддержка профессионального служебного уровня в форме повышении квалификации и, при необходимости, переквалификации является важнейшим критерием этики государственного служащего.

Для того чтобы эта система работала, в органах власти создаются советы по этике⁸.

Кроме того, создаются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов⁹.

На наш взгляд, целесообразно государственному служащему, имеющему значительный стаж служебной деятельности, способствовать передаче своих квалификационных навыков тем государственным служащим, которые были впервые приняты на службу или имеют незначительный стаж служебной деятельности, что послужит установлению в коллективе деловых, морально-позитивных взаимоотношений и конструктивного сотрудничества малоопытных государственных служащих с коллективом. В этой связи представляется необходимым дополнить раздел II «Основные принципы и правила служебного поведения государственных служащих» Типового Кодекса соответствующими вышеизложенными дополнениями.

⁵ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С.204.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1277.

³ Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 33, ст. 3196; 2009. № 29, ст. 3658.

⁴ Решение президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

⁵ Приказ ФСИН РФ от 11 января 2012 г. № 5 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2012. № 4.

⁶ См.: ст. 48 ч. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4824.

⁷ Приказ Генпрокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2010. № 6.

⁸ Так, например, Совет по этике был создан в Министерстве здравоохранения РФ для проведения этической экспертизы возможности осуществления клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения. См.: Приказ Минздрава России от 29 ноября 2012 г. № 986н «Об утверждении Положения о Совете по этике» // Рос. газ. 2013. № 39.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 (ред. от 22.12.2015) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27, ст. 3446; 2015. № 52, ч. 1, ст. 7588; Приказ Роспечати от 24 августа 2015 г. № 233 «О Комиссии Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов» // БНА. 2015. № 49.

А. А. Гудулин

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О НЕКОТОРЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В соответствии с нормами КоАП РФ органы прокуратуры являются одним из ключевых субъектов, реализующих государственные функции по привлечению к административной ответственности. Федеральный закон предоставляет прокурорам широкий круг полномочий в указанной сфере, позволяя возбуждать дело об административном правонарушении, проводить административное расследование, участвовать в рассмотрении дел, приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Об активной реализации прокурорами указанных полномочий свидетельствуют статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры России¹.

Так, например, в 2012 г. по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 301682 лица, в 2013 г. — 287117 лиц, в 2014 г. — 284355 лиц².

Особый статус прокурору придает закрепленная Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ (далее — Закон о

прокуратуре) и КоАП РФ функция по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Согласно п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях и проводит административное расследование в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом РФ об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Как закреплено ст. 25 Закона о прокуратуре, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

Согласно части 1 статьи 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Федерации.

Указанные нормы наделяют прокурора правами, не присущими ни одному из иных органов административной юрисдикции, которые, в отличие от прокурора, вправе привлекать к административной ответственности лишь строго определенный круг субъектов⁴.

Из анализа приведенных положений Закона можно сделать вывод о наличии определенных противоречий и пробелов в правовом регулировании данной сферы правоотношений. Так, ст. 28.4 КоАП РФ наделяет прокурора полномочиями по возбуждению любого дела об административном правонарушении, что предполагает возможность привлечения прокурором к ответственности юридических, должностных и физических лиц, в то время как Закон о прокуратуре ограничивает круг субъектов ответственности должностными лицами.

Статьей 21 Закона о прокуратуре определен перечень поднадзорных прокуратуре лиц. К ним относятся: федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет России, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Физические лица в приведенный перечень не включены. Вместе с тем КоАП РФ к исключительной подведомственности прокурора относит ряд составов административных правонарушений, по которым к ответственности могут быть привлечены граждане: ст. 5.23, ст. 5.61, ст. 5.62, ч. 2 ст. 7.24, ст. 12.35, ст. 13.11, ст. 13.14 КоАП России и др. Более того, к ответственности по ч. 1 ст. 5.61 КоАП России (оскорбление) могут быть привлечены исключительно граждане.

Следует отметить, что советское законодательство также допускало привлечение прокурором к административной ответственности физических лиц. Так, в соответствии со ст. 59 Положения о судостроительстве РСФСР (Постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г.⁵) на прокуратуру возлагалось осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений,

общественных и частных организаций, частных лиц путем опротестования нарушающих закон постановлений и возбуждения уголовного, дисциплинарного и административного преследования против виновных. В рамках этих полномочий губернские прокуроры осуществляли возбуждение административного преследования против должностных и частных лиц как по собственной инициативе, так и по поступающим в прокуратуру жалобам и заявлениям.

Согласно статье 15 Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. «в отношении должностных лиц или граждан, нарушивших закон, прокурор, в зависимости от характера нарушения, либо привлекает виновных к уголовной ответственности, либо принимает меры к привлечению нарушителя к административной или дисциплинарной ответственности»⁶.

Аналогичным образом определялись полномочия прокурора статьей 26 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР»⁷: прокурор, в зависимости от характера нарушения закона должностным лицом или гражданином, мог выносить мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении.

В современной российской правоприменительной практике прокурорами зачастую возбуждаются дела об административных правонарушениях в отношении граждан (например, при рассмотрении обращений по вопросу нанесения оскорбления — ст. 5.61 КоАП России, при выявлении фактов производства и распространения экстремистских материалов — ст. 20.29 КоАП России и др.).

Таким образом, КоАП РФ не только допускает, но и возлагает на прокурора в случае выявления соответствующих фактов обязанность по привлечению к административной ответственности граждан.

Несмотря на то, что ст. 21 Закона о прокуратуре граждане не отнесены к числу поднадзорных лиц, настоящее положение дел в анализируемой сфере правоотношений видится адекватным, поскольку органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов в самых различных сферах, должны реагировать на любые правонарушения, независимо от того, кем они допущены. Вместе с тем это не означает, что прокуроры могут в своей деятельности подменять собой иные органы.

Учитывая изложенное, представляется необходимым внести изменения в ст. 25 Закона о прокуратуре, исключив из нее слова «должностным лицом». Одновременно следует дополнить абз. 2 ч. 1 ст. 21 Закона словами «а также физическими лицами в случаях, установленных законом».

Предлагаемые изменения Закона необходимы в целях устранения противоречий между нормами КоАП России и положениями Закона о прокуратуре, касающимися определения круга лиц, в отношении которых прокурором может быть вынесено постановление о привлечении к административной ответственности.

¹ Генеральная прокуратура РФ: [сайт]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/602117/> (дата обращения: 10.06.2017).

² См.: Безрукавая Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 17.

³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992, № 8, ст. 366; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31, ст. 4787.

⁴ См.: Безрукавая Н.И. Указ. соч. С. 18.

⁵ СУ РСФСР. 1926. № 85, ст. 624 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант-Максимум».

⁶ Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9, ст. 222.

⁷ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49, ст. 843

Д. С. Дедешко

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МОТИВАЦИИ

Во все времена государственный аппарат оказывал важное влияние на функционирование всех ветвей государственной власти и все сферы общественной жизни. В первую очередь это зависит от высококвалифицированного персонала, в данном случае госслужащих, основной задачей которых является осуществление демократических и социально-экономических преобразований.

Государственные служащие — это один из видов индивидуальных субъектов административного права наряду с организациями и социальными общностями¹. Трудовая деятельность госслужащих — специфические «служебные» отношения, суть которых заключается в «служении» государству и обществу.

В последние годы в Российской Федерации произошло серьезное реформирование, направленное на совершенствование нормативного регулирования госслужбы. Была разработана нормативная база, нацеленная на регулирование правовых отношений государственных гражданских служащих. К ним можно отнести Федеральные законы:

- от 27 июня № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;²
- от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³;
- от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴;
- от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»⁵;

Кроме, того Трудовой кодекс РФ как федеральный закон напрямую не регулирует трудовые отношения государственных служащих, но применяется к отношениям, связанным с государственной гражданской службой.

Изучение норм ТК РФ, а именно ст. 251 и ст. 252 ТК РФ, позволяет проанализировать специфику регулирования труда госслужащих в рамках отрасли трудового права. Установление особенностей в правовом регулировании труда госслужащих обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной службы с целью поддержания ее высокого уровня. Суть этих особенностей заключается в том, что, с одной стороны, они закрепляют более жесткие, по сравнению с законодательством о труде, требования к госслужащим, устанавливают ограничения, связанные с исполнением служебных обязанностей, а с другой стороны, предоставляют им дополнительные льготы и социальные гарантии в связи с исполнением государственной службы. Большинство таких дополнительных требований и ограничений для государственных служащих представляются вполне оправданными и абсолютно правомерными.

Помимо регулирования труда, немаловажной является тема мотивации деятельности государственных служащих, что связано с большими рисками и степенью обязательств, возлагаемых на государственных служащих.

Продуктивность труда государственных служащих зависит от системы мотивации, благодаря которой решаются следующие задачи: улучшение исполнения

профессиональных обязанностей, повышение лояльности госслужащих, снижение коррупции. Все это ведет к повышению качества работы не только государственных органов власти, но и управления в целом. Существует прямая зависимость деятельности с варьированием показателей, отражающих репутацию и степень ее социально-экономического развития⁶.

В скором времени в Российской Федерации начинается реализация административной реформы, планируется принятие ряда законов и нормативных правовых актов в сфере государственной службы. Разработка и принятие актов должна основываться на совместной работе правоведов, независимо от представляемой отрасли права.

Необходимость масштабных изменений обусловлена прежде всего существующими проблемами в сфере регулирования деятельности государственных служащих, а именно:

- мотивы чиновников существенно изменились, а мотивация осталась на прежнем уровне;
- предложения по уровню заработных плат значительно ниже, предлагаемого уровня на рынке среди коммерческих предприятий;
- система премирования непосредственно зависит от выслуги лет;
- вопросы мотивации государственных служащих, мало изучены, отсутствуют комплексные исследования данной темы;
- происходит большой процент оттока квалифицированных кадров в возрасте от 30 до 50 в коммерческий сектор;
- отсутствие интереса к государственной службе среди молодого поколения, что является следствием низкой заработной платы.

Решение данных проблем стоит начинать с изучения и детальной проработки вопросов регулирования труда на государственной службе, разработки и внедрения системы мотивации деятельности, применения опыта коммерческого сектора и ориентирование на опыт зарубежных стран, которые преуспели в совершенствовании мотивации на государственной службе.

В РФ уже неоднократно проходили реформы государственной службы, однако в большей степени они имели бессистемный характер по рассматриваемым вопросам. В настоящее время возникла острая необходимость в серьезных, всеобъемлющих изменениях на долгосрочной перспективе, которые должны решить все вышеуказанные проблемы.

Реформирование системы мотивации госслужащих является актуальной задачей, она пронизывает весь комплекс мер совершенствования государственной службы в Федерации.

На наш взгляд, чтобы решить рассмотренные проблемы, необходимо:

- совершенствование методов подбора высококвалифицированных кадров;
- проведение оценок персонала по компетенциям, помимо действующей системы аттестации;
- предоставление возможности карьерного роста, предполагающей разработку индивидуального плана профессионального развития государственных и служащих;
- разработка и внедрение принципиально новой системы мотивации и стимулирования труда.

Предложенные рекомендации нацелены на улучшение системы регулирования деятельности и мотивации государственных и муниципальных служащих. Считаем, что существенную роль в реализации предложенных мер должна играть ориентация на зарубежный опыт.

¹ См.: Соболева Ю. В. Субъекты административного права: подходы к классификации // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2 (59). С. 33.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; 2011. № 29, ст. 4291.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3451.

⁶ См.: Корнийчук Г. А. Государственные служащие: особенности регулирования труда. М., 2006. С. 29.

Б. А. Дудаев

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Основная проблема, связанная с конституционными основами построения системы органов исполнительной власти — это порядок формирования данных органов и определения их структуры и системы.

Система органов исполнительной власти в России сформировалась на основе требований Конституции РФ. Следует отметить ее иерархичность и сложность¹.

В основу ее построения положен конституционный принцип распределения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Это еще раз свидетельствует о том, что органы исполнительной власти субъектов Федерации проводят единую политику в сфере государственного управления, исполнения федеральных законов как Правительством РФ, так и правительствами республик — субъектов РФ, а также государственной администрацией других субъектов Федерации.

Конституция РФ упрочила вертикаль исполнительной власти в рамках полномочий РФ (ст. 71) и предметов совместного ведения федеральных властей и субъектов Федерации (ст. 72). Закрепление единой системы исполнительной власти в этих сферах (ст. 77 Конституции РФ) ставит Правительство РФ во главу угла как государственный орган, возглавляющий, объединяющий и координирующий деятельность всех государственных исполнительных органов, а также отвечающий за состояние управления делами общества. Обеспечение единства исполнительной власти в Российской Федерации на основе строгого соблюдения Конституции РФ, сочетания интересов Федерации и ее субъектов является одной из первоочередных задач Правительства РФ.

Конституция РФ устанавливает систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. Основным критерием систематизации этих органов является разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

К ведению Российской Федерации (п. «Г» ст. 71 Конституции РФ) относятся установление системы федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ), порядок их организации и деятельности, формирование ФОИВ. В совместном ведении РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. На уровне Российской Федерации по данному вопросу должны приниматься федеральные законы (п. «Н» ст. 72).

Существует два порядка формирования — правительственные процедуры и правила, установленные федеральным законом. Первый вариант действует в Российской Федерации. Второй же предполагает принятие закона, устанавливающего общие принципы формирования органов исполнительной власти.

В настоящее время существуют различные способы изменения системы и структуры органов исполнительной власти. Например, М.П. Петров называет следующие:

- образование новых органов (образование Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ; однако Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» оно было преобразовано в Министерство спорта Российской Федерации);
- преобразование органов (например, Государственный комитет РФ по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи);
- установление иной подведомственности (подчиненности) ФОИВ и их переименование: например, Россотрудничество переведено в ведение МИД России;
- передача отдельных функций упраздняемых органов исполнительной власти другим органам исполнительной власти².

Конституция РФ не устанавливает порядок решения указанной проблемы, не регламентирует формирование федеральных органов исполнительной власти (как центральных органов публичной власти). Таким образом, конституционно-правовые нормы не определяют порядок нормативно-правовой регламентации создания системы федеральных органов исполнительной власти³.

В связи с этим целесообразной представляется идея о принятии Федерального закона «О системе и структуре органов исполнительной власти».

Аргументами в пользу данного нововведения являются:

- при законодательной процедуре формирования органов исполнительной власти изменения их системы и структуры любые изменения должны быть обоснованы, доказана их необходимость и целесообразность⁴;
- изменения проводятся на основании мониторинга деятельности органов управления;
- установление парламентского контроля за исполнительной властью в части создания в стране системы органов исполнительной власти, что обеспечит также полноценный учет разнообразных мнений относительно такой системы.

Итак, для восполнения конституционного пробела необходимо принять Федеральный закон «О системе органов исполнительной власти», который должен содержать:

- принципы образования системы этих органов, порядок ее формирования, главные организационно-правовые формы органов;
- наименования;

— компетенцию, определенную структуру, порядок взаимодействия между ними и другими государственными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями, иными организациями и гражданами.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 99.

² См.: Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. М., 2012. С. 11–22.

³ См.: Стариков Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 24–32.

⁴ См.: Туровская В.А., Корчагина К.А. О проблеме некорректного наименования федеральных служб (на примере федеральных служб, обеспечивающих защиту прав потребителей в сфере торговли) // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 52–54.

К. А. Еремкина

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО КОНТРОЛЯ

От управления многоквартирными домами как одного из видов предпринимательской деятельности напрямую зависит возможность безопасной и эффективной эксплуатации многоквартирных домов, а, соответственно, и реализация конституционного права граждан на жилище. В результате перехода России к рыночной экономике, а также с развитием частной собственности на жилые помещения единая система управления жилищным фондом существенно изменилась.

С приобретением права собственности на жилые помещения возникает и право на долю в общем имуществе, без которого невозможно осуществлять права собственника жилого помещения в полном объеме. Очевидной стала необходимость определения правил реализации этого права собственниками. Таким образом, на смену централизованному управлению жилищным фондом пришло самоуправление собственников помещений многоквартирных домов, а в связи с этим предоставлена возможность выбора одного из способов управления многоквартирным домом, предусмотренных законодательством¹. В соответствии со статьей 161 Жилищного кодекса Российской Федерации собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из способов управления многоквартирным домом, в числе которых значится управление управляющей организацией. Управление многоквартирным домом в силу положений ЖК РФ должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом.

Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» был введен институт муниципального жилищного контроля². Под муниципальным жилищным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов РФ в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами (п. 1.1 ст. 20 ЖК РФ). Однако муниципальный контроль не является постоянным, он осуществляется путем проведения периодических проверок.

В настоящее время обозначилась одна из самых острых проблем в осуществлении органами местного самоуправления полномочий в области муниципального жилищного контроля за деятельностью управляющих компаний. Состоит она в том, что органы муниципального жилищного контроля не вправе составлять в отношении управляющих компаний протоколы об административном правонарушении по ст. 7.22 КоАП РФ (нарушение правил содержания и ремонта жилья). Такой вывод сделал Верховный Суд РФ. Эта правовая позиция была включена в Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2017)³. Рассмотрим две причины сложившейся ситуации.

Во-первых, органы муниципального жилищного контроля лишены права составлять протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.22 в силу положений ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Перечень составов административных правонарушений, протоколы по которым могут составлять должностные лица органов местного самоуправления, перечислен в ч. 7 ст. 28.3 КоАП РФ. Указанный перечень является исчерпывающим, норма, определяющая его, не подлежит расширительному толкованию. В данном перечне не упомянута статья 7.22 КоАП РФ. Такое право может быть предоставлено региональным законом об административных правонарушениях на территории конкретного региона, так как указанная отрасль находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Как закреплено в ч. 7 ст. 28.3 КоАП РФ, должностные лица органов местного самоуправления, перечень которых устанавливается законами субъектов Российской Федерации, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.7 КоАП РФ, при осуществлении муниципального контроля, а об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.21, 15.1, 15.11, 15.14–15.15.16, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 20 и 20.1 ст. 19.45, ст. 19.6 и 19.7 КоАП РФ, — при осуществлении муниципального финансового контроля. Следовательно, даже при наличии соответствующего закона субъекта Российской Федерации должностные лица органов местного самоуправления не могут получить полномочие по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.22 КоАП РФ. В Саратовской области должностные лица, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, перечисленных в ч. 7 ст. 28.3 КоАП РФ, даны в Приложении № 1 к Закону Саратовской области от 29.07.2009 г. № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области»⁴.

Во-вторых, по мнению Верховного Суда РФ, при проведении органами муниципального жилищного контроля проверок в отношении управляющих компаний сама квалификация нарушений по ст. 7.22 является неверной. Нарушение управляющей компанией правил и норм содержания жилья служит нарушением лицензионных требований и должно квалифицироваться по ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований).

Однако такое положение попросту выбивает почву из-под ног муниципального жилищного контроля за деятельностью управляющих компаний на территории большинства регионов Российской Федерации, в том числе и Саратовской области, поскольку полномочиями составлять протоколы за нарушение лицензионных требований наделен лицензирующий орган. Отметим, что на территории Саратовской области таким органом является Государственная жилищная инспекция Саратовской области. Именно этот орган выдает управляющим компаниям лицензии, осуществляет лицензионный контроль и правомочен вменять управляющим компаниям нарушение лицензионных требований.

Таким образом, это прерогатива регионального, а не муниципального жилищного надзора. Верховный Суд РФ указывает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделить законами субъектов Российской Федерации уполномоченные органы местного самоуправления отдельными полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии. Соответственно, привлечение юридических лиц или индивидуальных предпринимателей к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ по результатам контрольных мероприятий органов местного самоуправления возможно только в том случае, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления наделены полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля.

Необходимо отметить, что на протяжении последних нескольких лет с недобросовестными управляющими компаниями органы муниципального жилищного контроля боролись именно путем составления протоколов по статье 7.22 КоАП РФ. Однако, учитывая сформировавшуюся позицию Верховного Суда РФ и положения действующего законодательства, органы муниципального жилищного контроля лишены такой возможности. На сегодняшний день единственное, чем могут воспользоваться органы муниципального жилищного контроля в борьбе с недобросовестными управляющими компаниями — это их право выносить предписания. Впоследствии при неисполнении предписания органы муниципального жилищного контроля вправе составить протокол по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ для привлечения управляющей компании к административной ответственности за невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего муниципальный контроль. Однако наказание за указанное правонарушение невелико. Сравним санкцию статьи 7.22 КоАП РФ и ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ: штраф за нарушение управляющей компанией правил содержания и ремонта жилья составляет от 40000 рублей до 50000 рублей, в то время как штраф за неисполнение предписания — от 10000 рублей до 20000 рублей. Очевидно, что размер штрафа по ст. 19.5 КоАП РФ

значительно ниже, что не может не повлиять негативно на эффективность муниципального жилищного контроля.

Таким образом, становится очевидно, что в сложившихся правовых условиях осуществление муниципального контроля за деятельностью управляющих компаний практически невозможно. Однако ресурсов регионального жилищного контроля недостаточно для того, чтобы проверить все управляющие компании, осуществляющие деятельность на территории региона. Кроме того, к проблемному дому иногда нужно добираться за сотни километров.

Есть ли выход из сложившейся ситуации? Представляется, что к положительным результатам приведет принятие закона субъекта, наделяющего органы местного самоуправления полномочиями в области лицензионного контроля в части проверок управляющих компаний. Принятие указанного закона предоставит органам муниципального жилищного контроля многих регионов Российской Федерации, в том числе Саратовской области, право составлять протоколы по «лицензионному составу» — ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ, что благоприятно скажется на эффективности осуществления органами местного самоуправления полномочий по осуществлению муниципального жилищного контроля.

¹ См.: Свит Ю. П. Баланс публичных и частных интересов в регулировании отношений по управлению многоквартирными домами. URL: <http://base.garant.ru/57234548/> (дата обращения: 29.08.2017).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3446.

³ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 12 июля 2017 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219925/ (дата обращения: 30.08.2017).

⁴ Закон Саратовской области от 25 сентября 2012 г. № 145-ЗСО «О муниципальном жилищном контроле» // Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 35, ст. 7448.

А. С. Журавлев

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПОЛИТИКО-ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ КАК КРИТЕРИЙ ТИПА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В современной России политико-юридический аспект играет значимую роль при определении типа муниципального образования.

¹¹ апреля 1998 г. Российской Федерацией была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления¹, принятая 15 октября 1985 г. Таким образом, Российским государством было обозначено направление национальной политики в сфере местного самоуправления в сторону признания международных стандартов в этой области.

После ратификации Россией Европейской хартии местного самоуправления последовало юридическое оформление данного политического решения в виде принятия соответствующих нормативных актов на федеральном уровне. В ранее действующем Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² были прописаны самые общие параметры территорий и границ муниципальных образований, а их конкретизация осуществлялась законами субъектов РФ. При этом практика применения указанного Федерального закона выявила множество нарушений системного подхода к территориальной организации муниципальных образований³.

В настоящее время в России действует Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴. В главе 2 указанного Федерального закона закреплены основополагающие начала территориального устройства местного самоуправления в России в части правового регулирования территории муниципальных образований, границ муниципальных образований, определения типа муниципального образования, порядка преобразования муниципальных образований, упразднения поселений, создания вновь образованных поселений на межселенных территориях. Следует обратить внимание, что в данном Федеральном законе прописаны следующие типы муниципальных образований: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения.

Н. В. Винник в своей работе приводит критерии, определяющие тип муниципального образования:

демографический;
географо-физический;
экономический;
организационный.

В то же время автор высказывает точку зрения, что при организации территории и определении типа муниципальных образований преобладает политико-юридический аспект и расчеты экономической рациональности выбора параметров муниципалитетов зачастую не производятся⁵. При этом, следует обратить внимание, что Н. В. Винник не указывает политико-юридический аспект в числе критериев, определяющих тип муниципального образования.

Полагаем, такая позиция обусловлена тем, что для эффективного решения вопросов местного значения и максимально обоснованного определения типа муниципального образования в первую очередь следует учесть указанные четыре критерия. Мы поддерживаем указанную позицию автора, однако, считаем, что отрицать или не замечать наличие политико-юридического аспекта при определении типа муниципального образования было бы неправильным, поскольку фактически он присутствует и оказывает реальное влияние при решении вопроса, указанного выше.

Так же Н. В. Винник справедливо обращает внимание на тот факт, что доминантой в установлении размеров, а соответственно, типа муниципального образования является политически обусловленная установка на приближение органов местной власти к населению. Автор делает верный вывод, что в целом по стране эта задача решена. Указанный аргумент лишь еще раз подтверждает наличие политико-юридического аспекта при определении типа муниципального образования. Остается лишь добавить, что решение указанной выше задачи, к сожалению, не всегда способствует быстрому и эффективному решению вопросов местного значения.

Аналогичную проблему в своей работе поднимает И. В. Выдрин, который обращает внимание на то, что «самоуправленческий архетип с выборностью, организационной и функциональной самостоятельностью местных органов, автономией территорий, наличием собственных материальных и финансовых ресурсов мало согласуется с многовековой стратегией российского управления, обозначаемой в разные периоды истории «централизацией», «самодержавием», «административно-командной системой» или «вертикалью власти»⁶. Автор отмечает, что при определении типа муниципального образования в большинстве случаев политико-юридический аспект превалирует в той части, что доминирующим критерием является условие максимальной приближенности власти к населению, что в ряде случаев искажает суть местного самоуправления и мешает эффективному решению вопросов местного значения, особенно в муниципальных образованиях с малой численностью и низкой плотностью населения. Справедливо мнение И. В. Выдриной о том, что при описанном подходе есть риск излишней бюрократизации и затягивания решения вопросов местного значения, поскольку в малых поселениях, где для результативного решения вопросов местного значения отсутствует как кадровый, так и финансовый потенциал, инициатива создания местного самоуправления неизбежно приведет к слабости органов местного самоуправления, которые будут не способны реагировать надлежащим образом на нужды людей, и как следствие принцип демократичности фактически перестанет действовать в полной мере.

Интересной представляется точка зрения В. И. Васильева, который считает, что приближение муниципальной власти к населению не должно и не может быть бесконечным, ибо это приведет к снижению эффективности и рациональности управления⁷. Безусловно, верным представляется мнение автора о том, что излишнее укрупнение муниципальных образований, имеющее целью увеличение экономической результативности решения вопросов местного значения, эффективности управления, также недопустимо, поскольку при этом происходит отдаление местного самоуправления от населения, умаление возможностей его участия в местном самоуправлении. В. И. Васильев отмечает, что эффективность решения вопросов местного значения не следует связывать только с «экономией на масштабе территории». С мнением В. И. Васильева, безусловно, следует согласиться, поскольку излишняя централизация выполнения муниципальных функций усиливает бюрократизацию, что в дальнейшем может не оправдать экономию на масштабе территории.

На наш взгляд, при исследовании политико-юридического аспекта в роли критерия при определении типа муниципального образования таковой следует включить в перечень критериев, определяющих тип муниципального образования в следующем порядке:

- демографический;
- экономический;
- географо-физический;
- организационный;
- политико-юридический.

Необходимо подчеркнуть, что политико-юридический аспект обозначен последним в списке критериев, однако он имеет место быть, поскольку местное самоуправление в России при определенной степени своей обособленности все же существует в рамках Конституции РФ, федерального законодательства, а значит

действует в пределах общей концепции государственной политики, в том числе и в области местного самоуправления.

¹ Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург. 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36, ст. 4466.

² Рос. газ. 1995. № 170.

³ См. подробнее: Винник Н. В. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1206–1210.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4828.

⁵ См. подробнее: Винник Н. В. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1206–1210; Выдрин И. В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 11; Колесников А. В. Централизация и политизация местной власти в муниципальном районе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (195). С. 45.

⁶ Выдрин И. В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 78.

⁷ См.: Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 212.

Д. Ю. Зелепукин

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ

Субъектами административной ответственности наряду с физическими лицами выступают и юридические лица (ст. 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)). Последние подлежат административной ответственности независимо от привлечения за совершение данного правонарушения виновных физических лиц (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ).

На основании ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ к административным наказаниям, применяемым к юридическим лицам, относятся: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения и административное приостановление деятельности.

Меры административной ответственности юридических лиц можно классифицировать по различным критериям.

Так, в зависимости от субъектов применения выделяются наказания, применяемые как к физическим, так и юридическим лицам (предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения), и наказания, применяемые только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (административное приостановление деятельности).

В зависимости от субъекта установления административные наказания, применяемые к юридическим лицам, подразделяются на две группы:

- устанавливаемые федеральным законодателем в КоАП РФ (все меры административного наказания юридических лиц);
- устанавливаемые законодателем субъектов Федерации в региональных законах об административных правонарушениях (предупреждение и административный штраф).

Исходя из критерия возможности дополнительного применения административные наказания, применяемые к юридическим лицам, могут быть основными и дополнительными. Все административные наказания юридических лиц применяются в качестве основных (ст. 3.3 КоАП РФ). Как основной, так и дополнительной мерой является лишь конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Временной критерий позволяет выделить наказания срочные (назначаемые на определенный срок) (административное приостановление деятельности) и выраженные в едином действии (все иные меры административного наказания, применяемые к юридическому лицу).

В зависимости от объекта принудительного воздействия выделяются административные наказания юридических лиц морального характера (предупреждение); имущественного характера (административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения) и административные наказания организационного характера (административное приостановление деятельности).

Единственной мерой морального характера выступает предупреждение, которое в соответствии со ст. 3.4. КоАП РФ представляет собой меру административного наказания, выраженную в официальном порицании физического или юридического лица и выносимую в письменной форме. Законодателем сформулированы условия применения предупреждения, к числу которых относятся следующие: 1) правонарушение совершено впервые; 2) отсутствует вред или угроза причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 3) отсутствует имущественный ущерб.

В числе наказаний имущественного характера самым распространенным выступает административный штраф, который является денежным взысканием и выражается в рублях. Административный штраф устанавливается в санкциях статей Особенной части КоАП РФ: либо в рублевом эквиваленте, либо в величине, кратной различным объектам — стоимости предмета административного правонарушения, сумме неуплаченных и подлежащих уплате налогов, сборов или таможенных пошлин, сумме незаконной валютной операции, сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, и др.

Сумма взысканного административного штрафа зачисляется в полном объеме в бюджет соответствующего уровня.

Вторым наказанием имущественного характера выступает конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, которая

представляет собой принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей.

Законодатель не рассматривает в качестве конфискации изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения, которые не принадлежат, лицу, совершившему правонарушение, и подлежат в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику, изъяты из оборота либо находятся в его противоправном владении по иным причинам и на этом основании подлежат обращению в собственность государства или уничтожению.

В частях 2 и 4 ст. 3.7 КоАП РФ определены случаи, исключающие возможность применения конфискации:

1) не допускается конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию;

2) не применяется конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении, за исключением административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) (глава 16 КоАП РФ).

Наказанием организационного характера является административное приостановление деятельности, которое заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Условиями применения административного приостановления деятельности выступают следующие обстоятельства:

1) правонарушение относится к категории прямо оговоренной законодателем в перечне, закрепленном в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ (при наличии угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами и т.д.);

2) когда менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток, однако ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ допускается его досрочное прекращение субъектом, назначившим административное наказание при условии устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения данного административного наказания.

Таким образом, действующая система мер административного наказания, применяемых к юридическим лицам, ограничена предупреждением, административным штрафом, конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения и административным приостановлением деятельности. Иные меры административного принуждения, имеющие тождественные мерам административного наказания свойства, например, такие, как предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения

антимонопольного законодательства¹, принудительное разделение или выделение коммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность, приносящую им доход², и др., напрямую мерами административной ответственности законодателем не признаются.

¹ См.: п. «к» ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

² См.: ст. 38 Закона «О защите конкуренции».

М. А. Мовля

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, а именно в главе 22 «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» содержатся правила судебной защиты нарушенных прав лиц и организаций.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Именно из этого конституционного принципа и вытекает возможность лиц и организаций оспаривать решения и действия (или бездействие) должностных лиц.

Но гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо в административном порядке к вышестоящему органу по отношению к органу, действия (бездействие) которого обжалуются¹.

Так, статьей 218 КАС РФ предусмотрена возможность и определен круг лиц, имеющих право на предъявление административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, должностных лиц. В ч. 1 указанной статьи заявителю дается возможность выбора помимо обращения в суд обратиться в вышестоящие органы или к вышестоящему должностному в порядке подчиненности, либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования

спора. Законодатель не дает определения иных возможностей и не делает ссылку на какой-либо нормативный правовой акт.

В части 3 статьи 218 КАС РФ имеется отсылка к случаям, когда досудебный порядок разрешения спора по данным делам является необходимым условием возможности обращения в суд. Именно в этом порядке заявитель обязан выполнить досудебные меры по урегулированию спора. Чрезвычайное количество правовых столкновений излишне загрузит судебную систему, тогда как большее число дел могут быть решены на стадии досудебного урегулирования спора.

Административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов. Статья 219 КАС РФ существенно шире по смыслу утратившей силу ст. 256 ГПК РФ, так как в ней выделяются особые сокращенные сроки, ранее содержащиеся в специальном законодательстве. Например специальный сокращенный срок — 10 дней:

- для дел об оспаривании решения представительного органа муниципального образования;
- об удалении в отставку главы муниципального образования;
- о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя;
- об оспаривании решений, действия (бездействия) органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с проведением публичного мероприятия и формы его проведения.

Как указано в ч. 5 ст. 219 КАС РФ, пропуск данных сроков не является основанием для отказа в принятии административного искового заявления к производству, причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или на судебном заседании.

В соответствии с ч. 7 ст. 125 КАС РФ, административный истец, обладающий государственными или иными публичными полномочиями, обязан направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом.

В части 4 статьи 222 КАС РФ содержится положение о том, что в случае принятия к производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд направляет копии соответствующего определения лицам, участвующим в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня вынесения определения. Копии определения о принятии к производству суда административного искового заявления о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения, направляются судом лицам, участвующим в деле, в день вынесения данного определения с использованием способов,

позволяющих обеспечить скорейшую доставку этих копий. Административному ответчику вместе с копией данного определения направляются копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, если копии заявления и документов не были переданы в соответствии с ч. 7 ст. 125 КАС РФ.

Необходимо обратить внимание на формулировку «способы, обеспечивающие скорейшую доставку копий». Под данной фразой можно понимать, что это использование специальных почтовых систем экспресс-доставки, но стоимость данной услуги будет автоматически отнесена на судебные расходы, распределяемые в порядке, предусмотренном главой 10 КАС РФ. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»² не содержится ответа на данный вопрос, что, на наш взгляд, является пробелом.

Кроме того, особые меры предварительной процессуальной защиты по данной категории дел предусмотрены ст. 223 КАС РФ. Ими являются: приостановление действия оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу и приостановление совершения в отношении административного истца оспариваемого действия. Суды «неохотно» применяют данные меры в рассматриваемых делах, зачастую отменяя принятые решения о мерах предварительной процессуальной защиты. Так, Апелляционным определением Мурманского областного суда от 23 декабря 2015 г. по делу № 33а-4096/2015³ суд отменил определение суда первой инстанции, заявления об отмене мер предварительной защиты по административному иску были удовлетворены, поскольку доказательств, свидетельствующих о существовании реальной или потенциальной угрозы нарушения прав истца в период проведения проверки на предмет законности вынесенных в отношении него налоговыми органами решений и требований, не представлено.

Подводя итоги, можно сказать, что институт, предусмотренный главой 22 КАС РФ, является правовым средством, закрепление на законодательном уровне и использование на практике которого гарантируют соблюдение прав и интересов заинтересованных лиц. Действительно, глава 22 КАС РФ, хотя и имеет ряд правовых пробелов и недостатков, но это функциональный и действующий институт административно-процессуального права, позволяющий защитить интересы лиц и организаций от решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 83.

² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 4.

³ Апелляционное определение Мурманского областного суда от 23 декабря 2015 г. по делу № 33а-4096/2015 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/EUmrZ4esU2IP/> (дата обращения: 01.08.2017).

А. В. Незнамов

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Граждане часто обращаются в органы государственной власти с вопросами, которые они не способны решить самостоятельно. Это обращение возможно в форме предложения, заявления или жалобы. Данное право неотчуждаемо и предоставляется каждому дееспособному гражданину. Институт обращений граждан является должным и необходимым средством создания правового государства, укрепления и поддержания законности в государственном управлении. Можно сказать, что это — форма общественного контроля, которая обеспечивает законность и дисциплину в государственном управлении¹.

Базовые права и свободы гражданина перечислены в Основном Законе Российской Федерации — ее Конституции. Это право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на достоинство и так далее. Право граждан на обращение закрепляется в ст. 33 Конституции РФ, в которой говорится, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Это право существует в России уже на протяжении многих веков. Впервые в Основном Законе это право было закреплено в Конституции СССР 1977 г., а также в Конституции РСФСР 1978 г., что явилось важным шагом в развитии данного института². Это личное субъективное право гражданина и человека, которое выражает отношение между гражданином и государством. Его можно назвать одной из форм непосредственного контроля и управления над государственными делами, которые реализуются должностными лицами, государственными органами и органами местного самоуправления. Это и есть действительный учет мнения гражданина. Каждое положительно решенное обращение гражданина является не только средством защиты нарушенных прав и свобод, но в то же время и политическим элементом, который призван устранять недостатки, пресекать злоупотребления.

У граждан есть право обращаться в любой государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с любым волнующим их вопросом. А государственные служащие в свою очередь обязаны дать ответ в пределах своей компетенции и в определенные законом сроки.

В соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³ существуют следующие формы обращения граждан: предложение, жалоба, заявление.

Предложение гражданина — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Предложение не связано с нарушением прав граждан и оно направлено на изменение существующего порядка в лучшую сторону. Это важная форма участия граждан в общественном контроле и управлении.

С жалобой гражданин обращается тогда, когда нарушаются его законные права, свободы и интересы или же права, свободы и интересы других лиц. Это один из способов защиты и восстановления нарушенных прав и свобод гражданина.

С заявлением гражданин обращается тогда, когда просит о содействии в реализации его законных прав и свобод либо сообщает о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Так же это может быть критика деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Это — способ реализации гражданами своих прав и свобод и возможность участия в государственном управлении путем информирования о недостатках.

Есть формы обращений, которые не отражены в Федеральном законе № 59, но которые также подлежат рассмотрению в обязательном порядке. Это ходатайства, петиции.

Имеется ряд требований, которым гражданин должен следовать для того, чтобы его обращение было рассмотрено и поступило в надлежащий орган.

Письменное обращение должно содержать следующие сведения: фамилия, имя, отчество; почтовый адрес, по которому должен быть отправлен ответ; суть обращения; дата и личная подпись отправителя. Текст обращения можно изложить в свободной форме, но корректным читаемым почерком. Если текст не читаем, то обращение не рассматривается. Так же не рассматриваются анонимные обращения. В обоснование своих доводов, изложенных в обращении, гражданин может приложить документы и материалы.

Регистрации и учету подлежат все обращения, поступившие в государственный орган власти или орган местного самоуправления.

На сегодняшний день можно наблюдать тенденцию роста обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления по поводу защиты своих прав. Такой вывод вытекает из анализа количества обращений, которые были поданы в Правительство Саратовской области и на имя Губернатора Саратовской области. Так, в первом полугодии 2017 г. в управление по работе с обращениями граждан Правительства области поступило и зарегистрировано 15878 обращений, из них письменных 11080, устных 4798. На имя Губернатора области — 5926 обращений. Это свидетельствует о том, что в условиях демократии органы власти становятся более доступны для обращения к ним.

Темы обращений варьируются. На первом месте у граждан стоят вопросы, относящиеся к жилищно-коммунальной сфере — их насчитывается 7447 (это 42,8% процента от общего количества поступивших вопросов). На втором месте вопросы экономического развития — 4045 обращений (23,3% от общего количества). Затем идут вопросы социальной сферы — здесь было зарегистрировано 3267 обращения (18, 7%). Замыкают список обращения в сфере государства, общества, политики (10,3%) и вопросы обороны, безопасности, законности (4,9%)⁴.

Для того чтобы гражданам не пришлось тратить много времени и сил для подачи того или иного обращения, была разработана система многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг, действующих по принципу «одного окна». Данный принцип реализуется в системе межведомственного информационного обмена, благодаря которой граждане и организации могут получать государственные услуги в многофункциональных центрах и

на портале государственных услуг. Это означает, что заявитель сдает минимально необходимый пакет документов один раз в одном месте, одной формы, в одну службу, одному специалисту и далее эта служба самостоятельно осуществляет все процедуры согласований и оформления. При применении этой технологии от заявителя скрывается процесс межведомственного информационного обмена, гражданин перестает быть доставщиком информации о себе из одного ведомства в другое. Данная деятельность регулируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁵.

Таким образом, любой гражданин обладает правом на обращение. Все обращения, которые поступили в организацию, должны быть зарегистрированы и рассмотрены за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

¹ См., например: Соболева Ю.В. Общественный контроль: проблемы правового регулирования // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 4–5 июня 2015 г.). Н. Новгород, 2015. С. 251–258.

² См.: Хаманева Н.Ю. Право граждан на подачу обращений // Гражданин и право. 2000. № 1. С. 34.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2012. № 31, ст. 4470.

⁴ Правительство Саратовской области: [сайт]. URL: <https://saratov.gov.ru/informers/appeal-citizen/> (дата обращения: 01.09.2017).

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4196.

Т. В. Пантеева

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Организация деятельности местной администрации находится в прямой зависимости от ее компетенции. Изучая трудности определения компетенции органов местного самоуправления, А. Л. Парадиз справедливо отметил: «Какую бы сторону управления мы ни взяли, она неизбежно приводит к вопросу о компетенции его органов»¹.

Проблемы компетенции занимают умы многих ученых. Следует отметить работы Г. В. Барабашева, А. В. Колесникова, О. Е. Кутафина, В. И. Фадеева, И. И. Овчинникова, А. Н. Писарева, К. Ф. Шеремета и др.

Понятие «компетенция» от лат. «competentia» (ведение, дееспособность, принадлежность по праву) содержит два основных значения: 1) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями («ведают что-то»); 2) круг полномочий (прав и обязательств «ведать чем-то»). В связи с этим говорят о фактической компетентности в тех или иных вопросах и об официальной компетенции органов и должностных лиц².

По мнению В. И. Фадеева, О. Е. Кутафина, «компетенция органа местного самоуправления является сложной правовой категорией, структура которой

складывается из предметов ведения, прав и обязанностей»³. К. Ф. Шеремет также утверждает, что понятие компетенции включает в себя предметы ведения, правомочия и обязанности⁴. В. С. Пронина расширяет понятие компетенции, добавив в него задачи, функции, права и обязанности⁵.

В. М. Манохин раскрывает понятие компетенции как «совокупность функций органа, его прав и обязанностей, основных форм и методов работы»⁶.

В юридической литературе нет однозначного определения понятия «компетенция», однако большинство ученых-правоведов традиционно трактуют компетенцию как полномочия и предметы ведения.

И. И. Овчинников понимает под компетенцией закрепленные законодательством, иными нормативными правовыми актами бессрочно либо на определенный срок и обеспеченные необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами права, обязанности и предметы ведения муниципальных образований, которые они осуществляют в пределах своей территории»⁷.

По мнению Н. В. Постоного, компетенция есть обеспечение эффективной реализации функций и задач, закрепленных за субъектами правоотношений, средствами правового и организационного характера⁸. Под категорией «функция» следует понимать различные значения. Во-первых, как обязанность, круг деятельности, и как явление, зависящее от другого явления и изменяющееся по мере изменения этого другого явления⁹. Во-вторых, как внешнее проявление свойств какого-либо объекта, способ его поведения в определенной системе отношений¹⁰. В-третьих, как основные направления деятельности¹¹.

Приведенные авторами определения позволяют прийти к выводу, что основными составляющими элементами «компетенции» являются предметы ведения и полномочия.

Предметы ведения — это вопросы, которые вправе решать орган или должностное лицо. Полномочия — это права и обязанности какого — либо органа, должностного лица.

Понятию «предметы ведения» так же нет законодательно закрепленного определения. Мнения ученых по этому вопросу рознятся. О. Е. Кутафин трактует «предметы ведения» как «способ юридического обозначения тех вопросов, которые очерчивают сферу деятельности органа местного самоуправления и которые определяются в качестве предмета властных действий органа»¹². И. А. Азовкин рассматривает «предметы ведения» как «общественные отношения, в которых орган... юридически компетентен»¹³.

Кроме вышеуказанных элементов компетенции, Ю. А. Тихомиров к элементам компетенции так же относит: а) нормативно установленные цели, б) ответственность за неисполнение властных полномочий. По его мнению, без них компетенция теряет публично-правовую обеспеченность с помощью разных средств¹⁴.

Наиболее полно сущность данного вопроса раскрывает А. В. Колесников: «Под компетенцией органа и должностного лица местного самоуправления, следует понимать совокупность властных полномочий, осуществляемых самостоятельно и под свою ответственность по выполнению задач и функций органа местного или должностного лица местного самоуправления, создаваемого в соответствии с законодательством и уставом муниципального образования, по предметам ведения муниципального образования, закрепленным в нормативно-правовых актах»¹⁵.

Предметы ведения делят органы местного самоуправления на органы общей компетенции, чьи предметы ведения охватывают большинство вопросов местной жизни — это представительный орган, глава муниципального образования, глава местной администрации, местная администрация и органы специальной компетенции, ведающие отдельными сферами местной жизни или выполняющие отдельные функции в отношении всех или многих областей местной жизни: например, комитет по управлению имуществом, контрольные органы, избирательные муниципальные комиссии и т.п.

Представляется, что о предметах ведения следует говорить лишь в конституционном значении этого термина в отношении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71–73 Конституции РФ), поскольку Конституция РФ не употребляет этот термин в отношении местного самоуправления¹⁶. Федеральный Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не закрепляет термин «предметы ведения», заменив его на словосочетание «вопросы местного значения». В статье 2 вопросы местного значения определяются как «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых, в соответствии с Конституцией РФ и настоящим федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно».

Вместе с тем в статьях 14–16 названного Федерального Закона определены вопросы местного значения. В случае, если от них отнять исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования, то остальные вопросы местного значения поселения (ст. 14) как раз и составят базу компетенции местной администрации поселения (это — составление, выполнение бюджета поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, обеспечение населения топливом и др.). Всего получается 38 вопросов местного значения. Большинство из них входит в компетенцию местной администрации поселения. Для реализации компетенции местной администрации она наделяется необходимыми полномочиями. Эти полномочия разбросаны во множестве правовых актов, в том числе (без выделения местной администрации) они указаны в ст. 17 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, однако все это сделано бессистемно.

Однако отсутствие законодательно закрепленных конкретных полномочий порождает еще одну проблему — смешение властных полномочий и вопросов местного значения органов местной власти.

Статья 64 Бюджетного Кодекса РФ называет полномочиями представительного органа местного самоуправления установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, в то время, как данный вид деятельности Федеральный закон в ст. 14–16 называет вопросами местного значения.

В настоящее время полномочия местной администрации формируются на основе не только законодательства о местном самоуправлении, но и с учетом положений, закрепленных в отраслевом законодательстве — земельном, водном, градостроительном, жилищном и др. Сегодня в правовой литературе сложно встретить работу, где все эти полномочия были бы консолидированы.

Можно утверждать, что сегодня назрела необходимость для систематизации норм действующего законодательства по вопросу компетенции местного самоуправления, в частности компетенции местной администрации, и их классификации в одном нормативном правовом акте. Таким образом, все основные и дополнительные полномочия, которые закреплены в Конституции РФ, отраслевом законодательстве, следует объединить в единый список конкретных полномочий. Для устранения правовых пробелов и противоречий в этой области следует принять единый федеральный закон о компетенции органов местного самоуправления, в котором этот список будет закреплен.

¹ Парадиз А. Л. Местное самоуправление в политической системе общества: дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 1994. С. 153.

² См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 5.

³ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право РФ. Издание второе переработанное и дополненное. М. 2000. С. 350.

⁴ См.: Шеремет К. Ф. Вопросы компетенции местных Советов // Советское государство и право, 1965. № 4. С. 23.

⁵ См.: Пронина В. С. Правовые проблемы межотраслевых связей в государственном управлении // Труды ВНИИСЗ. М., 1977. Вып. 2. С. 13.

⁶ Манохин В. М. Советское административное право. Курс лекций. Часть Особенная. Выпуск 2. Саратов. 1968. С. 56.

⁷ См.: Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 190.

⁸ См.: Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М., 1999. С. 249–251.

⁹ См.: Ожегов С. И. и Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 858.

¹⁰ См.: Каск Л. И. Функция и структура государства. Л., 1969. С. 3.

¹¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 120.

¹² См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. Изд-е 3-е, перераб., доп. М., 2006. С. 490.

¹³ См.: Шеремет К. Ф. Вопросы компетенции местных Советов // Советское государство и право. 1965. № 4. С. 13.

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55–56.

¹⁵ Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для бакалавров / под ред. А. В. Колесникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 334.

¹⁶ Там же. С. 342.

Н. Я. Прошкин

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ СУДЕБНОГО ПРИСТАВА: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ

Судебный пристав является одним из видов субъектов права в целом и административного права в частности.

Субъекты административного права — это физические лица, организации или социальные общности, которые могут быть участниками административно-правовых отношений, то есть наделены конкретными правами и обязанностями,

содержащимися в нормах административного права, реализуемыми как по воле самого субъекта, так и иных субъектов¹.

Таким образом, наиболее полным структурированием субъектной системы административного права является выделение трех групп субъектов:

1) индивидуальные субъекты; 2) организации; 3) социальные общности².

Как индивидуальный субъект административного права судебный пристав является участником общественных отношений, выступает в качестве носителя в сфере государственного управления определенных прав и обязанностей (полномочий), занимающих в его правовом положении центральное место и составляющих основу его административно-правового положения³.

Административно-правовое положение судебного пристава определяется такими составляющими административную правосубъектность элементами, как административная правоспособность и дееспособность. Рассмотрим данные элементы подробнее.

Административная правосубъектность судебного пристава представляет собой способность быть фигурантом определенных административных правоотношений, связанных с исполнением полномочий судебного пристава, а также содержат в себе способности:

- обладать правами и обязанностями судебного пристава — административная правоспособность;
- своими действиями реализовывать их — административная дееспособность;
- осуществлять ответственность за свои действия, бездействия в связи с исполнением служебных обязанностей — деликтоспособность.

Административная правоспособность граждан определяется как возможность осуществления прав и обязанностей, предусмотренных правовыми нормами⁴.

Административная дееспособность — это практическая способность субъектов реализовывать предоставленные им права и исполнять обязанности⁵.

Административная правоспособность возникает с момента назначения на должность судебного пристава и принятия присяги. Административная дееспособность появляется с момента исполнения служебных обязанностей, наличия способности и возможности подлинно реализовывать существенные действия для решения задач судебного пристава. Деликтоспособность — способность судебного пристава нести ответственность за совершенное им правонарушение или дисциплинарный проступок. Административная правосубъектность наступает с момента наступления одновременно всех трех компонентов.

Крайне значимым является вопрос наделения гражданина административной правоспособностью. Так, по мнению Ю. А. Тихомирова, «организованность статуса»⁶ выходит на первый план, поскольку умственные, духовные, физические возможности, способность верно уяснять задачи, порученные судебному приставу, способность оценивать и успешно разрешать их в интересах общества, государства, не нарушая права и интересы каждого гражданина, необходимы.

Предмет деятельности судебного пристава также является одним из центральных компонентов его административно-правового статуса. Цели прямо зависят от вида государственной службы, к которому относится должность судебного пристава.

К основным нормативным правовым актам, регулирующим вопросы государственной службы, можно отнести: Конституцию РФ, ФЗ «О системе государственной

службы Российской Федерации»⁷, ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁸, ФЗ «Об исполнительном производстве»⁹, ФЗ «О судебных приставах»¹⁰, Приказ ФССП России «Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов»¹¹ и др.

Исследование данных нормативных актов позволяет утверждать, что судебный пристав — должность федеральной государственной гражданской службы, которая учреждается для исполнения профессиональной служебной деятельности по обеспечению реализации полномочий федерального органа исполнительной власти — Федеральной службы судебных приставов (ФССП России). Назначение судебного пристава — прямое обеспечение определенного порядка деятельности судов, исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, исполнение в пределах своей компетенции законодательства об уголовном судопроизводстве. Данная должность должна относиться к должностям государственной службы иных видов, так как судебные приставы обеспечивают безопасность, легитимность и порядок, защищают нарушенные права и свободы человека и гражданина, являются субъектами административной юрисдикции.

Отнесение судебных приставов к должностям государственной службы иных видов способствует стабильному административно-правовому регулированию правоотношений, субъектами которых они являются.

¹ См.: Соболева Ю. В. К вопросу о понятии субъекта административного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105). С. 192.

² См.: Соболева Ю. В. Субъекты административного права: подходы к классификации // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 2 (59). С. 33.

³ См.: Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2006. С. 102–109.

⁴ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 70.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 216.

⁷ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2016. № 22, ст. 3091.

⁸ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4824.

⁹ Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об исполнительном производстве» (ред. 18.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849; 2017. № 30, ст. 4456.

¹⁰ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судебных приставах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3590; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4160.

¹¹ Приказ ФССП России от 29 мая 2012 г. № 256 (ред. от 29.06.2016) «Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

С. А. Ребрин

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ КАК ОДИН ИЗ ЭЛЕМЕНТОВ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ

Предупреждение коррупционного поведения муниципальных служащих есть предупреждение низовой коррупции. Можно выделить ряд специфических черт российской коррупции на муниципальном уровне: клановость, монополизм и неменяемость местной власти, невысокий размер коррупционного вознаграждения и подверженность коррупционной деятельности влиянию региональных особенностей, восприятие большинством населения коррупции на муниципальном уровне как обычного (допустимого) явления¹.

Основными формы «бытовой» коррупции в муниципальных органах власти являются злоупотребления или превышения должностных полномочий, получение взяток и нецелевое расходование бюджетных средств².

Особый интерес вызывает такой элемент профилактики коррупции государственных и муниципальных служащих, как урегулирование конфликта интересов. Дело в том, что механизм разрешения конфликта интересов на муниципальной службе в отличие от службы гражданской оказался полностью не урегулирован. В связи с этим высказывались пожелания совершения действий в целях полного устранения конфликта интересов муниципальных служащих или минимизации его негативного воздействия³. Давался и серьезный анализ этому явлению. Выделялись проблемы, одна из них — не все меры предотвращения и урегулирования конфликта интересов, закрепленные в Законе, могут быть реально реализованы.

В первую очередь включение норм о конфликте интересов в законодательство о муниципальной службе предопределило принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о коррупции)⁴. Как справедливо отмечается в литературе, недопущение и разрешение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе являются одними из главных антикоррупционных механизмов.

Статья 10 Закона о коррупции дает следующее определение конфликта интересов. Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Интересное исследование понятия «конфликт интересов» предпринимает Д. И. Дедов в своем научном эссе. По его мнению, конфликт интересов возникает у лица, когда он не свободен в своем выборе. Даже формально независимые лица, которыми мы все являемся, в отдельных случаях вынуждены встать перед выбором, и часто этот выбор оказывается не в пользу тех интересов, которые нуждаются в

правовой защите (публичных интересов). Этот феномен также можно объяснить с позиции определенности человеческого существования: нарушая публичные интересы, человек совершает нецивилизованные поступки, отдаляясь от духовного и приближаясь к физическому, животному состоянию⁵.

Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 267-ФЗ в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» введена ст. 14.1 «Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе». Понятие конфликта интересов является новым в законодательстве о муниципальной службе⁶.

В законодательстве понятие «конфликт интересов» не новое, оно содержится в различных нормативных правовых актах. Например, ст. 36.24 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»⁷ определяет, что под конфликтом интересов понимается наличие у должностных лиц и их близких родственников прав, предоставляющих возможность получения указанными лицами лично либо через юридическое или фактического представителя материальной и личной выгоды в результате использования ими служебных полномочий в части, касающейся инвестирования средств пенсионных накоплений, или информации об инвестировании средств пенсионных накоплений, ставшей им известной или имеющейся в их распоряжении в связи с осуществлением должностными лицами профессиональной деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений.

Конфликт интересов применительно к гражданской службе определяется как ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации⁸.

Заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации. Соответствующие статьи, содержащие нормы о конфликте интересов, прописаны и в иных законодательных актах.

Указание в нормативном акте на основания возникновения конфликта интересов имеет важное значение для определения бремени доказывания. Если при наличии таких оснований конфликт интересов в силу независимости все-таки отсутствует (например, супруги зарегистрированы в браке, но уже давно не живут вместе и не ведут общее хозяйство), факт независимости должен быть доказан лицами, чья аффилированность предполагается в силу закона.

Представляется, чтобы избежать негативных последствий конфликта интересов муниципальных служащих, необходим комплекс мер, включающих:

- запрещение осуществлять действия, приводящие к конфликту интересов муниципальных служащих;
- запрет привлечения к выполнению функций муниципальных служащих, имеющих конфликт интересов;

— одобрение действий при наличии у муниципального служащего конфликта интересов незаинтересованными лицами или лицами — носителями публичного интереса, если запрет не является эффективной мерой;

— раскрытие информации об имеющемся или возможном конфликте интересов муниципальных служащих;

— соблюдение добросовестности при возникновении конфликта интересов муниципальных служащих;

— обеспечение независимости при реализации публичных интересов;

— осуществление иных действий для полного устранения конфликта интересов муниципальных служащих или минимизации его негативного воздействия на защищаемые правом приоритетные интересы⁹.

Таким образом, можно сделать вывод, что развитие местного самоуправления, увеличение за последние годы количества муниципальных образований и, как следствие, работающих в органах местного самоуправления муниципальных служащих указывают на своевременность принятия норм, регулирующих конфликт интересов на муниципальной службе. В то же время полностью проблемы, связанные с конфликтом интересов муниципальных служащих, в настоящее время не разрешены.

¹ См.: Маслакова Е. А. Коррупция в органах местного самоуправления: криминологические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 25.

² См.: Мигущенко О. Н. Проблема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 102.

³ См.: Кирьянов А. Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Сущность и понятие конфликта интересов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 9.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

⁵ См.: Дедов Д. И. Юридический метод: Научное эссе. М., 2008.

⁶ См.: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 17.07.2009) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. № 19. 1998, ст. 2071.

⁸ См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

⁹ См.: Андреева Л. А., Кирьянов А. Ю. Конфликт интересов муниципального служащего (коррупционный аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 58.

К. В. Сотников

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ

Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, которые осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Работники прокуратуры являются федеральными государственными служащими и исполняют возложенные на них обязанности, основываясь на Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹, других федеральных законах, а также на международных договорах РФ.

В этом качестве они выступают субъектами правовых отношений, в том числе и административно-правовых. Под субъектами административного права понимаются, в том числе, и физические лица, которые могут быть участниками административно-правовых отношений, то есть «наделены конкретными правами и обязанностями, содержащимися в нормах административного права, реализуемыми как по воле самого субъекта, так и по воле иных субъектов»².

Правовое регулирование государственной службы работников прокуратуры имеет ряд особенностей. Эти особенности обусловлены, во-первых, спецификой деятельности, связанной с исполнением возложенных на них функций государства от имени Российской Федерации по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации; во-вторых, сложностью и важностью задач, стоящих перед работниками прокуратуры.

Суть вышеуказанных особенностей заключается в том, что они отличаются большей требовательностью по отношению к прокурорским работникам, но в то же время в них установлены дополнительные льготы и гарантии по сравнению с государственными гражданскими служащими.

Что же касается дисциплинарной ответственности прокурорских работников, то она относится к специальной дисциплинарной ответственности и именно поэтому регулируется специальным законодательством.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих — это юридическая ответственность, наступающая вследствие нарушения положений федеральных законов и иных нормативных актов, регулирующих порядок прохождения различных видов государственной службы, а также требований должностных регламентов (инструкций), применяемая государством в лице уполномоченного субъекта дисциплинарной власти к правонарушителю, на которого возлагается обязанность нести неблагоприятные последствия назначенного дисциплинарного взыскания³.

В соответствии со ст. 41.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» за неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и организаций прокуратуры имеют право налагать на них следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- понижение в классном чине;
- лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;
- лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из органов прокуратуры.

Правом наложения на прокурорских работников дисциплинарных взысканий обладают: Генеральный прокурор РФ (на любого работника прокуратуры), прокурор субъекта РФ, а также приравненные к ним прокуроры (на работников, которых они назначили на должность).

Такие положения о дисциплинарной ответственности работников прокуратуры были не всегда. Так, если обратиться к 1722 г., когда прокуратура только была основана, то прокуроры назначались на должности Сенатом по предложению генерал-прокурора. За какие-либо проступки их мог наказать только Сенат. Генерал-прокурор или обер-прокурор несли ответственность только перед императором⁴.

С введением в 1830 г. Свода законов не произошло существенных изменений, касающихся органов прокуратуры. Указанный законодательный акт всего лишь детализировал некоторые аспекты ее деятельности.

В дореволюционной России дисциплинарная ответственность включала в себя следующие меры дисциплинарного взыскания:

- замечания более или менее строгие;
- выговоры с внесением в послужной список;
- выговоры без внесения в послужной список;
- вычет из жалования;
- вычет из времени службы различных периодов;
- перемещение с высшей должности на низшую;
- удаление от должности;
- увольнение с должности⁵.

Согласно Постановлению ВЦИК от 19 ноября 1926 г. «Об утверждении Положения о судостроительстве РСФСР» возбуждение дисциплинарного преследования против работников прокуратуры осуществлялось председателем губернского суда. Помимо этого дело должно было до направления в дисциплинарную коллегия согласовываться с губернским прокурором⁶.

Дисциплинарные дела о работниках центральной прокуратуры, о краевых и губернских прокурорах и их заместителях подлежали рассмотрению в дисциплинарной коллегии Верховного Суда РСФСР.

В соответствии с п. 193 Постановления ВЦИК от 19 ноября 1926 г. в порядке дисциплинарного производства в виде взыскания могли быть наложены:

- а) замечание;
- б) выговор;
- в) перемещение и смещение на нижестоящую должность;
- г) отстранение от службы с запрещением работы на судебных должностях на срок до двух лет.

Таким образом, история развития правового регулирования деятельности органов прокуратуры и привлечения прокурорских работников к дисциплинарной ответственности имеет давние корни. С 1772 г., когда образовалась первая прокуратура, и по наши дни произошли значительные изменения: во-первых, это касается увеличения числа дисциплинарных взысканий; во-вторых, усовершенствован механизм применения данных норм, а также в законодательстве содержится четкая регламентация лиц, которые могут налагать взыскания.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2017. № 11, ст. 1536.

² Соболева Ю. В. К вопросу о понятии субъекта административного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105). С. 192.

³ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 150.

⁴ См.: Ласкина Н. Прокурорский надзор // URL: http://bookz.ru/authors/natal_a-laskina/prokuror_023/page-3-prokuror_023.html (дата обращения: 01.05.2017)

⁵ См.: Курдюк М. П., Очаковский В. А. Дисциплинарные процедуры в системе государственной службы в дореволюционной России // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2013. № 92.

⁶ СУ РСФСР. 1926. № 85, ст. 624.

Д. Е. Суменкова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В настоящее время образование выступает одним из важнейших неотъемлемых социальных прав человека, которое необходимо для всестороннего развития как самого гражданина, так и общества в целом.

Законодатель определяет образование следующим образом: это «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов»¹.

Образовательную деятельность в Российской Федерации осуществляют некоммерческие организации, для которых такая деятельность является основной. Образовательная организация может быть создана только в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций, чаще всего это учреждение: казенное, бюджетное, автономное, частное.

Легальная дефиниция учреждения содержится в ст. 123.1 Гражданского кодекса РФ — это унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Ученые-административисты под учреждением понимают «разновидность организации, образованной собственником для создания социальных ценностей в основном непроизводственного характера, а также для осуществления управленческих, социально-культурных и административно-политических функций»².

Специфика функционирования образовательных учреждений предопределяет особенности их административно-правового статуса, который проявляется

«в плоскости взаимоотношений как с органом власти, руководящим деятельностью учреждений, так и с частными лицами, пользующимися услугами таких организаций»³.

Важно отметить, что в юридической науке понятие административно-правового статуса образовательного учреждения до настоящего времени не выработано, в связи с чем большинство ученых сравнивают его с административно-правовым статусом государственных учреждений⁴.

Основываясь на признаках административно-правового статуса государственных учреждений, неоднократно приводимых в юридической литературе, а также на исследованиях, посвященных рассмотрению статуса образовательного учреждения, можно выделить ряд признаков, присущих административно-правовому статусу образовательных организаций. К таким признакам предлагается отнести:

— наличие специальной компетенции, предусмотренной ст. 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;

— права и обязанности образовательного учреждения предопределены деятельностью организации, направленной на реализацию конституционного права граждан на образование;

— наличие правоспособности образовательного учреждения, которая возникает с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании;

— выполнение правоприменительных функций — принимает и отчисляет обучающихся, поощряет их и накладывает на них дисциплинарные взыскания, выплачивает стипендии за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и др.;

— наличие отношений власти-подчинения внутри образовательного учреждения (руководителю образовательного учреждения подчиняются нижестоящие руководители структурных подразделений учреждения, в том числе обособленных).

Отличительной особенностью административно-правового статуса образовательного учреждения является то, что его деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством РФ о лицензировании отдельных видов деятельности⁵ и государственной аккредитации.

В заключение представляется необходимым подчеркнуть, что административно-правовой статус образовательного учреждения отражает его положение в системе общественных отношений как коллективного субъекта административного права. При этом особенности административно-правового статуса рассматриваемого субъекта позволяют учреждению осуществлять образовательную деятельность в соответствии с целями, ради достижения которых оно создано.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 02 июня 2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

² Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. М., 2010. С. 401.

³ Винницкий А. В. Публичная собственность. М., 2013. С. 513.

⁴ См., например, Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2006. С. 328–334.

⁵ См.: Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

Д. В. Чеченова

магистрант Института магистратуры
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

ЦЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Суть административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок органов власти представляет собой комплексный, ориентированный на воздействие участников со стороны государственных органов посредством специальных норм-регуляторов закупочной деятельности процесс. Анализ контрактных правоотношений предполагает исследование природы, сущности, функций, закономерностей развития, принципов, целей института государственных и муниципальных закупок. Ключевые институты контрактной системы закупок были сформированы на 90% уже в 2015 г. и к I половине 2016 г. работали, охватив более 300 тыс. заказчиков и 500 тыс. поставщиков, при этом было размещено извещений о закупках на сумму 1,2 трлн. рублей.¹

Главной целью административно-правового регулирования контрактной системы, по замыслу законодателя, является рост эффективного обеспечения государственных нужд при соблюдении принципа системности. Решаются такие цели, как искоренение коррупции, корректировка ценовой политики на товары в госсекторе, преобразование управленческих институтов государственных закупок соразмерно глобальным требованиям. Выполнение заявленной цели требует чуткой реакции государства на изменяемые нуждами общества рыночные перспективы.

Следовательно, первоочередные цели государственного заказа направлены на качественные преобразования общества. Общественные блага удовлетворяют общественные нужды, обеспечивают государственную безопасность, создание резервных фондов, исполнение международных, федеральных и региональных обязательств, программ и функций. Налицо направленность на преодоление социальных проблем, принудительное внедрение конкуренции.

По мнению автора, отечественная закупочная система будущего невозможна без институционального управления, эскалации роли предпринимательства в рамках Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — № 44-ФЗ)². Так, замруководителя ФАС Цариковский А. Ю. отметил статичность и неработоспособность Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — № 223-ФЗ), (объем неконкурентных закупок по-прежнему составляет 95% при росте наименований закупок у единственного поставщика, махинации на электронных торговых площадках, лоббирование постановления № 925³). Дело в том, что корпорации, работающие по нормам Федерального закона № 223-ФЗ, являются производителями товаров. Для решения существующих проблем, планируется лимитировать способы закупок, скорректировать организационно-правовую форму заказчиков. С этой целью Минэкономразвития и ФАС РФ подготовили пакет поправок к Закону о закупках юридических лиц, который находится на стадии обсуждения. Вместе с тем

в 2017 г. планируется переход всех государственных и муниципальных унитарных предприятий на контрактную систему закупок⁴.

Анализ современной научной и юридической литературы выявил такие функции института государственных и муниципальных закупок, как воспроизводственная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная.

Воспроизводственная функция, по мнению Смотрицкой И. И., Братиславова В. А., Черного А. С.⁵, служит для репликации надежных экономических связей в целях осуществления государственных функций.

Аллокационная функция ставит целью максимально результативное применение бюджетных ресурсов при размещении заказов.

Социальная функция преследует реализацию масштабных государственных целей по поднятию занятости населения (в т.ч. за счет незащищенных слоев), развитию малого и частного бизнес-секторов.

Стимулирующая функция призвана культивировать, регулировать и сохранять производственные структуры.

Инновационная функция как спутник научно-технической эволюции есть предпосылка усовершенствованной либо принципиально новой продукции. В рамках данной функции государственный заказ служит нормативным рычагом воздействия для инновационных внедрений.

Вместе с тем для создания эффективного административно-правового обеспечения в сфере закупок требуется решение ряда проблем. Обозначим их: законодательство лишено стабильности (основополагающая проблема); дефиниции фундаментальных правовых категорий отсутствуют либо размыты; часть положений о контрактной системе и расходах на оплату госконтрактов содержится исключительно в письмах и решениях ФАС; отсутствует должное методолого-методическое сопровождение правотворческого процесса; не решены вопросы ЕИС как основы информационного обеспечения; некавалифицированность специалистов-закупщиков, острый дефицит кадров; отсутствует региональный мониторинг и контроль осуществления закупок.

Недоработки законодательства повлекли внесение поправок федеральными законами, дополнение Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), изменение положений подзаконных актов. Так, ст. 14 Закона № 44-ФЗ закрепила механизм ограничения доступа иностранных лекарственных препаратов⁶; ст. 16, 17, 18 детализировали и закрепили процедуры закупочного цикла и увеличили перечень подлежащих обоснованию положений, ст. 99 раздела полномочия контролирующих органов. Ст. 7.32 КоАП РФ дополнили составом административного правонарушения за неисполнение контракта, с причинением вреда законным интересам общества и государства, не указав, однако, точные критерии вреда (поэтому дело рассматривает суд, а заказчик вправе провести экспертизу самостоятельно либо привлечь экспертов)⁷. С лета 2015 г. Правительство РФ повысило требования к качеству аудиторских и консультационных услуг⁸.

По Закону № 44-ФЗ в 2016 г. было получено 85,000 жалоб⁹. Среди них преобладают проблемы неразмещения проектно-сметных документов, чрезмерных требований к описанию объекта закупки, сговора. Эти вопросы предполагается решить посредством перехода на электронные торги. «Ростех» занимается разработкой автоматизированной информационной аналитической системы. С 2017 г. индекс деловой репутации участника вправе определять либо заказчик, либо участник по

документам о квалификации (произведение выполненных работ и договоров делится на количество судебных решений, вынесенных не в пользу участника), несоответствующие заявки отклоняются, вводится новая форма годового отчета для клиентов с указанием годового объема закупок у малого бизнеса, увеличится число совершающих закупки среди субъектов малого и среднего бизнеса юридических лиц¹⁰.

К настоящему моменту остается значительное количество пробелов, однако постепенное усовершенствование сектора федеральных контрактных закупок РФ позволяет надеяться на исполнение поставленных целей.

¹ См.: Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в I квартале 2016 г. // Минэкономразвития РФ: [сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/mines/main> (дата обращения: 02.03.2017).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013, № 14, ст. 1652.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2016 г. № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 39, ст. 5649.

⁴ Федеральная антимонопольная служба: [сайт]. URL: fas.gov.ru (дата обращения: 02.03.2017).

⁵ См.: Обалыева Ю. И., Черный А. С. К вопросу развития институтов контрактной системы // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2015. № 3, Т. 6. С. 110–118.

⁶ См.: Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (вступ. в силу с 1 января 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3979.

⁷ См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступ. в силу с 24 июля 2015 г.) // Рос. газ. 2015. № 154.

⁸ См.: ФЗ от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Рос. газ. 2015. № 147.

⁹ Федеральная антимонопольная служба: [сайт]. URL: fas.gov.ru (дата обращения: 02.03.2017).

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 20 мая 2017 г. № 608 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. №23, ст. 3319.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ:
РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Сборник научных трудов

(по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина, Саратов, 28–29 сентября 2017 г.)

Компьютерная верстка и обложка *А.В. Коваля*

Подписано в печать 25.09.2017 г. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Arial». Печать цифровая.
Усл. печ. л. 14,42. Уч.-изд. л. 18,78. Тираж 300 экз. Заказ 757.

Отпечатано в соответствии с предоставленным оригинал-макетом
в ИП Коваль Ю.В. 410038, г. Саратов, ул. Бакинская, 1.